

Date de dépôt : 29 août 2018

Rapport du Conseil d'Etat

au Grand Conseil sur la motion de M^{mes} et MM. Boris Calame, Lisa Mazzone, Sophie Forster Carbonnier, François Lefort, Frédérique Perler, Sarah Klopmann et Yves de Matteis : Pour une gestion différenciée de la collecte des déchets urbains des entreprises

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 26 janvier 2018, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une motion qui a la teneur suivante :

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève considérant :

- *la Constitution fédérale de la Confédération suisse (RS 101)¹, dont son article 5a qui stipule que « l'attribution et l'accomplissement des tâches étatiques se fondent sur le principe de subsidiarité », son article 49, al. 1, qui stipule que « le droit fédéral prime le droit cantonal qui lui est contraire », son article 74, alinéas 1 et 2, qui stipule que « La Confédération légifère sur la protection de l'être humain et de son environnement naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodes » et qu'« elle [la Confédération] veille à prévenir ces atteintes. Les frais de prévention et de réparation sont à la charge de ceux qui les causent »;*
- *la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE)² qui stipule sous son article 2 que « celui qui est à l'origine d'une mesure prescrite par cette loi en supporte les frais » (principe de causalité dit du pollueur-payeur), ainsi que ses articles 31c qui stipule que « les déchets doivent être éliminés par le détenteur. Il peut charger un tiers d'assurer cette élimination. », 32, al. 1, qui stipule que « le détenteur des déchets assume le coût de leur élimination [...] », 32a, al. 2, qui stipule que « si l'instauration de taxes couvrant les coûts et conformes au principe de causalité devait*

¹ <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19995395/201405180000/101.pdf>

² <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19830267/index.html>

compromettre l'élimination des déchets urbains selon les principes de la protection de l'environnement, d'autres modes de financement peuvent être introduits », et enfin 36 qui stipule que « [...] l'exécution de cette loi incombe aux cantons »;

- *l'Ordonnance fédérale sur le traitement des déchets (OTD, 814.600)³ qui s'applique notamment à la réduction et au traitement des déchets; la définition des déchets urbains (art. 3, al. 1), soit « les déchets produits par les ménages, ainsi que les autres déchets de composition analogue »;*
- *la constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE; A 2 00), dont son article 157, al. 2, qui stipule qu'« il [l'Etat] lutte contre toute forme de pollution et met en œuvre les principes de prévention, de précaution et d'imputation des coûts aux pollueurs »H; son article 161, al. 2, qui stipule qu'« il [l'Etat] met en œuvre une politique de réduction à la source des déchets, particulièrement pour ceux qui sont les plus dommageables pour l'environnement », et encore son article 185, al. 1, qui stipule qu'« il [l'Etat] crée un environnement favorable à une économie libre, responsable, diversifiée et solidaire »;*
- *la loi genevoise sur la gestion des déchets (LGD; L 1 20) qui « a pour but de régler la gestion de l'ensemble des déchets résultant d'activités déployées sur le territoire du canton ou éliminés à Genève » (art. 1), indépendamment du statut spécifique du détenteur initial;*
- *le règlement d'application de la loi genevoise sur la gestion des déchets (RGD; L 1 20.01) qui stipule notamment la collaboration du canton avec les communes quant à la gestion des déchets, en particulier en ce qui concerne la diminution à la source et la valorisation des déchets, mais aussi en matière de sensibilisation (art. 3, al. 1 et 2);*
- *le rapport n° 86 de février 2015 de la Cour des comptes de la République et canton de Genève, « Audit de gestion | Etat de Genève/Communes/SIG | Dispositif de gestion des déchets »;*
- *le Plan de gestion des déchets du canton de Genève 2014-2017⁴, adopté par le Conseil d'Etat le 25 mars 2015, qui stipule notamment (page 4) que « les entreprises devraient toutes s'acquitter directement des taxes d'élimination » et que « les entreprises ont également le devoir de trier leurs déchets ou à les remettre en premier lieu à un centre de tri [...] »; à noter aussi (page 6) que « les collectivités publiques lèvent à ce jour une fraction non quantifiable de déchets issus des commerces, des industries,*

