

Date de dépôt : 25 juillet 2013

Rapport du Conseil d'Etat

au Grand Conseil sur la motion de M^{mes} et MM. Marie Salima Moyard, Eric Leyvraz, Mathilde Chaix, François Gillet, Gabriel Barrillier, Jean-Louis Fazio, Patricia Läser, Beatriz de Candolle, Thierry Cerutti, René Desbaillets, François Lefort, Jacqueline Roiz, Guillaume Sauty, Philippe Schaller, Brigitte Schneider-Bidaux pour un plan directeur des esplanades de recyclage de matériaux minéraux en zone industrielle et la normalisation des situations particulières non conformes

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 27 janvier 2012, 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 ferme volonté du Conseil d'Etat d'encourager l'utilisation de matériaux recyclés dans le secteur de la construction, afin de pallier à l'épuisement des ressources en graves naturelles sur le territoire cantonal¹;

- le rapport de la Commission de l'environnement et de l'agriculture sur les PL 10701 et 10702 adoptés à l'unanimité du Grand Conseil le 13 octobre 2011;

- la nécessité, pour traiter (c'est-à-dire laver, concasser, chauler...) les matériaux de démolition et d'excavation, de disposer d'installations lourdes de traitement et de recyclage, qui doivent être pérennes et qui ne sont autorisées qu'en zone industrielle;

¹ En témoigne l'exposé des motifs du Conseil d'Etat du PL 10702.

- que les esplanades de recyclage existantes en zone industrielle sont trop peu nombreuses et mal réparties sur le canton (deux entreprises dans la zone industrielle du Bois-de-Bay ; quatre sur le site de Montfleury, dans la zone industrielle de Meyrin-Satigny ; une dans la zone industrielle de Bardonnex, mais aucune autorisée en Champagne ni dans la région Arve-lac ni sur rive droite entre Meyrin et Versoix);

- que les zones industrielles sont insuffisantes et très convoitées sur le canton et qui plus est peu intéressées à accueillir les installations de traitement et recyclage des matériaux minéraux qui nécessitent de grandes surfaces, génèrent de nombreuses nuisances (poussières, bruits, trafic) et n'emploient que peu d'employés;

- qu'aucune zone n'est actuellement adaptée aux esplanades de recyclage et que leur implantation, tant en zone agricole qu'en zone industrielle, pose problème;

- que le PL 10702 n'autorisera des installations de traitement et de recyclage sur les sites de gravières (sises en zone agricole) que de manière temporaire soit pendant la durée d'exploitation de la gravière;

- que deux entreprises sises en Champagne (en zone agricole) sur des gravières qui n'extraient plus de grave depuis des dizaines d'années, recyclent des matériaux sans être au bénéfice d'une autorisation, en totale illégalité et sans les contrôles inhérents à ce type d'exploitation;

- que la volonté du Grand Conseil exprimée au travers du PL 8706², voté à l'unanimité le 15 juin 2006, qui prévoyait un déménagement de ces deux entreprises dans la zone industrielle du Bois-de-Bay est restée lettre morte: le terrain déclassé à cet usage sera vraisemblablement occupé par d'autres entreprises employant davantage de personnel;

- que ces deux entreprises sont toutefois positionnées en des lieux stratégiques dans le canton (sans elles, plus aucune zone de traitement au sein de la plus grande zone de gravières du canton, la Champagne), permettant ainsi une forte synergie entre les activités d'exploitation de graves naturelles, les activités de recyclage et celles de mise en décharge;

² Intitulé complet : projet de loi modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Satigny (création d'une zone des bois et forêts et d'une zone de développement industriel et artisanal et abrogation d'un sous-périmètre destiné à un stand de tir) et modifiant le périmètre de protection générale des rives du Rhône, au lieu-dit « Bois-de-Bay ».

