



Date de dépôt : 18 janvier 2023

Rapport du Conseil d'Etat
au Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative
populaire cantonale 188 « OUI au recyclage des déchets non
biodégradables »

- | | |
|--|-------------------|
| 1. Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le | 23 septembre 2022 |
| 2. Arrêté du Conseil d'Etat au sujet de la validité de l'initiative, au plus tard le | 23 janvier 2023 |
| 3. Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative, au plus tard le | 23 janvier 2023 |
| 4. Décision du Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative et sur l'opposition éventuelle d'un contreprojet, au plus tard le | 23 septembre 2023 |
| 5. En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, au plus tard le | 23 septembre 2024 |

Le Conseil d'Etat a constaté l'aboutissement de l'initiative populaire 188 « OUI au recyclage des déchets non biodégradables » (ci-après : IN 188) par un arrêté du 21 septembre 2022, publié dans la Feuille d'avis officielle le 23 septembre 2022. De cette date court une série de délais successifs, qui définissent les étapes de la procédure en vue d'assurer le bon exercice des droits politiques. Le premier des délais de procédure a trait au dépôt du présent rapport au Grand Conseil en vue de son traitement par la commission ad hoc, dépôt qui doit intervenir dans les 4 mois suivant la publication de la constatation de l'aboutissement de l'initiative, conformément à l'article 120A, alinéa 1, de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985 (LRGC; rs/GE B 1 01).

En l'espèce, ce délai arrive à échéance le 23 janvier 2023.

Par arrêté séparé de ce jour, le Conseil d'Etat a estimé que seul le second alinéa du nouvel article 161A que l'IN 188 prévoit d'introduire dans la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012 (Cst-GE; rs/GE A 2 00) respectait les conditions de validité d'une initiative populaire cantonale. Il a donc déclaré l'initiative partiellement invalide, le premier alinéa de l'article 161A (nouveau) étant supprimé.

PRISE EN CONSIDERATION DE L'IN 188

En ce qui concerne la prise en considération du texte de l'initiative, le Conseil d'Etat expose au Grand Conseil, dans le présent rapport, sa position quant à la suite à donner à cette initiative.

1. Les dispositions constitutionnelles proposées par l'IN 188

L'IN 188 est une initiative qui prévoit d'introduire un nouvel article 161A, dont l'intitulé est « Mâchefers et matériaux bioactifs », dans la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012 (Cst-GE; rs/GE A 2 00).

Le premier alinéa de cette disposition propose d'interdire l'implantation de toute nouvelle décharge visant au stockage des « *mâchefers d'incinération et d'autres matériaux bioactifs* » sur le territoire cantonal.

Le second alinéa prévoit quant à lui que l'Etat s'efforce de prendre toutes les mesures visant au recyclage ou à la valorisation des « *mâchefers d'incinération et d'autres matériaux bioactifs* » en veillant au respect de la santé de la population et de l'environnement.

En outre, l'exposé des motifs de l'initiative met en avant l'argumentaire suivant :

Sauver nos terres agricoles :

- Interdire l'enfouissement de mâchefers et de matériaux bioactifs sur nos terrains ;
- Interdire le bétonnage et le goudronnage de nos rares terrains agricoles ;
- Augmenter massivement et rapidement le taux d'autosuffisance alimentaire (Genève : ~11%, moyenne Suisse : ~57%) ;
- Sécuriser un approvisionnement de denrées alimentaires de proximité et de qualité.

Sauver notre biodiversité:

- Préserver les milieux naturels en évitant la destruction d'arbres, de haies, de bosquets et de surfaces vitales pour la biodiversité ;
- Préserver des surfaces proches de l'état naturel pour les animaux et les plantes, ainsi que des terres cultivées nécessaires à la production alimentaire autochtone.

Sauver nos eaux :

- Prévenir le suintement de matières toxiques et de métaux lourds dans nos rivières, affluents, eaux souterraines et sources ;
- Protéger la faune et la flore des rivières.

Sauver nos paysages :

- Empêcher qu'un terrain agricole devienne un tas de déchets ;
- Freiner la démesure de la construction et du mitage en zone agricole.