³ <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19900325/index.html>

⁴ http://ge.ch/dechets/media/dechets/files/fichiers/documents/pgd14_version-25-03-15.pdf

des administrations et des entreprises », ainsi que l'objectif 2017 du PGD qui est de recycler 70% des déchets urbains des entreprises;

- *la stratégie du Conseil d'Etat « 50% de recyclage, 0.– taxe poubelle » telle qu'exprimée dans le communiqué du DETA le 26 mars dernier⁵,*

invite le Conseil d'Etat

- *à étudier et mettre en œuvre, en étroite collaboration avec les communes, un système volontariste à l'attention des PME/PMI et, plus particulièrement, des TPE/TPI qui puisse leur permettre de se maintenir dans le système existant de collecte des déchets en s'acquittant d'une taxe annuelle proportionnelle à l'activité déployée;*
- *à étudier et mettre en œuvre, en étroite collaboration avec les communes, tout système qui puisse permettre aux entreprises qui produisent peu de déchets et assument leurs responsabilités de « pollueurs-payeurs » d'accéder légalement aux déchetteries de quartier, et le cas échéant aux espaces de récupération cantonaux (ESREC);*
- *le cas échéant, à étudier et mettre en œuvre, en étroite collaboration avec les communes, un système de levée de déchets des entreprises, par les communes, qui puisse éviter des déplacements supplémentaires et nuisances liées à des collectes différenciées (logements/entreprises), le cas échéant en définissant un modèle de contrat que les entreprises pourraient conclure avec les communes ou leurs prestataires de service pour assurer une levée coordonnée et groupée des déchets urbains, dans des périmètres cohérents;*
- *à travailler dans le respect de la directive cantonale élaborée par le GESDEC concernant la suppression des tolérances communales, mise en application au 1^{er} janvier 2017.*

⁵ <http://ge.ch/dechets/actualites/gestion-des-dechets-50-de-recyclage-0-taxe-poubelle>

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

La motion 2271 invite le Conseil d'Etat à étudier la problématique de l'élimination des déchets urbains des entreprises genevoises.

Le Conseil d'Etat a répondu une première fois à cette motion le 21 décembre 2017 faisant le point de la situation et décrivant les actions qui avaient été engagées (cf. M 2271-B). Cependant, lors de sa séance du 26 janvier 2018, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat son rapport en lui demandant de le compléter. La majorité des députés craint, en effet, que la suppression de la gratuité de la levée des déchets des entreprises par les communes (la suppression de la « tolérance communale ») occasionne des déplacements supplémentaires et des nuisances liées au transport non coordonné de ces déchets. Les députés estiment que le rapport du Conseil d'Etat ne documente pas suffisamment cette question et que la situation actuelle n'est pas satisfaisante.

Le présent rapport du Conseil d'Etat complète donc le premier en répondant à la troisième invite de la motion, relative à la mise en œuvre d'un système de levée des déchets des entreprises par les communes qui puisse éviter des déplacements supplémentaires et des nuisances liées à des collectes différenciées.

Introduction

Bref rappel historique

A Genève, l'élimination des déchets relève de la compétence du canton, qui a délégué l'exécution de cette tâche aux communes pour les déchets urbains, l'Etat demeurant l'autorité de surveillance. C'est ainsi que, dans le Plan de gestion des déchets 2014-2017, le département chargé de l'environnement (ci-après : le département) a demandé aux communes d'appliquer de manière stricte aux entreprises le principe de causalité, dit du « pollueur-payeur », dès le 1^{er} janvier 2017. Pour les aider dans cette tâche, le département a élaboré une directive cantonale sur la suppression des tolérances communales avec la collaboration de représentants des communes et des entreprises de recyclage.

