



N° 121 Audit de gestion portant sur la gestion des matériaux d'excavation

rapport publié le 10 novembre 2017

Sur les treize recommandations émises par la Cour, douze ont été acceptées et une rejetée par le service de géologie, sols et déchets (GESDEC).

Au 30 juin 2019, une recommandation a été mise en place et onze recommandations sont en cours de réalisation.

La recommandation **mise en œuvre** concerne l'établissement d'une check-list sur les contrôles techniques réalisés dans le cadre des procédures d'exportation des matériaux d'excavation.

Les onze recommandations **en cours** portent sur les mesures suivantes :

- L'instauration de dispositions légales et réglementaires rendant obligatoire le traitement des matériaux d'excavation ; elles seront incluses dans le projet de modification de la loi sur la gestion des déchets (LGD) qui devrait être déposé auprès du Grand Conseil à la fin de l'année 2019 ;
- La réalisation d'une étude sur le potentiel de recyclage ; cette étude a été confiée à un bureau d'ingénieurs afin d'analyser le potentiel de recyclage des matériaux d'excavation du sol genevois sur base des plans localisés de quartier (PLQ) ;
- Une modification des directives de l'État afin de rendre obligatoire pour l'ensemble des chantiers du Grand État le recyclage des matériaux d'excavation non pollués et l'utilisation des matériaux recyclés ; la directive modifiée doit être présentée au conseiller d'État en charge du département du territoire au cours de l'automne 2019 ;
- La réalisation d'une analyse juridique sur les possibilités d'installer des équipements de recyclage fixes ou mobiles dans les décharges de type A ;

- La précision de la nature des matériaux (critères d'acceptabilité) pouvant être livrés en décharge de type A ; ces éléments seront intégrés aux modifications de la LGD et de son règlement d'application (RGD), de la loi sur les gravières et exploitations assimilées et de son règlement d'application (RGEA) ;
- Un groupe de travail a été créé, regroupant l'office cantonal de l'environnement (OCEV), l'office cantonal de l'eau (OCEau) et l'office cantonal de l'agriculture et de la nature (OCAN) avec pour objectif de revoir les activités d'inspection et de formaliser les contrôles techniques réalisés dans le cadre des autorisations d'exploiter.

La nouvelle loi de gestion des déchets, qui sera déposée au Conseil d'État à la fin de l'année 2019, et le plan de gestion des déchets, qui en découlera, devraient permettre la mise en œuvre de cinq recommandations importantes proposées par la Cour. Il est crucial que le Grand Conseil puisse valider rapidement cette loi afin que le cadre légal permette au GESDEC de poursuivre ses travaux dans ce domaine.



No 121 Gestion des matériaux d'excavation (audit de gestion)	Mise en place (selon indications de l'audit)				Suivi par la Cour
Recommandation/Action	Risque	Resp.	Délai au	Fait	Commentaire
<p>Recommandation n° 1: Définir une analyse prospective des besoins et des capacités.</p> <p>1. La Cour recommande au GESDEC de développer et de formaliser une analyse des besoins prospective pour les matériaux d'excavation. Cette analyse sera basée sur les données statistiques du GESDEC et complétée par des informations plus précises sur les futurs chantiers. En effet, le GESDEC pourrait récolter, dans le cadre des démarches de plans localisés de quartier et des demandes définitives pour les autorisations de construire, des informations sur les volumes et la nature des matériaux d'excavation non pollués. 2. Cette analyse devra également tenir compte de la nature et du potentiel de recyclage des matériaux qui seront excavés sur le canton. Cela dépendra fortement des zones concernées par les futurs chantiers et de la connaissance fine que peut avoir le GESDEC de la composition du sol. 3. L'analyse devra aussi intégrer les possibilités restantes sur le canton en matière d'amélioration foncière et évaluer dans quelle mesure des terrains appartenant à l'État pourraient être exploités en gravière ou supporter une installation de recyclage.</p> <p>Cette analyse permettra de définir une meilleure planification sur base d'une connaissance plus précise des besoins, comparée aux capacités de valorisation et de stockage du canton. Cela devrait permettre également d'adapter la stratégie cantonale en matière de développement d'exutoires pour les matériaux d'excavation non pollués.</p>					Rejetée par le département.