Développer l'économie circulaire :

- Stimuler le développement des techniques de tri et de recyclage ;
- Décourager la production de biens non réparables ;
- Favoriser la production locale.

Par arrêté de ce jour, le Conseil d'Etat a invalidé le premier alinéa de l'IN 188, les conditions de sa conformité au droit fédéral et de son exécutabilité faisant défaut.

Le présent rapport portera dès lors sur la prise en considération du second alinéa uniquement.

2. Cadre légal

A. Droit fédéral

Les principes fondamentaux en matière de gestion des déchets sont posés comme suit à l'article 30 de la loi fédérale sur la protection de l'environnement, du 7 octobre 1983 (LPE, RS 814.01) :

¹ *La production de déchets doit être limitée dans la mesure du possible.*

² *Les déchets doivent être valorisés dans la mesure du possible.*

³ *Les déchets doivent être éliminés d'une manière respectueuse de l'environnement et, pour autant que ce soit possible et approprié, sur le territoire national.*

La loi établit un ordre de priorité à respecter entre lesdits principes : dans la mesure du possible la production de déchets doit être limitée ; si elle n'a pu l'être, les déchets doivent être valorisés dans la mesure du possible; les déchets doivent être éliminés d'une manière respectueuse de l'environnement; et, pour autant que ce soit possible et approprié, sur le territoire national.

Cette liste de principes n'est pas exhaustive. Les principes généraux du droit de l'environnement s'appliquent au droit des déchets même s'ils ne se trouvent pas concrétisés à l'article 30 LPE.

La limitation des déchets

Avant d'être un déchet, la chose mobilière est un bien de consommation, si bien que toute mesure en matière de prévention et de réduction des déchets fait forcément partie d'une politique d'utilisation des ressources. Se concentrer sur la phase de l'élimination des déchets n'est pas satisfaisant; une gestion complète des flux de production s'impose, avec un accent particulier sur la prévention à la source.

On entend par limiter la production de déchets non seulement les réduire mais également en prévenir l'apparition. Le principe de limitation est prioritaire par rapport aux autres principes. Implicitement, le principe lui-même contient un ordre de priorité dans ses deux composantes : il faut avant tout éviter de produire des déchets et, si ce n'est pas possible, réduire leur production.

La limitation de la production des déchets est premièrement de nature quantitative : le poids, mais le volume également s'agissant de la mise en décharge par exemple, doivent être réduits.

Comme l'objectif quantitatif de prévention de la production des déchets peut être difficile à mettre en œuvre efficacement, la limitation des déchets

est également comprise d'un point de vue qualitatif en ce sens que leurs effets nocifs sur l'environnement doivent être réduits notamment en réduisant la teneur en substances nocives des matières et produits¹.

À ce titre, l'article 4, alinéa 1, lettre a de l'ordonnance sur la limitation et l'élimination des déchets, du 4 décembre 2015 (OLED; RS 814.600) impose aux cantons de définir dans leurs plans de gestion des déchets les mesures prises en vue de réduire les différents types de déchets.

La valorisation des déchets

Si les déchets n'ont pas pu être limités à la source au sens de l'article 30, alinéa 1 LPE, ils doivent être éliminés. Au sens de la loi, cela signifie qu'ils doivent être soit valorisés, soit stockés définitivement (art. 7 al. 6bis LPE). L'article 30, lettres b et c LPE établit une priorité entre les deux modes : les déchets doivent être valorisés dans la mesure du possible et, si tel n'est pas le cas, être en fin de compte stockés définitivement.

L'article 4 OLED impose en ce sens aux cantons de prévoir dans leur plan de gestion des déchets les mesures visant à valoriser ces derniers (al. 1, let. b).

L'article 12 OLED impose quant à lui la valorisation matière ou énergétique des déchets à condition d'être plus respectueuse de l'environnement que les autres modes d'élimination.

Plus généralement, l'exigence de valoriser les déchets plutôt que de les stocker définitivement en décharge découle du principe du développement durable (art. 2 al. 2 et 73 Cst.) pris sous l'angle de la gestion des ressources rares.

La LPE ne définit pas la notion de valorisation. Ce terme comprend plusieurs méthodes telles que la réutilisation, le recyclage, le compostage ou la valorisation thermique².