Le principe de causalité découlant du droit fédéral et introduit dans la législation cantonale lors de l'adoption de la loi sur la gestion des déchets (ci-après : LGD) se traduit par l'obligation des entreprises de prendre en charge financièrement l'élimination de l'ensemble de leurs déchets, y compris les déchets urbains.

Pour rappel, selon l'article 3, lettre a, de l'ordonnance sur la limitation et l'élimination des déchets⁶ (ci-après : OLED), les déchets urbains des entreprises sont ceux qui proviennent d'entreprises de moins de 250 emplois à plein temps (EPT) et dont la composition est comparable à celle des déchets ménagers en termes de matières contenues et de proportions.

Cela signifie que toute entreprise comptant moins de 250 EPT doit prendre en charge le coût d'élimination de ses déchets urbains. Or, dans la pratique, un certain nombre de communes continuent d'assumer l'élimination de ce type de déchets.

Il s'agit donc d'abandonner cette prise en charge (la « tolérance communale ») et d'accompagner ce changement pour qu'il intervienne de la manière la plus positive tant pour l'environnement que pour les communes et les entreprises. La directive propose ainsi divers modes de tarification possibles, rappelle les tâches des communes et donne des indications pratiques relatives à la facturation.

Problématique des tolérances communales

Les invites de la motion mettent l'accent sur la problématique des tolérances communales qui s'avère complexe à plusieurs égards.

En premier lieu, comme indiqué ci-dessus, l'élimination des déchets urbains est intégralement déléguée aux communes. Ces dernières ont donc chacune toute latitude pour définir les modalités de la collecte des déchets urbains. Ainsi, il existe une grande disparité dans l'organisation de la collecte.

En second lieu, force est de constater que de nombreuses communes ont continué à lever gratuitement les déchets des entreprises, allant jusqu'à officialiser cette pratique dans leur règlement communal, malgré l'obligation découlant des droits fédéral et cantonal imposant aux entreprises de financer l'élimination des déchets qu'elles produisent (y compris les déchets urbains), quelle que soit leur taille.

Or, la suppression des tolérances communales poursuit deux objectifs principaux : inciter les entreprises à mieux trier leurs déchets et leur appliquer le principe de causalité, conformément à la loi fédérale sur la protection de l'environnement et à la LGD.

Face à cette situation peu satisfaisante, l'Etat a rappelé fermement leurs obligations aux communes retardataires. Ces dernières ont dû fournir des

⁶ OLED; RS 814.600. Cette ordonnance a remplacé, au 1^{er} janvier 2016, l'ordonnance sur le traitement des déchets (OTD), à laquelle la motion se réfère (3^e considérant).

indications sur la manière dont elles entendaient appliquer la directive cantonale sur la suppression des tolérances communales.

1. Mise en œuvre d'un système qui permette le maintien des PME et des PMI dans le système existant de collecte des déchets

Intégration dans le système de collecte des déchets

Lors de l'élaboration de la directive cantonale sur la suppression des tolérances communales, l'Etat a pris en compte le souhait exprimé par les communes de permettre aux petites entreprises d'utiliser les infrastructures communales. La directive cantonale prévoit donc cette possibilité moyennant le paiement d'une taxe forfaitaire calculée en fonction du nombre d'employés, pour les micro-entreprises comptant jusqu'à 8 emplois.

En effet, ces dernières sont supposées produire une quantité de déchets peu importante, sous réserve que l'entreprise trie ses déchets. Par contre, pour les entreprises menant des activités telles que la restauration, l'artisanat, l'agriculture, la réparation automobile, une taxation forfaitaire n'est pas envisageable.

Mise en place d'un système sur une base volontaire

Pour ce qui est de la mise en place d'un système sur une base volontaire, qui laisserait aux entreprises le choix de payer ou non une taxe forfaitaire, le département estime que ce n'est pas réaliste et qu'un tel système nécessiterait un contrôle administratif trop important.

