



Date de dépôt : 24 janvier 2024

Rapport du Conseil d'Etat
au Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative
populaire cantonale 197 « Exploitations à proximité des
habitations : une distance minimale afin de mieux préserver la
santé publique »

- | | |
|--|--------------------------|
| 1. Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le | 29 septembre 2023 |
| 2. Arrêté du Conseil d'Etat au sujet de la validité de l'initiative, au plus tard le | 29 janvier 2024 |
| 3. Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative, au plus tard le | 29 janvier 2024 |
| 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 | 29 septembre 2024 |
| 5. En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, au plus tard le | 29 septembre 2025 |

Le Conseil d'Etat a constaté l'aboutissement de l'initiative populaire 197 « Exploitations à proximité des habitations : une distance minimale afin de mieux préserver la santé publique » (ci-après : IN 197) par un arrêté du 27 septembre 2023, publié dans la Feuille d'avis officielle le 29 septembre 2023. 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 29 janvier 2024.

Par arrêté séparé de ce jour, le Conseil d'Etat a partiellement invalidé l'IN 197, la troisième phrase de l'article 3C (nouveau) de la loi sur les gravières et exploitations assimilées, du 28 octobre 1999 (LGEA; rs/GE L 3 10) étant supprimée.

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.

A. PRISE EN CONSIDÉRATION DE L'INITIATIVE

Le Conseil d'Etat, dans le présent rapport, abordera plus particulièrement les points suivants :

1. les dispositions législatives proposées par l'IN 197;
2. la procédure et le cadre légal actuel;
3. la prise en compte de la protection des riverains des gravières;
4. la situation du canton en matière de ressources en gravier;
5. l'apport du texte proposé par l'IN 197;
6. la position du Conseil d'Etat et contreprojet.

C'est sur cette base qu'il exprimera ensuite ses recommandations au Grand Conseil sur la suite à donner à cette initiative.

1. Les dispositions législatives proposées par l'IN 197

L'IN 197 prévoit de modifier la LGEA en introduisant un nouvel article 3C, « Mesures de protection », libellé comme suit, en tenant compte de son invalidation partielle :

« L'ensemble des activités découlant des types d'exploitations et de décharges visés par la présente loi est considéré comme pouvant porter atteinte à la santé publique. La distance minimale séparant les zones d'exploitations des zones d'habitations est fixée de manière à préserver la santé des personnes touchées et à limiter les nuisances ».

Les initiants précisent dans le texte explicatif de l'initiative :

« L'importante densification et l'espace restreint sur le territoire de Genève rendent difficile la protection de la santé des habitants vivant à proximité des exploitations à ciel ouvert et des décharges de matériaux d'excavation produisant des nuisances importantes (bruit et pollution de l'air).

Le brassage des matériaux et le va-et-vient incessant des camions génèrent notamment du bruit, de la poussière et des particules fines qui peuvent s'avérer particulièrement nocives pour la santé, surtout lors d'une exposition prolongée.

L'objectif de cette initiative est de réduire l'impact des nuisances provoquées par ces activités sur la santé de la population.

De ce fait, cette initiative vise à introduire expressément l'obligation de respecter une distance minimale de 300 mètres entre les zones d'exploitations et les zones d'habitations. Il s'agit de préserver sérieusement la santé de la population genevoise ! »

2. La procédure et le cadre légal actuel

Au sens de son article premier, la LGEA délimite son champ d'application en ces termes :

« ¹ La présente loi s'applique aux exploitations à ciel ouvert de gravier, sable et argile (ci-après : gravières).

² Elle régit également le remblayage des gravières après exploitation (ci-après : décharges contrôlées), ainsi que les travaux inhérents à l'affectation et au réaménagement futurs des terrains ».

La LGEA a notamment pour but de garantir un approvisionnement du canton en gravier et en sable, tout en préservant notamment les zones d'habitations.

L'article 3 LGEA fixe un processus en 3 étapes nécessaires à l'ouverture d'une gravière, soit :

- une 1^{re} étape de planification au moyen du plan directeur des gravières;
- une 2^e étape d'affectation des terrains au moyen d'un plan d'extraction;
- une 3^e étape de délivrance d'une autorisation d'exploiter.