Tout comme les autres principes, celui de la valorisation ne vaut pas de manière absolue. L'expression « dans la mesure du possible » (« soweit möglich » ; « Nella misura del possibile ») le souligne.

Les déchets ne sauraient ainsi être valorisés s'il devait en résulter des atteintes à la santé, à la sécurité ou à l'hygiène³.

¹ Flückiger, Loi sur la protection de l'environnement (LPE), Stämpfli Editions SA, 2010, Berne, art. 30, n° 21.

² Ibidem n° 35.

³ Ibidem n° 42.

Des limites de fait peuvent également se heurter à la valorisation. Un déchet en mauvais état ne pourra pas être réutilisé ; un déchet pour lequel aucune technique de recyclage n'existe ne peut pas être recyclé. L'état des connaissances scientifiques est ainsi déterminant.

Le coût peut enfin s'opposer à la valorisation des déchets lorsqu'il est dans un rapport déraisonnable avec les bénéfices environnementaux escomptés. Il importe toutefois de prendre en considération les possibilités d'accroître les débouchés pour des produits valorisés par le biais d'incitations ou d'interdictions⁴.

L'élimination respectueuse de l'environnement des déchets

Les déchets dont la production n'a pu être évitée doivent être éliminés d'une manière respectueuse de l'environnement en vertu de l'article 30, alinéa 3 LPE. Le champ d'application de ce principe est large puisque, comme déjà indiqué, sous le terme d'élimination, on comprend en droit suisse tant la valorisation des déchets que leur stockage définitif ainsi que les étapes préalables dont la collecte, le transport, le stockage provisoire et le traitement (art. 7 al. 6bis LPE)

Ce principe est formulé de manière plus impérative que les autres, car il n'est pas nuancé par la formule « dans la mesure du possible ». L'exigence de respect de l'environnement découle du but constitutionnel et législatif (art. 74, al. 1 de la constitution fédérale de la Confédération suisse, du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) et art. 1, al. 1 LPE).

Selon l'article 30e LPE :

¹ Il est interdit de stocker définitivement les déchets ailleurs qu'en décharge contrôlée.

² Quiconque veut aménager ou exploiter une décharge contrôlée doit obtenir une autorisation du canton; elle ne lui est délivrée que s'il prouve que la décharge est nécessaire. L'autorisation définit les déchets qui sont admissibles dans la décharge contrôlée en vue d'un stockage définitif.

L'OLED prescrit quant à elle que les mâchefers et les cendres volantes provenant d'installations où sont incinérés des déchets urbains ou des déchets de composition analogue peuvent être stockés dans les décharges et les compartiments de type D (Annexe 5, chapitre 4).

La législation fédérale comprend ainsi l'obligation de stockage des mâchefers ne pouvant pas faire l'objet d'une valorisation matière. Or, en l'état

⁴ Ibidem n° 45.

actuel de la technique et en raison des hautes concentrations de métaux lourds qu'ils contiennent, il est actuellement impossible de procéder à la valorisation des mâchefers à 100% et des espaces de stockage en décharge de type D restent dès lors nécessaires.

En outre, si la législation fédérale n'interdit explicitement pas l'utilisation de sables de mâchefers dans la fabrication du ciment ou du béton, les teneurs en métaux lourds de ces derniers ne respectent pas, dans les faits, les valeurs limites de concentrations définies à l'annexe 4 chapitre 1.1 de l'OLED. A ce titre et malgré des discussions entamées par plusieurs cantons, l'Office fédéral de l'environnement (ci-après: OFEV) se montre pour le moins réservé quant à l'idée d'une modification de la législation fédérale visant à relever les valeurs limites en métaux lourds permettant l'utilisation de sables de mâchefers comme matière première pour la fabrication de ciment. Les principaux arguments avancés par l'OFEV sont le risque de dispersion dans l'environnement des polluants résiduels, le fait que le secteur de la construction ne manque actuellement pas de sable et que si cela devait être le cas un jour, d'autres matériaux non valorisés à ce jour, tels que certaines moraines ou autres déchets de démolition, seraient disponibles en quantités bien plus importantes et avec des teneurs en polluants quasi inexistantes.