- que les activités de recyclage sont indispensables au métabolisme genevois de la construction, qui plus est si l'on pense aux grands projets d'urbanisme (CEVA, Chapelle-les-Sciez, Communaux d'Ambilly, Cherpines, ...) et qu'elles doivent donc être planifiées en tant que politique publique;

- qu'il n'existe pas de coordination suffisante entre le DCTI et le DSPE quant à l'affectation précise des rares zones industrielles : il n'y a pas de pesée d'intérêts concertée entre l'intérêt public du développement de Genève (par exemple de déplacement d'entreprises du PAV) (porté par le DCTI), et l'intérêt public de promotion du recyclage et de mise à disposition de surfaces suffisantes pour les activités de traitement de déchets (porté par le DSPE);

- que le plan quadriennal de gestion des déchets, outil légal pour la planification en matière d'installation de traitement de déchets dans lequel s'inscrit la problématique du recyclage, doit être réactualisé en 2013;

- que le Conseil d'Etat n'a que trop tardé à prendre en main cette problématique;

invite le Conseil d'Etat, dans les plus brefs délais :

- à normaliser la situation des deux entreprises sises en Champagne s'adonnant sans autorisation à des activités de recyclage (par exemple par un déclassement des sites assorti d'une servitude, un déplacement dans la région, un achat par la commune avec mise en droit de superficie, une dérogation à la zone avec l'art. 24 LAT ou encore par l'arrêt de leurs activités de recyclage);

- à étudier la possibilité de créer une nouvelle zone spécifiquement destinée à l'implantation d'esplanades de recyclage;

- à définir un plan directeur sectoriel des esplanades de recyclage (à travers des déclassements ou la libération d'espaces au sein des zones industrielles existantes) qui soient réparties sur l'ensemble du canton et en synergie avec les installations de traitement de déchets et les exutoires définitifs.

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

La motion M 2048 invite le Conseil d'Etat à se pencher sur la planification des installations de recyclage des déchets de chantier minéraux sur le territoire cantonal d'une part et sur la situation de deux entreprises sises en Champagne qui seraient actives dans ce domaine d'autre part.

La présente réponse s'attache à faire un point de situation actualisé sous la forme d'un bilan des activités de recyclage sur le territoire cantonal et des actions déjà entreprises dans l'objectif de répondre concrètement aux attentes des députés. Ce bilan est suivi par des réponses spécifiques aux différentes invites formulées par le Grand Conseil.

1. Situation actuelle des installations de recyclage

Les invites formulées par le Grand Conseil dans le cadre de la motion M 2048 ont pour contexte la préoccupation, tant du législatif que de l'exécutif, relative à la problématique du recyclage des matériaux minéraux à Genève et par conséquent à la planification territoriale des installations destinées à ce type d'activité. En préambule, il convient de préciser quels sont les procédés de recyclage à disposition et les installations nécessaires à leur mise en œuvre :

- Le concassage : ce procédé, le plus simple, concerne principalement des déchets minéraux issus des chantiers de démolition (béton, enrobés bitumineux, briques, etc.) et consiste en une réduction de la taille des éléments en différentes granulométries couramment utilisées dans les travaux de génie civil. Ce procédé nécessite des installations relativement simples qui peuvent être fixes ou itinérantes de chantier en chantier.
- La stabilisation à la chaux : ce procédé concerne uniquement des matériaux d'excavation de type "moraines limono-argileuses". Il consiste en un criblage et une adjonction de chaux aux matériaux d'excavation bruts. Cette technique est essentiellement réalisée dans des installations fixes car elle nécessite des surfaces importantes qui sont généralement incompatibles avec les contraintes des chantiers. Des installations mobiles sont également disponibles mais leur mise en œuvre nécessite des volumes de traitement relativement importants.

- Le lavage : cette technique est principalement utilisée pour la valorisation des matériaux d'excavation contenant une proportion importante de sables et graviers. Elle permet de débarrasser les matériaux des éléments fins et ainsi de produire des granulats semblables à ceux issus des graves naturelles extraites des gravières du canton. Cette technique nécessite des installations lourdes qui par conséquent doivent être fixes. Pour être rentables, ce type d'installation doit traiter des gros volumes de matériaux et est donc pratiquement obligatoirement mis en place dans le cadre de l'exploitation d'une gravière.

Aujourd'hui, les installations de recyclage suivantes sont autorisées pour le traitement des déchets minéraux dans le canton de Genève :

- 10 concasseurs mobiles;
- 7 installations fixes de concassage;
- 2 installations mobiles de stabilisation à la chaux;
- 2 installations fixes de stabilisation à la chaux;
- 1 installation fixe de lavage.