Le plan directeur des gravières est élaboré par le département compétent sur la base d'un certain nombre de critères qui permettent de délimiter des secteurs d'exploitation, dans le respect des buts et objectifs de la LGEA et de son règlement d'application, du 19 avril 2000 (RGEA; rs/GE L 3 10.03).

Le plan directeur est ensuite adopté par le Conseil d'Etat. Cette adoption fait l'objet d'une publication dans la Feuille d'avis officielle (art. 5, al. 5 LGEA).

En ce qui concerne la protection des zones d'habitations, une « distance tampon » de 100 mètres est appliquée autour de chaque habitation dès l'étape de la planification.

Cette distance tampon de 100 mètres a été intégrée pour la première fois dans le plan directeur des gravières, dans sa version adoptée le 23 mars 1999.

La LGEA a pour sa part été adoptée le 28 octobre 1999. Elle prévoit notamment : « *Aucune gravière ne peut être ouverte en dehors des périmètres fixés par le plan directeur [des gravières]* (art. 4, al. 1 LGEA). *A titre exceptionnel, et en dérogation à l'alinéa 1 ci-dessus, une gravière peut néanmoins être étendue au-delà des limites prévues par le plan directeur [des gravières], à la condition, notamment, qu'il n'en résulte pas d'inconvénient grave pour le voisinage et que les propriétaires touchés, les occupants des maisons d'habitation concernées et la commune du lieu de situation aient manifesté leur accord écrit et de façon unanime* (art. 4, al. 4 LGEA) ».

Le RGEA a quant à lui été adopté le 19 avril 2000. Il a abrogé le règlement concernant les gravières et exploitations assimilées, du 7 septembre 1977, qui indiquait notamment : « *Les gravières sont en principe ouvertes dans les périmètres fixés par le plan directeur des gravières* » (art. 12) et ne prévoyait pas de limite aux distances.

Le RGEA dispose en son article 28, alinéa 6 :

« *La distance minimale par rapport aux habitations est de 100 m. Cette distance est mesurée à partir du centre de l'habitation principale. Sont réservées les dispositions dérogatoires fixées par l'article 4, alinéa 4, de la loi. En cas de dérogation, la distance minimale est fixée en tenant compte des valeurs limites d'immission prescrites dans l'ordonnance fédérale sur la protection contre le bruit, du 15 décembre 1986* ».

Cet alinéa précise ainsi une condition permettant de déroger à la distance minimale de 100 mètres, à savoir le respect des valeurs limites d'immission prescrites dans l'ordonnance fédérale sur la protection contre le bruit, du 15 décembre 1986 (OPB; RS 814.41).

Sur la base des périmètres définis dans le plan directeur des gravières et, notamment, de ces possibilités de dérogation, des plans d'extraction sont élaborés, puis des autorisations d'exploiter délivrées.

Les plans d'extraction doivent faire l'objet, suivant les volumes concernés, d'une notice ou d'une étude de l'impact sur l'environnement.

Le plan d'extraction et l'étude de l'impact sur l'environnement qui l'accompagne sont soumis à une enquête technique dans les différents services de l'administration cantonale, qui vérifient leur conformité avec les différentes bases légales applicables.

Au terme de cette procédure, le projet est soumis à une enquête publique puis à une procédure d'opposition, avant son adoption par le Conseil d'Etat (art. 6, al. 1 LGEA).

3. La prise en compte de la protection des riverains des gravières

Comme mentionné ci-dessus, les plans d'extraction sont soumis à la procédure de l'étude de l'impact sur l'environnement. Dans ce cadre, l'impact du projet, notamment en matière de qualité de l'air et de protection contre le bruit, est dûment évalué. Les dispositions appliquées sont les suivantes :

Protection contre le bruit

En application de la loi fédérale sur la protection de l'environnement, du 7 octobre 1983 (LPE; RS 814.01), l'OPB définit les valeurs limites d'exposition, lesquelles sont des valeurs limites d'immission, des valeurs de planification et des valeurs d'alarme (art. 2, al. 5 OPB). Pour les nouvelles gravières, les valeurs de planification, soit les valeurs les plus restrictives, sont applicables.