Par ailleurs, à l'inverse de ce qui est le cas pour plusieurs de nos voisins européens, l'utilisation de mâchefers comme matériaux de construction (p.ex. sous forme de sous-couche routière) n'est pas admise en Suisse.

Dès lors, d'un point de vue tant légal que technique, et même après la mise en œuvre de l'état de la technique pour valoriser au maximum possible les résidus d'incinération, il n'existe aujourd'hui aucune réelle alternative au stockage définitif de ces résidus d'incinération en décharge de type D.

Ainsi, la mise en décharge des déchets constitue l'ultime étape du traitement d'un déchet lorsque celui-ci n'a pas pu faire l'objet d'une valorisation.

B. Droit cantonal

Le droit cantonal genevois reprend pour sa part les principes énoncés à l'art. 30 LPE.

La loi sur la gestion des déchets, du 20 mai 1999 (LGD; rs/GE L 1 20) prévoit ainsi à son article 2:

¹ *La production de déchets doit être limitée dans la mesure du possible.*

² *Les déchets dont la production n'a pas pu être évitée doivent être valorisés dans la mesure du possible.*

³ *Les déchets combustibles non valorisés doivent être incinérés d'une manière respectueuse de l'environnement et dans des installations appropriées dûment autorisées.*

⁴ *Les autres déchets sont stockés définitivement dans une décharge contrôlée.*

En outre, la nouvelle loi sur les déchets, du 2 septembre 2022 (LDéchets; rs/GE L 1 21), non encore entrée en vigueur mais récemment adoptée à une large majorité par le Grand conseil, reprend, elle aussi, les 3 axes de la politique fédérale de gestion de déchets explicités à l'art. 30 LPE.

L'article 2, alinéa 1 LDéchets prévoit en effet que :

1 La limitation et l'élimination des déchets s'inscrivent dans la politique de développement durable cantonale et respectent les principes suivants :

a) la production de déchets doit être évitée ou limitée par des mesures actives à la source, notamment au moyen de l'utilisation de produits réutilisables;

b) les déchets dont la production n'a pas pu être évitée doivent faire l'objet d'une valorisation matière, dans la mesure du possible;

c) les déchets qui ne peuvent pas faire l'objet d'une valorisation matière doivent être incinérés dans les installations prévues à cet effet en vue d'une valorisation énergétique;

d) les autres déchets non valorisés doivent être stockés définitivement, après avoir au besoin subi un traitement adéquat.

L'article 2, alinéa 1 LDéchets prévoit ainsi explicitement de procéder à la valorisation énergétique si une valorisation matière n'est pas possible.

3. Situation actuelle du traitement des mâchefers

Les mâchefers se définissent comme les résidus incombustibles qui subsistent après l'incinération des déchets.

À ce jour, les résidus sortant d'un incinérateur ne sont pas directement envoyés en décharge mais font l'objet d'une étape intermédiaire consistant à récupérer et valoriser notamment les métaux lourds qui les composent partiellement.

Les efforts déployés pour optimiser la valorisation des mâchefers ont notamment pour but de faire baisser la quantité de résidus d'incinération destinés à finir en décharge.

L'Etat de Genève suit ainsi, depuis plusieurs années déjà, une stratégie basée sur trois axes pour la valorisation et l'élimination de ses résidus

d'incinération à savoir la poursuite des études relatives aux possibilités de valorisation des mâchefers, des discussions avec les cantons romands en vue de la recherche d'une solution intercantonale et la recherche d'un site pour le stockage définitif des mâchefers sur le territoire genevois.

La Suisse figure parmi les pays pionniers dans le développement de procédés de retraitement des mâchefers. Jusqu'à récemment, les recherches s'orientaient exclusivement sur la récupération de divers métaux comme le cuivre, le zinc, l'aluminium, ou encore des métaux précieux comme l'or, l'argent ou le platine, ces mesures s'inscrivant dans le cadre du développement de l'économie circulaire. Or, une fois les 12 à 15% de métaux séparés et valorisés, le reste des mâchefers doit encore être mis en décharge de type D, n'ayant pas la qualité requise pour une valorisation dans la construction conformément à l'OLED. Plusieurs procédés de ce type sont actuellement opérationnels dans diverses usines d'incinération ou décharges suisses.