En ce qui concerne les installations de lavage, il est important de signaler que la modification de la loi sur les gravières et exploitations assimilées (LGEA - L 3 10), entrée en vigueur en novembre 2012, permet d'autoriser le traitement de matériaux extérieurs dans les installations d'une gravière. Cette modification met donc potentiellement trois nouvelles installations à disposition (sous réserve d'un intérêt des exploitants concernés).

Cette même modification législative permet aujourd'hui d'autoriser la pratique des activités de concassage et de stabilisation à la chaux sur le site des gravières.

Il est également important de signaler que trois installations de valorisation de déchets minéraux (deux installations de concassage et une installation de lavage) sont présentes sur territoire français à proximité immédiate de la frontière et traitent notamment des déchets en provenance de Suisse.

Finalement, comme relevé dans la motion M 2048, une installation de traitement située en zone agricole fonctionne sans autorisation sur le territoire cantonal (la deuxième installation mentionnée dans la motion n'est pas active dans le domaine du recyclage des déchets, cf. réponse spécifique sur ce point ci-après). Cette dernière, de grande capacité, réalise à la fois du concassage et du lavage.

Les installations listées ci-dessus sont relativement bien réparties pour desservir le territoire cantonal. Seules deux régions en sont dépourvues, à savoir le secteur Bellevue-Versoix et le secteur Arve-Lac. Les autres régions sont desservies de la manière suivante par des installations fixes:

Rive droite :

- Concassage : 3 installations dans la ZIMEYSA et 3 installations dans la ZIBAY;
- Stabilisation : 1 installation dans la ZIMEYSA et 1 installation dans la ZIBAY;
- Lavage : 1 installation dans la ZIMEYSA.

Arve-Rhône :

- Concassage : 3 installations dans la ZIBAY, 1 installation à Bardonnex (autorisée mais inactive) et 1 installation à Avusy (non autorisée);
- Stabilisation : 1 installation dans la ZIBAY;
- Lavage : 1 installation à Avusy (non autorisée).

Arve-Lac :

- Concassage : 2 installations en France, 1 installation à Bardonnex (autorisée mais inactive);
- Stabilisation : aucune;
- Lavage : 1 installation en France.

Si on prend en compte les installations situées sur le territoire français et l'installation non autorisée située en Champagne, la répartition des installations est satisfaisante. L'absence d'infrastructure dans le secteur de Versoix ne pose pas de problème particulier car les installations de la ZIMEYSA sont proches et facilement accessibles via le réseau routier primaire. La situation peut en revanche être améliorée dans le secteur Arve-Lac.

En matière de capacité de traitement, les installations actuelles sont suffisantes. Les volumes de matériaux traités par lavage pourraient probablement être augmentés. Cette activité entre cependant en concurrence directe avec la nécessité de « créer des trous » pour accueillir les matériaux d'excavation non valorisables produits dans le canton.

2. Situation des entreprises travaillant sans autorisation

La motion M 2048 demande de normaliser deux installations de traitement des matériaux minéraux situées en zone agricole dans le secteur de la Champagne et travaillant depuis plusieurs années sans autorisation. Il s'agit des sites de l'entreprise GESTRAG à La Petite-Grave et de l'entreprise Sablière du Cannelet SA à Avusy.

La situation de ces deux entreprises est fort différente. Il s'avère en effet que l'entreprise GESTRAG n'exerce plus d'activité de recyclage et que ses installations à La Petite-Grave sont appelées à être démantelées. Par ailleurs, les terrains qu'occupait cette entreprise appartiennent à l'association Pro Natura qui souhaite les récupérer pour un autre usage. Ainsi, la situation de GESTRAG est partiellement conforme. En effet, son activité a dès à présent cessé et le site sera à terme rendu à la nature par Pro Natura.

Le cas de Sablière du Cannelet SA est tout différent. Cette entreprise, pionnière dans le recyclage des matériaux minéraux à Genève, poursuit aujourd'hui ses activités et son directeur est de plus propriétaire de la majorité des surfaces qu'elle utilise.