Cette méthode pourrait éventuellement être envisagée dans une commune qui accueille un nombre restreint d'entreprises, mais elle n'est pas applicable dans les communes qui comptent sur leur territoire plusieurs centaines ou milliers d'entreprises.

Comme on l'a vu ci-dessus, la directive cantonale prévoit un forfait modulé en fonction du nombre de collaborateurs de l'entreprise; elle tient aussi compte, dans une certaine mesure, de l'activité de cette dernière. Il n'y a donc pas lieu de mettre en place un système sur une base volontaire.

2. Evaluation de la possibilité d'accéder légalement aux déchetteries de quartier et, le cas échéant, aux espaces de récupération cantonaux (ESREC)

Accès légal aux déchetteries de quartier

Dans les faits, le département recommande déjà aux communes d'offrir aux entreprises un accès gratuit aux déchetteries de quartier pour l'élimination de leurs fractions recyclables, pour autant :

- que les entreprises en question produisent des fractions recyclables en petites quantités, dont le volume ne nécessite pas le déploiement de moyens supplémentaires par la commune. A contrario, un restaurant générant plusieurs centaines de kilos de verre ne peut avoir accès à une déchetterie de quartier;
- que les entreprises en question payent pour l'élimination de leurs déchets incinérables (qu'elles assument leur responsabilité de « pollueur-payeur », selon l'invite).

Cette recommandation figure de manière explicite dans la directive cantonale. Il s'agit, en effet, du système le plus incitatif pour amener les entreprises à réduire les quantités de déchets incinérables qu'elles produisent.

Pour ce qui est de l'accompagnement des communes, le département a rédigé, en janvier 2015, un règlement communal-type sur la gestion des déchets. Ce document contient des dispositions sur le financement et la collecte des déchets urbains des entreprises et propose la gratuité pour la collecte des fractions recyclables.

Accès des entreprises aux espaces de récupération cantonaux (ESREC)

Conformément à la LGD, les ESREC sont réservés à l'usage des particuliers, et non pas aux entreprises. En effet :

- les infrastructures actuelles ne suffiraient pas à traiter l'augmentation des volumes de déchets. Les principales catégories de déchets acceptés aux ESREC sont des déchets de chantier (bois, gravats) et des déchets spéciaux. Les ESREC n'ont pas vocation à réceptionner des déchets urbains et n'en auraient pas la capacité.
- Le financement de l'élimination des déchets accueillis par les ESREC n'est pas assuré par les communes, mais par le fonds cantonal pour la gestion des déchets (FCGD), lui-même alimenté par des redevances prélevées lors de l'incinération ou de la mise en décharge de déchets. Une augmentation

importante des quantités de déchets à éliminer entraînerait un réel problème de financement de leur élimination par le FCGD.

3. Mise en œuvre d'un système de collecte des déchets visant à limiter les déplacements supplémentaires

Les communes étant libres dans l'organisation de la collecte des déchets urbains, les moyens d'actions de l'Etat sont limités. Le département est cependant convaincu qu'il est possible d'améliorer l'organisation des transports de déchets et invite fréquemment les communes à se concerter en vue d'une mutualisation des moyens.

Pour aller dans ce sens, il a récemment lancé une étude visant à mieux comprendre la réalité du terrain en matière de collecte des déchets urbains des entreprises et à trouver, en fonction du type de commune, des solutions concrètes pour une collecte rationnelle des déchets urbains incinérables des entreprises. Cette étude est menée en collaboration avec plusieurs communes présentant des caractéristiques différentes (Ville de Genève, Carouge, Bernex, Onex) ainsi qu'avec les professionnels de la branche. Elle permettra d'édicter des recommandations destinées à l'ensemble des communes.

Levée coordonnée des déchets urbains dans des périmètres cohérents

Le traitement des déchets urbains relève de la compétence des cantons selon la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE)⁷. A Genève, en application de la LGD, la collecte et le transport des déchets urbains sont délégués aux communes. Or, la délégation de ces tâches publiques à une entreprise privée doit faire l'objet d'un appel d'offres. Il en résulte qu'une commune ne peut pas confier la levée des déchets urbains à un transporteur ou recycleur sans s'assurer du meilleur choix en regard d'une gestion écologique des déchets et du respect des exigences en matière de protection de l'environnement.