Dans le cas des gravières, 2 éléments distincts sont évalués :

- le respect des valeurs de planification pour les habitations situées à proximité de l'exploitation. L'exposition des bâtiments est évaluée au moyen de calculs et/ou d'une modélisation du bruit. En amont de la réalisation du projet, des mesures sont exigées en fonction de la configuration locale (éloignement de l'exploitation, mise en place d'un écran anti-bruit, etc.) pour garantir le respect de ces valeurs;

- le respect des prescriptions de l'OPB le long des axes principaux empruntés par les véhicules liés à l'exploitation.

Protection de l'air

L'ordonnance fédérale sur la protection de l'air, du 16 décembre 1985 (OPair; RS 814.318.142.1) fixe les seuils, soit les valeurs limites d'émission (VLE) et les valeurs limites d'immission (VLI) à respecter.

L'OPair fixe notamment des seuils journaliers et annuels (OPair, annexe 7) pour plusieurs polluants, dont les poussières en suspension (PM10) et le dioxyde d'azote (NO₂). Ces VLI ont été fixées par le Conseil fédéral sur la base des critères de la LPE de sorte que, lorsqu'elles sont respectées, les hommes, les animaux, les plantes et les sols sont notamment protégés contre toute atteinte nuisible ou incommode due à la pollution atmosphérique.

Plus précisément, ces valeurs limites ont été fixées en fonction de seuils définis au moyen d'études toxicologiques contrôlées et d'études épidémiologiques pour des durées d'exposition et des doses variables, comme ayant des effets potentiellement néfastes pour l'homme et l'environnement.

Le respect des valeurs limites d'immission relatives au projet est vérifié, en caractérisant et en évaluant notamment la qualité de l'air du site à l'état initial, pendant l'exploitation, sur la base des émissions attendues des installations, engins et véhicules.

Dans le cas de l'exploitation des gravières, la limitation préventive des émissions s'applique à l'ensemble des installations stationnaires utilisées, à savoir les installations fixes, les aménagements de terrains, les routes et pistes d'accès, les engins et machines ainsi que les procédés s'y déroulant.

L'étude de l'impact sur l'environnement doit également comprendre les mesures préventives qui seront mises en œuvre par l'exploitant afin de limiter les rejets dans l'air et d'éviter la gêne du voisinage. Les différentes mesures qui peuvent être appliquées sont, par exemple, le captage des poussières (technique de confinement ou d'isolation), l'asphaltage et le nettoyage régulier des voies de circulation, l'humidification des pistes, la mise en place d'installations de lavage des roues des véhicules, la pose de bâches, etc. Ces mesures, correctement appliquées, sont efficaces et correspondent à l'état de la technique.

Dans le cadre des nouveaux plans d'extraction à proximité des zones habitées, le service de géologie, sols et déchets (GESDEC) et le service de l'air, du bruit et des rayonnements non ionisants (SABRA) de l'office cantonal de l'environnement (OCEV) imposent par ailleurs un monitoring

des retombées de poussières pour évaluer la bonne application des mesures préventives.

Afin de déterminer si les immissions mesurées à proximité d'une gravière sont sensiblement différentes de celles mesurées en l'absence de l'installation, le SABRA a procédé à une comparaison des immissions relevées par 2 stations de mesure du réseau d'observation de la qualité de l'air à Genève (ROPAG). La comparaison a porté sur la période 2000-2005, pour 2 stations de mesure situées en milieu rural : Passeiry et Anières. La première station de mesure (Passeiry, sur la commune d'Avully) était située à 180 mètres d'une gravière exploitée durant cette période. Aucune gravière n'était exploitée durant ladite période à proximité de la seconde station de mesure (Anières). La comparaison susmentionnée a donné lieu aux observations ci-après :

- les immissions de PM10 relevées à la station de mesure de Passeiry sont équivalentes à celles relevées à la station de mesure d'Anières, voire inférieures durant les 2 dernières années;
- en particulier, aucune augmentation des particules fines n'a été enregistrée durant les journées avec la direction du vent allant de la gravière (située au sud-ouest) vers la station de mesure de Passeiry;
- les quelques pics relevés pour les immissions de PM10, uniquement par la station de mesure de Passeiry, coïncident avec des périodes de récoltes agricoles estivales (des cultures plantées à proximité de la station de mesure), pendant lesquelles la circulation des tracteurs soulève beaucoup de poussières;
- s'agissant des immissions de NO₂, les mesures enregistrées à la station de mesure d'Anières sont globalement plus élevées que celles enregistrées à la station de mesure de Passeiry, pourtant située à proximité d'une gravière durant la période considérée.