No 121 Gestion des matériaux d'excavation (audit de gestion)	Mise en place (selon indications de l'audit)				Suivi par la Cour
	Risque	Resp.	Délaï au	Fait	Commentaire
<p><u>Recommandation n° 2</u>: La Cour recommande ainsi au GESDEC de proposer au Conseil d'État l'instauration de dispositions légales et réglementaires rendant obligatoire le traitement des matériaux d'excavation selon l'ordre de priorité suivant: 1. Limiter la production de matériaux d'excavation en adaptant les choix d'architecture et d'aménagement des constructions, 2. Réutiliser sur place les matériaux excavés lorsque leur nature le permet, 3. Recycler les matériaux d'excavation sur place ou dans des installations appropriées lorsque la nature des matériaux le permet, 4. Exiger du maître d'ouvrage ou de ses mandataires, si ces solutions prioritaires ne peuvent être envisagées, d'apporter la preuve que tout a été entrepris en matière de recyclage et que des mesures limitant l'excavation de matériaux ou leur mise en décharge/gravière ne peuvent être envisagées.</p> <p>L'objectif est de donner les moyens juridiques au GESDEC de contraindre tout maître d'ouvrage à limiter l'excavation de matériaux ou à recycler les matériaux excavés non pollués. Le GESDEC pourra profiter des modifications prochaines de la LGD, de son règlement d'application et du PGD pour introduire les éléments ci-dessus.</p>	2 = Modéré	GESDEC	31.12.19 (initial : lors de la modif. de la LGD 30.06.19)		<p>En cours. L'instauration d'une obligation du traitement des matériaux d'excavation selon un ordre de priorité sera intégrée dans la nouvelle loi sur la gestion des déchets et dans le nouveau plan de gestion des déchets.</p> <p>Cette nouvelle loi et le plan de gestion des déchets (PGD) doivent être déposés auprès du Conseil d'État à la fin de l'année 2019.</p>
<p><u>Recommandation n° 3</u>: La Cour recommande au GESDEC de publier une analyse sur le potentiel de recyclage des matériaux d'excavation du sol genevois en fonction des éléments du plan directeur cantonal 2030. Cela aura pour objectif de fournir aux maîtres d'ouvrages et à leurs mandataires les informations minimales pour définir les mesures à prendre en matière de recyclage.</p> <p>Cette analyse permettra également au GESDEC de s'assurer, pour toute autorisation de construire, qu'en fonction de la nature du sol, les mesures prises en matière de recyclage sont appropriées. Ainsi, il ne pourra être admis par le GESDEC une mise en décharge ou en gravière de matériaux d'excavation pouvant être recyclés en fonction de la nature du sol.</p>	1 = Mineur	GESDEC	31.12.19 (initial au 30.06.18, puis 30.06.19)		<p>En cours. L'étude sur le potentiel de recyclage des matériaux d'excavation du sol genevois est toujours en cours.</p>



No 121 Gestion des matériaux d'excavation (audit de gestion)	Mise en place (selon indications de l'audit)				Suivi par la Cour
Recommandation/Action	Risque	Resp.	Délai au	Fait	Commentaire
<p><u>Recommandation n° 4:</u> Compte tenu de l'importance de la commande publique, la Cour recommande au GESDEC de proposer au Conseil d'État une modification des directives de l'État afin de rendre obligatoire pour l'ensemble des chantiers du Grand État (y compris les établissements publics autonomes) le recyclage des matériaux d'excavation non pollués et l'utilisation des matériaux recyclés :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Directive du Conseil d'État du 12 juin 2002 pour l'élimination des déchets de construction des chantiers de l'État de Genève, • Directive pour le choix des matériaux de construction du 26 juin 2013. <p>Cette mesure incitative pourrait avoir une influence positive sur les différents maîtres d'œuvre, qui s'étendrait aux chantiers privés.</p>	2 = Modéré	GESDEC	30.12.19		<p>En cours. L'obligation de recycler les matériaux d'excavation non pollués et d'utiliser des matériaux recyclés pour l'ensemble des chantiers du Grand État (pour l'État, les communes et les ÉPA) va être intégrée au nouveau plan de gestion des déchets.</p>
<p><u>Recommandation n° 5:</u> La Cour recommande au GESDEC de préciser dans les futurs plans de zone et/ou autorisations d'exploiter des décharges de type A (ainsi que dans une prochaine version du plan directeur des décharges de type A) que seuls les matériaux d'excavation non pollués dont les fractions valorisables n'auront pu être retirées au préalable seront stockés. Cela répondra aux exigences de l'OLED.</p>	1 = Mineur	GESDEC	31.12.20 (initial : lors de la modif. de la LGD au 30.06.19)		<p>En cours. La précision, selon laquelle seuls les matériaux d'excavation non pollués dont les fractions valorisables n'auront pu être retirées au préalable seront stockés, sera incluse dans le plan de gestion des déchets (PGD).</p> <p>Pour la mise en œuvre, la pratique montre qu'il est très difficile de définir des critères simples et tangibles de remploi pour les matériaux d'excavation (reproductibles et probants). L'OFEV devrait rédiger une aide à l'exécution dans ce sens.</p>