En 2016, confronté à la résistance des communes et des riverains à l'ouverture d'une nouvelle décharge de type D, le canton de Genève a lancé de nouveaux essais, avec cette fois pour objectif d'obtenir une qualité résiduelle de mâchefers suffisamment propre pour qu'ils puissent être valorisés dans la construction dans le respect de l'OLED. Les résultats obtenus sont prometteurs. C'est ainsi que l'un des procédés les plus aboutis en Europe pour le retraitement des mâchefers fait l'objet actuellement d'un projet de construction d'une nouvelle installation mené par les services industriels de Genève (SIG) en consortium avec des entreprises privées. Cette installation est destinée à remplacer l'installation actuelle de déferraillage des mâchefers des Cheneviers dans la halle du Bois-de-Bay. Elle devrait être opérationnelle en 2024.

Pour autant, le besoin de volumes de décharge de type D persistera car, indépendamment de toutes les mesures connues et techniquement réalisables visant au recyclage ou à la valorisation des résidus d'incinération, il subsistera une quantité non négligeable de mâchefers en fin de processus de valorisation.

Ainsi, le canton de Genève œuvre déjà depuis plusieurs années pour optimiser la valorisation des mâchefers avec notamment pour objectif de faire baisser la quantité de résidus d'incinération destinés à finir en décharge. Comme déjà dit, le procédé dont il a soutenu le développement est le plus abouti du genre, avec, en théorie du moins, le taux de valorisation le plus important. En cas d'acceptation de l'IN 188, le Conseil d'Etat poursuivra ses efforts pour valoriser au maximum les mâchefers et le soutien à la mise en œuvre de procédés innovants pour réduire les volumes de résidus à stocker,

sans toutefois pouvoir apporter une réponse immédiate et globale aux préoccupations des initiants.

4. De l'apport du texte proposé par l'IN 188

Pour rappel, la disposition proposée par l'initiative déclarée partiellement valide par arrêté de ce jour a la teneur suivante:

« Art. 161A Mâchefers et matériaux bioactifs (nouveau)

L'Etat s'efforce de prendre toutes les mesures visant au recyclage ou à la valorisation des mâchefers d'incinération et d'autres matériaux bioactifs, en veillant au respect de la santé de la population et de l'environnement. »

Comme le constate ledit arrêté, les termes utilisés dans l'IN 188 n'existent pas au niveau du droit fédéral, notamment dans la LPE, alors même que les cantons ont la tâche d'exécuter et de mettre en œuvre cette loi (art. 36 LPE). Cela signifie en particulier que le droit cantonal devrait reprendre cette terminologie et ne pourrait *a priori* pas s'en écarter.

Cela étant, une interprétation logique et conforme au principe *in dubio pro populo* amène le Conseil d'Etat à retenir que l'alinéa 2 propose la mise en œuvre par les autorités cantonales de mesures visant au recyclage et à la valorisation des déchets qui devraient normalement être stockés dans les décharge de type D.

Ainsi, de l'aveu même des initiants, l'initiative doit se comprendre comme étant une invitation faite aux autorités de favoriser le recyclage afin d'éviter de devoir créer une nouvelle décharge.

Or, comme mis en évidence ci-dessus, force est de constater que, d'une part, le cadre législatif tant fédéral que cantonal intègre déjà les orientations proposées par l'initiative dès lors que l'on y trouve l'obligation stricte de valorisation (et de recyclage), et que, d'autre part, cette obligation est déjà largement mise en œuvre par le canton.

Ce nonobstant,

le Conseil d'Etat n'a pas d'objection de principe concernant l'acceptation du texte constitutionnel proposé, celui-ci permettant d'ancrer dans la Constitution un grand principe existant du droit fédéral et cantonal en matière de gestion des déchets.

5. Conclusions pour la prise en considération de l'IN 188

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les Députés, à accepter l'initiative 188, dans la mesure de sa validité.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :
Michèle RIGHETTI

Le président :
Mauro POGGIA