Ce principe a été rappelé aux communes. Certaines communes n'ont cependant pas mis en œuvre cette organisation centralisée, laissant aux entreprises la responsabilité de conclure un contrat de levée des déchets avec le prestataire de leur choix. C'est le cas, notamment, de la Ville de Genève.

Pour cette raison, le département a demandé au Conseil administratif de la Ville de Genève, par lettre du 13 avril 2018, d'organiser un appel d'offres pour déléguer la collecte des déchets urbains des entreprises (tout au moins pour les incinérables) à une ou plusieurs entreprises privées ou d'intégrer la levée de

⁷ Art. 31b, al. 1, LPE

ces déchets dans les tournées effectuées par sa voirie. Il est en effet possible d'équiper préalablement les camions de dispositifs de pesée embarquée, comme l'a fait la Ville de Carouge avec succès. De cette manière, la Ville de Genève pourra mettre en place une collecte cohérente et organisée, par exemple par zones géographiques, afin de limiter le trafic de camions.

L'abandon des tolérances communales nécessitant un certain temps d'adaptation pour tous les acteurs concernés, il a été accepté que la méthode choisie par la Ville de Genève constitue une première étape. Un délai pour cette phase transitoire a été fixé à fin 2019. Le Conseil administratif n'a pas encore répondu au courrier du 13 avril 2018.

Par ailleurs, le département encourage vivement la collecte mutualisée des déchets. Ainsi l'Etat étudie avec la Fondation pour les terrains industriels (FTI) et les communes de Meyrin, Satigny et Vernier la manière d'optimiser les transports dans le périmètre de la ZIMEYSAVER. En effet, les zones industrielles rassemblent de nombreuses entreprises de toutes tailles qui produisent des déchets industriels mais également des déchets urbains, relevant donc de la responsabilité des communes. Cette expérience, si elle s'avère positive, pourrait être reconduite ailleurs.

Modèle de contrat entre les entreprises et les communes ou leurs prestataires

L'Etat ne préconise pas un modèle de contrat-type liant les entreprises aux communes ou à leurs prestataires pour assurer une levée coordonnée des déchets. Ces contrats relèvent en effet, dans la majorité des cas, du droit privé (contrat entre deux entreprises). Un modèle type pourrait être élaboré pour les communes disposant de leur propre voirie (Carouge, Coligny, Meyrin, Onex, Ville de Genève) mais, dans les faits, seul Carouge lève intégralement les déchets urbains incinérables des entreprises. Or, cette commune est particulièrement avancée en matière d'optimisation des flux de transports et de gestion des déchets. La commune de Coligny a, elle aussi, mis en place un système de collecte et de facturation abouti pour les déchets incinérables des entreprises.

4. Respect de la directive cantonale

La suppression des tolérances communales par toutes les communes genevoises est fondamentale pour atteindre l'objectif de 50% de recyclage des déchets urbains inscrit dans le plan de gestion des déchets 2014-2017 du Conseil d'Etat. Cet objectif a été rappelé à chaque commune en 2017 ainsi que

l'accompagnement que le département met à disposition pour aider les collectivités dans la mise en œuvre des prescriptions sur le terrain.

Comme le plan de gestion des déchets a force obligatoire pour les autorités cantonales et communales, les communes qui persisteraient à lever gratuitement les déchets urbains des entreprises pourront recevoir une décision administrative les enjoignant de ne plus le faire et leur rappelant les sanctions auxquelles elles s'exposent.

Pour le surplus, le Conseil d'Etat confirme son rapport du 21 décembre 2017 au Grand Conseil.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les Députés, à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :
Michèle RIGHETTI

Le président :
Pierre MAUDET