Dans l'objectif de répondre à l'invite de la motion, le service de géologie, sols et déchets (GESDEC) du DIME a, dans un premier temps, rencontré les parties prenantes du dossier de Sablière du Cannelet SA, soit la commune d'Avusy et le directeur de l'entreprise. Ces démarches, visant à trouver un terrain d'entente entre les deux parties pour le maintien des activités de l'entreprise sur le site, se sont poursuivies durant plusieurs mois. Aucun compromis n'a cependant émergé de ces négociations, la commune d'Avusy souhaitant, pour entrer en matière sur le maintien de l'entreprise, devenir propriétaire des terrains et l'entreprise refusant cette option.

Dans un second temps, l'office de l'urbanisme (OU) du DU, assisté du GESDEC, a initié un projet de loi modifiant les limites de zones des parcelles appartenant à Sablière du Cannelet SA, afin de créer une zone industrielle et artisanale (ZIA), dont l'affectation sera restreinte aux activités de recyclage de matériaux minéraux. Cette limitation d'activité ayant pour but de garantir qu'aucune autre activité ne viendrait s'implanter sur le secteur en cas de départ de l'entreprise Sablière du Cannelet SA. La question du rachat des terrains concernés par la commune d'Avusy ne pouvant cependant pas être réglée dans un tel projet de loi, une solution de droit privé entre la commune et l'entreprise devra être trouvée.

Le projet de loi n'a pas encore été présenté à la commune, le Conseil municipal ayant en effet informé le DU, dans un courrier daté du 26 février 2013, de son souhait de voir déménager Sablière du Cannelet SA.

Les négociations continuent aujourd'hui. La situation est complexe et le Conseil d'Etat tente de convaincre la commune des avantages que représenterait un déclassement des parcelles concernées : la Sablière du Cannelet SA pourrait enfin être soumise à une procédure en autorisation d'exploiter, ce qui permettrait au département de mieux contrôler l'impact de l'entreprise sur l'environnement.

3. Réponses aux invites du Grand Conseil

Sur la base des éléments cités ci-dessus, les réponses suivantes peuvent être apportées aux trois invites de la motion M 2048.

Première invite : Normaliser la situation des deux entreprises sises en Champagne s'adonnant sans autorisation à des activités de recyclage

La Sablière du Cannelet SA revêtant une importance stratégique en matière de valorisation des déchets de chantier minéraux dans le contexte cantonal, les démarches visant au classement en zone industrielle des terrains nécessaires à son activité vont être poursuivies. La concertation à ce sujet continue avec la commune d'Avusy. Cette option a par ailleurs déjà été retenue dans le cadre de l'élaboration du projet de plan directeur cantonal 2030 (fiche D06).

En ce qui concerne le site de l'entreprise GESTRAG à La Petite-Grave, comme expliqué plus haut, la situation est aujourd'hui partiellement conforme, l'activité ayant cessé et les parcelles devant être rendues à la nature prochainement.

Deuxième invite : Etudier la possibilité de créer une nouvelle zone spécifiquement destinée à l'implantation d'esplanades de recyclage

A l'image de ce qui est proposé dans le cadre du projet de loi modifiant les limites de zones pour l'entreprise Sablière du Cannelet SA, il est d'ores et déjà possible de créer des zones industrielles et artisanales (ou zones de développement industrielles et artisanales) dont l'affectation est restreinte aux activités de recyclage de matériaux minéraux. Cette possibilité semble suffisante pour répondre aux besoins actuels de planification dans ce domaine.

Troisième invite : Définir un plan directeur sectoriel des esplanades de recyclage (à travers des déclassements ou la libération d'espaces au sein des zones industrielles existantes) qui soient réparties sur l'ensemble du canton et en synergie avec les installations de traitement de déchets et les exutoires définitifs

En matière de planification des installations, il convient de distinguer les stratégies applicables à chaque procédé tout en gardant à l'esprit que les transports des matériaux concernés sont générateurs de nuisances et doivent être minimisés.