Il en découle que les mesures effectuées par le SABRA ne permettent pas de mettre en évidence un quelconque dépassement des valeurs limites de l'OPair en lien avec l'activité d'une gravière aux abords des installations, vis-à-vis des polluants mesurés et de la période considérée. Ces mesures ne permettent pas non plus de mettre en évidence, sur la période considérée, une différence substantielle des concentrations des polluants mesurés aux abords de l'installation concernée par rapport aux relevés effectués sur un site non exploité.

4. La situation du canton en matière de ressources en gravier

Les réserves de gravier exploitable du canton ont été évaluées, lors de l'élaboration du plan directeur des gravières 2010, à environ 65 millions

de m³. Depuis cette dernière estimation, une partie des matériaux ont été utilisés pour la construction et les volumes disponibles sur certains gisements ont été revus à la baisse.

Sur cette base, le stock de gravier disponible à ce jour sur le canton est aujourd'hui estimé entre 45 et 50 millions de m³.

Entre 2012 et 2021, le canton a consommé annuellement entre 550 000 et 800 000 m³ de sable et de gravier issus des gisements du canton, soit une consommation annuelle moyenne de l'ordre de 650 000 m³.

Ainsi, au rythme actuel, les gisements du canton seront épuisés dans approximativement une septantaine d'années.

Il est important de rappeler ici que ces réserves sont des ressources non renouvelables et finies à l'échelle du canton. La géologie étant par ailleurs relativement bien connue, les possibilités de découverte de nouveaux gisements sont très faibles. La seule option permettant, en cas de pénurie, de mobiliser de nouvelles ressources résiderait dans des changements des critères d'exclusion définis dans le plan directeur des gravières. A titre d'exemple, on peut citer les zones de forêts, qui sont actuellement exclues du plan directeur des gravières mais qui recouvrent des gisements de gravier.

En complément au gravier extrait sur son territoire, le marché de la construction a également recours à des matériaux issus du recyclage et à des graviers issus de l'importation (principalement de France).

Si la première option est vertueuse et encouragée par le canton, le recours à la seconde doit, dans la mesure du possible, être évitée. En effet, ces matériaux proviennent généralement de sites d'extraction éloignés et sont transportés, parfois sur de longues distances, par camions, moyen de transport ayant un impact important sur l'environnement (bruit, pollution de l'air, émissions de CO₂ notamment).

D'autre part, le remblayage des gravières permet également d'éliminer localement les matériaux d'excavation produits par les chantiers du canton. Dans ce domaine, le canton souffre déjà d'un déficit chronique de capacité d'élimination, qui conduit à l'exportation en direction de la France de plus de la moitié des matériaux d'excavation produits.

Outre la dépendance envers la France que cette situation engendre, ces exportations posent également un problème environnemental, car elles sont réalisées principalement par camions, et presque systématiquement par des véhicules étrangers (ce qui pénalise la branche locale des transports).

Afin de pallier cet état de fait, le canton a pour objectif de mettre en place des décharges de type A hors des gravières. Cette option fait aujourd'hui face

à certaines résistances de communes ou de riverains. Par ailleurs, du point de vue environnemental, la mise en place de décharges de type A est moins efficace que l'exploitation de gravières. En effet, les impacts notamment sur les sols, sont les mêmes alors que la décharge ne remplit qu'une fonction de stockage définitif de matériaux sans permettre l'extraction préalable de matériaux de construction, comme c'est le cas pour les gravières.

5. L'apport du texte proposé par l'IN 197

La mise en œuvre d'une distance minimale séparant les zones d'exploitations des zones d'habitations, fixée de manière à préserver la santé des personnes touchées et à limiter les nuisances, telle que voulue par l'IN 197, n'apporte pas de plus-value particulière par rapport à la situation actuelle.

Cette disposition est en effet déjà couverte par l'obligation de réaliser une notice ou une étude de l'impact sur l'environnement, qui a justement pour objectif de vérifier le respect des dispositions en matière de protection de l'environnement, en particulier vis-à-vis des voisins directs du projet.

