

Date de dépôt : 28 octobre 2020

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur l'évaluation globale de la loi sur les gravières et exploitations assimilées

Mesdames et
Messieurs les députés,

1. Rappel du contexte

En propos liminaire, il est utile de rappeler le but premier de la loi sur les gravières et exploitations assimilées (LGEA; rs/GE L 310) en 1999 : obliger les graviéristes qui ouvraient des gravières à les refermer et à les rendre à l'agriculture. En cela, le but de la LGEA a été pleinement atteint. Il a même été facilité depuis quelques années par le développement urbain, qui a généré la production d'une quantité importante de matériaux d'excavation et donc le remplissage plus rapide des gravières. Ce développement induit cependant une double problématique : d'un côté, les ressources en gravier – indispensables au secteur de la construction – s'amenuisent, de l'autre, le manque de place pour stocker les matériaux d'excavation non pollués s'accroît.

Pour cette raison, la réutilisation optimisée des matériaux minéraux, avant la mise en décharge de leur part non valorisable, est devenue cruciale. De là a découlé la loi 10702, modifiant la loi sur les gravières et exploitations assimilées (LGEA; rs/GE L 3 10) adoptée par le Grand Conseil le 13 octobre 2011. Les principaux objectifs de cette loi sont de préserver les ressources en limitant le recours aux graves naturelles et d'économiser à la fois les réserves cantonales et les volumes disponibles dans les décharges.

Dans ce cadre, plusieurs modifications ont été apportées dont les deux principales sont les suivantes :

- la possibilité de modifier le niveau initial du terrain lors de la remise en état des gravières (art. 7, al. 1, lettre p);
- la possibilité de traiter et/ou de stocker provisoirement des matériaux minéraux de provenance extérieure à une gravière (art. 7, al. 1, lettre q).

Le présent rapport a pour objectif de répondre aux dispositions de l'article 44 LGEA qui prévoit d'évaluer l'impact de la modification du 13 octobre 2011 2 ans après l'entrée en vigueur de cette dernière, sous forme d'un rapport au Grand Conseil (al. 1) et, par la suite, d'effectuer une évaluation globale de la loi tous les 5 ans (al. 2).

2. Evaluation de l'impact de la modification du 13 octobre 2011

Effets de la possibilité de modifier le niveau initial du terrain lors de la remise en état des gravières

Avant l'entrée en vigueur des modifications introduites par la loi 10702, la LGEA imposait la restitution des terrains selon une topographie identique à celle existant avant exploitation. Cette exigence interdisait de fait une optimisation des remblayages souvent nécessaire pour assurer une gestion optimale des eaux de ruissellement. De plus, elle ne permettait pas d'apporter des volumes supplémentaires de matériaux, privant ainsi le canton de précieuses capacités de stockage. Ce défaut de capacités sur le territoire cantonal a engendré un recours important aux exportations de matériaux d'excavation vers les territoires voisins.

La possibilité offerte aux exploitants de surélever le niveau du terrain naturel en fin d'exploitation a déjà été utilisée dans 7 projets de plan d'extraction :

- 5 plans d'extraction ont été adoptés, pour un volume de remblayage complémentaire d'environ 2 300 000 m³;
- 2 plans d'extraction sont en cours de procédure d'adoption, pour un volume de remblayage complémentaire d'environ 250 000 m³;
- par ailleurs, des projets de modification de plan d'extraction existant ou de nouveau plan d'extraction sont en cours d'élaboration, pour un volume approximatif de remblayage supplémentaire qui peut être estimé à environ 1 000 000 m³.

Ainsi, les plans déjà adoptés offrent des possibilités de remblayage supplémentaires d'environ 2 300 000 m³ de matériaux d'excavation non pollués.

Considérant qu'en moyenne, depuis 2012, les matériaux d'excavation non pollués produits dans le canton avoisinent les 2,4 millions de m³ par an, cette disposition de la LGEA permet, pour les projets déjà adoptés, d'absorber environ l'équivalent d'une année de production de déblais du canton.

Les plans d'extraction sont des plans d'affectation qui permettent de planifier l'exploitation du gravier d'un secteur. Cette planification s'étale parfois sur plusieurs dizaines d'années. Les volumes indiqués ne peuvent donc pas être considérés comme des volumes immédiatement disponibles, mais comme un potentiel de remblayage supplémentaire sur le moyen terme.

Effets de la possibilité de traiter et/ou de stocker provisoirement des matériaux minéraux de provenance extérieure à la gravière

Avant l'entrée en vigueur des modifications de la loi 10702, la LGEA ne permettait pas à un exploitant de gravière de traiter des matériaux provenant de chantiers externes, une gravière ne pouvant traiter que les matériaux issus de son propre site. Cette interdiction avait pour but de garantir un retour des terrains à leur affectation initiale, c'est-à-dire agricole.

La loi 10702, entrée en vigueur le 7 novembre 2012, offre la possibilité à l'exploitant de traiter et/ou de stocker provisoirement des matériaux minéraux de provenance extérieure à la gravière.

Depuis 2012, une seule gravière a fait une demande d'autorisation pour traiter des matériaux minéraux provenant de l'extérieur de la gravière, pour une capacité de traitement de 80 000 tonnes par an. D'autres demandes pourraient voir le jour ces prochaines années.

3. Evaluation quinquennale globale de la loi

La LGEA a fourni depuis 1999 les instruments nécessaires à la bonne gestion des gravières, que ce soient les procédures menant à leur ouverture, le suivi de l'exploitation et la fermeture dans les délais fixés.

Depuis 1999, 25 plans d'extraction ont été adoptés et 22 gravières ont été ouvertes et suivies conformément à la LGEA, pour un volume global d'environ 12 millions de m³, sans qu'il soit rencontré de problème particulier. 17 d'entre elles ont déjà été rendues à l'agriculture et le remblayage des autres se déroule conformément aux autorisations.

Les différentes modifications législatives intervenues ou en cours de préparation tant au niveau fédéral – entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016 de l'ordonnance sur la limitation et l'élimination des déchets, du 4 décembre 2015 (OLED; RS 814.600) – que cantonal – refonte totale de la loi sur la gestion des déchets (LGD; rs/GE L 1 20) – impliquent toutefois à nouveau une modification de la LGEA.

Le département du territoire a d'ores et déjà engagé un travail de refonte de la LGEA, dont l'achèvement est prévu en 2021.

Les principaux enjeux de cette modification, qui correspondent aux limites de la loi actuelle, peuvent être résumés de la manière suivante :

- révision des définitions qui ne sont plus compatibles avec le droit fédéral et portent dans certains cas à confusion;
- refonte de la section dédiée aux décharges contrôlées, qui devra être compatible avec le projet de refonte totale de la loi sur les déchets;
- renforcement des possibilités de régulation d'ouverture des gravières pour éviter que certains exploitants tardent à exploiter certains périmètres, ou créent des situations monopolistiques préjudiciables aux acteurs de la construction.

Par ailleurs, s'agissant de la procédure d'ouverture des gravières (plans d'extraction / autorisation d'exploiter), aucun changement de fond ne sera à prévoir dès lors que, comme exposé précédemment, elle ne pose aucune difficulté particulière.

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

La présidente :
Anne EMERY-TORRACINTA