Pour le concassage des matériaux de démolition, la priorité doit être donnée à un traitement sur le site de production des déchets (chantier), au moyen d'un concasseur mobile, et à une réutilisation sur place. Le transport des matériaux dans une installation de traitement fixe doit être réservé aux chantiers sur lesquels ce traitement n'est pas envisageable ou à des cas particuliers (par exemple : lors de la production de granulats d'enrobés bitumineux ou de granulats de béton destinés à être utilisés dans des centrales de production fixes). Le nombre et la répartition actuelle de ces installations sont donc satisfaisants à l'exception de la région Arve-Lac qui ne dispose pas d'infrastructure à proximité. Dans ce secteur, les opportunités d'ouverture d'une installation de traitement ou au moins de tri/regroupement devront être étudiées en détail et concrétisées. En cas de besoin de capacité de traitement supplémentaire, la LGEA offre maintenant la possibilité d'autoriser ce type d'activité dans les gravières.

Pour le traitement à la chaux, des installations mobiles doivent être utilisées sur les grands chantiers chaque fois que cela est possible. En ce qui concerne les installations fixes, il y a ici un réel intérêt à disposer d'infrastructures à proximité des lieux de production des déchets et d'utilisation des matériaux. La répartition actuelle des installations sur le territoire cantonal n'est pas suffisante. Afin de remédier à cette situation et considérant la forte synergie avec les décharges pour matériaux d'excavation (tri des matériaux valorisables à l'entrée de la décharge et enfouissement de la fraction non valorisable), il est souhaitable de favoriser le développement de telles installations sur le site des gravières. Ainsi, une installation pourrait voir le jour en rive gauche sur le site de Bardonnex (sous réserve d'un intérêt de l'exploitant). Pour le secteur Arve-Lac, le besoin d'un site de traitement de matériaux minéraux se fait également sentir.

En ce qui concerne le lavage des matériaux d'excavation, comme indiqué plus haut, ces infrastructures sont lourdes et leur rentabilité intimement liée à l'exploitation, en parallèle des activités de recyclage, d'une gravière. La stratégie proposée consiste donc d'une part au maintien des trois installations pratiquant déjà cette activité dans la ZIMEYSA, en Champagne (Sablière du Cannellet SA) et en France, et, d'autre part, à inciter les trois autres exploitants de gravières à développer cette activité. Il faut signaler que l'ouverture de nouveaux sites de décharge contrôlée pour matériaux inertes n'acceptant que

des matériaux d'excavation non pollués, permettant une augmentation des volumes de décharge disponibles et ainsi une diminution de la pression sur les gravières, est un pré-requis indispensable au développement du lavage des matériaux.

Sur la base de ce qui précède, la réalisation d'un plan directeur des installations de traitement ne paraît pas nécessaire. Une attention particulière doit cependant être portée au maintien des installations existantes, y compris la Sablière du Cannelet SA et leur place actuelle dans les zones industrielles doit être durablement garantie. Cet élément a été concrétisé dans le cadre du projet de plan directeur cantonal 2030 dont la carte accompagnant la fiche D06 mentionne les installations de recyclage principales et sera repris dans le futur plan cantonal de gestion des déchets en cours d'élaboration.

Finalement, il est important de signaler que les infrastructures actuelles sont à même de répondre aux besoins du canton en situation normale. Dans le cadre des grands chantiers tels que le CEVA, le futur dépôt des TPG ou des nouveaux quartiers d'importances (projet stratégique de développement : PSD), les infrastructures de valorisation des matériaux minéraux adéquates devront impérativement être prévues dans la planification des chantiers. Cette planification étant de la responsabilité des maîtres d'ouvrages.

En résumé, les éléments de planification suivants sont à retenir afin de garantir une infrastructure de valorisation des matériaux minéraux suffisante :

- Recours accru aux installations mobiles de concassage;
- Maintien des installations de valorisation fixes existantes;
- Création d'une nouvelle infrastructure dans le secteur Arve-Lac;
- Incitation à pratiquer la stabilisation à la chaux sur les gravières;
- Incitation des activités de lavage des matériaux extérieurs sur les gravières (notamment par une augmentation des capacités de mise en décharge).

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 :
Anja WYDEN GUELPA

Le président :
Charles BEER