En matière de protection contre le bruit, comme expliqué au point 3, le respect des valeurs de planification, soit les valeurs limites les plus restrictives de l'OPB, est vérifié au moyen d'une modélisation, en prenant en compte le type d'exploitation et les conditions locales (topographie, obstacles, etc.).

Sur la base de cette modélisation, les éventuelles mesures d'accompagnement nécessaires sont fixées. Elles ne seront par exemple pas les mêmes en présence d'une installation de traitement des matériaux ou de la simple excavation du gisement.

Ainsi, en matière de protection contre le bruit, l'IN 197 n'est pas utile et n'apportera aucun bénéfice supplémentaire aux riverains, dans la mesure où ce sont les conditions locales qui doivent être prises en compte dans le cadre de l'étude de l'impact sur l'environnement.

En ce qui concerne la protection contre les poussières fines, l'élément déterminant en matière d'exploitation de gravier et de remblayage de gravière est la bonne application des mesures de limitation préventive des émissions.

En effet, en fonction des conditions locales et climatiques, la distance de propagation des poussières peut considérablement varier. C'est pour cette raison que les bonnes pratiques d'exploitation préconisées dans les études de l'impact sur l'environnement et dans les aides à l'exécution de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) imposent des mesures de lutte à la source, qui sont mises en œuvre par les exploitants.

Le texte de l'IN 197 n'améliorera ainsi pas la protection de la santé de la population genevoise et ne contribuera pas à une amélioration de la prise en compte de cette problématique lors de l'exploitation.

6. La position du Conseil d'Etat et contreprojet

Le présent rapport sur la prise en considération de l'IN 197 a mis en évidence l'absence de plus-value du texte proposé par l'IN 197. Il a également permis de mettre en évidence que les mesures adéquates de protection contre le bruit et pour la préservation de la qualité de l'air sont déjà mises en œuvre, et que le texte proposé ne permettrait pas d'améliorer concrètement la situation.

Le Conseil d'Etat partage toutefois la préoccupation des initiants de garantir la protection de la santé de la population vivant à proximité des gravières.

Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il de refuser l'IN 197, en suggérant au Grand Conseil de travailler sur un contreprojet.

Le contreprojet, auquel le Conseil d'Etat pourrait contribuer, porterait sur 2 axes :

- la mise sur un pied d'égalité des gravières et des décharges, en introduisant dans la loi sur la gestion des déchets, du 20 mai 1999 (LGD; rs/GE L 1 20), et dans le règlement d'application de la loi sur la gestion des déchets, du 28 juillet 1999 (RGD; rs/GE L 1 20.01), les mêmes dispositions relatives aux distances que pour les gravières, soit une distance minimale de 100 mètres, avec une dérogation possible sous réserve de l'accord des riverains concernés et de la mise en œuvre de mesures de limitation à la source du bruit et des émissions atmosphériques;
- pour les nouvelles exploitations, la mise en place, à la charge des exploitants, d'un monitoring obligatoire des paramètres pertinents de la qualité de l'air et de la charge sonore dans les secteurs habités proches des exploitations.

Les 2 axes de ce contreprojet, qui respectent le principe de la proportionnalité des mesures par rapport au but à atteindre, doivent permettre de garantir la protection de la santé de la population à proximité des gravières et des décharges, objectif de l'IN 197, de la manière la plus ciblée possible, tout en prenant en compte les besoins du canton en matière d'approvisionnement en gravier et d'élimination des matériaux d'excavation. En effet, la mise en place d'un monitoring obligatoire pour les nouvelles installations permettra, en plus de détecter les éventuelles déviations par

rapport aux prévisions du rapport d'étude d'impact sur l'environnement, de prendre des mesures correctives ciblées en cas de dépassement du cadre opérationnel fixé pour l'exploitation.

B. CONCLUSION

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite à refuser l'IN 197 et propose d'élaborer un contreprojet centré sur une législation équilibrée entre l'exploitation des gravières et des décharges, ainsi qu'une surveillance accrue de l'environnement dans les périmètres habités proches de ces installations.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :

Michèle RIGHETTI-EL ZAYADI

Le président :

Antonio HODGERS