No 121 Gestion des matériaux d'excavation (audit de gestion)	Mise en place (selon indications de l'audit)				Suivi par la Cour
Recommandation/Action	Risque	Resp.	Délai au	Fait	Commentaire
<p><u>Recommandation n° 6:</u> La Cour recommande au GESDEC d'étudier les possibilités permettant d'installer des équipements de recyclage fixes ou mobiles dans les décharges de type A. Des modifications légales seront éventuellement nécessaires en fonction du type d'installations afin de pouvoir les exploiter sur des sites actuellement en zone agricole.</p>	1 = Mineur	GESDEC	30.06.21 (initial : Lors de la modif. de la LGD au 30.06.19)		<p>En cours. En plus de l'identification des bases légales sur lesquelles s'appuyer pour envisager le traitement de matériaux d'excavation non pollués sur les sites des décharges de type A, le GESDEC essaie d'identifier un espace en zone industrielle qui serait mutualisé pour créer une plateforme de tri.</p>
<p><u>Recommandation n° 7:</u> La Cour recommande au GESDEC de définir les contrôles qu'il faudra réaliser sur les décharges de type A afin de vérifier l'application des règles en matière de recyclage. Des sanctions financières devront être définies et appliquées en cas de non-respect.</p>	2 = Modéré	GESDEC	31.12.20 (initial : Lors de la modif. de la LGD au 30.06.19)		<p>En cours. La mise en œuvre de cette recommandation est liée à la recommandation 5. Les contrôles seront définis une fois que le premier plan de zone concernant les décharges de type A aura été adopté.</p>



No 121 Gestion des matériaux d'excavation (audit de gestion)	Mise en place (selon indications de l'audit)				Suivi par la Cour
Recommandation/Action	Risque	Resp.	Délai au	Fait	Commentaire
<p>Recommandation n° 8 : Formaliser les contrôles techniques réalisés dans le cadre des autorisations d'exploiter (octroi et surveillance).</p> <p>La Cour recommande au GESDEC de compléter les procédures relatives aux autorisations d'exploiter et à la surveillance des gravières et des installations d'élimination des déchets afin d'introduire une stratégie de contrôle sur les aspects techniques.</p> <p>La formalisation de ces contrôles pourrait prendre la forme d'un « programme de tests » (check-list p. ex.) permettant de lister les contrôles à réaliser et de consigner les résultats obtenus (positifs ou négatifs). De plus, un suivi exhaustif des visites de contrôle des exploitations devrait être effectué afin de recenser l'ensemble des actions menées par le GESDEC.</p> <p>Cette formalisation viendra compléter la démarche de SCI mise en œuvre au sein du département. Ces éléments avaient déjà été formulés de façon générale par la Cour dans son rapport 86 sur le dispositif de gestion des déchets aux recommandations 9 et 12.</p>	1 = Mineur	GESDEC	30.06.20 (initial : 31.12.18)		<p>En cours.</p> <p>Un concept pour un inspectorat commun entre trois offices (OCEV, OCEau et l'OCAN) a été rédigé. Cependant, il manque encore une ressource pour coordonner ces contrôles.</p> <p>Une demande de poste a été inscrite au projet de budget 2020.</p>
<p>Recommandation n° 9 : Rédiger une procédure sur les activités de préavis du GESDEC pour les autorisations de construire.</p> <p>La Cour recommande au GESDEC de rédiger une procédure relative à l'activité de délivrance des préavis pour les autorisations de construire (PLQ et DD).</p> <p>Cette formalisation viendra compléter la démarche de SCI mise en œuvre au sein du département. Ces éléments avaient déjà été formulés de façon générale par la Cour dans son rapport 86 sur le dispositif de gestion des déchets aux recommandations 9 et 12.</p>	1 = Mineur	GESDEC en collaboration avec le CI	30.06.20 (initial : 31.12.18)		<p>En cours.</p> <p>La procédure sur les activités de préavis du GESDEC pour les autorisations de construire sera rédigée dans le cadre de la réorganisation du secteur déchets prévue à l'automne 2020.</p>



No 121 Gestion des matériaux d'excavation (audit de gestion)	Mise en place (selon indications de l'audit)				Suivi par la Cour
Recommandation/Action	Risque	Resp.	Délai au	Fait	Commentaire
<p>Recommandation n° 10 : Définir des règles de fixation des amendes. La Cour recommande au GESDEC de définir des règles de fixation des amendes en cas de manquement aux obligations liées à l'exploitation des installations d'élimination des déchets et des gravières.</p> <p>Ce point avait déjà été formulé de façon générale par la Cour dans son rapport 86 sur le dispositif de gestion des déchets (recommandation n° 1.4).</p>	1 = Mineur	Service juridique de l'environnement	30.06.20 (initial : 31.12.18)		<p>En cours. Fin 2018 et début 2019, la priorité a été donnée à la rédaction de la nouvelle loi sur la gestion des déchets, son règlement et le PGD.</p> <p>Une fois ces objets légistiques déposés auprès du Conseil d'État, le service juridique de l'OCEV reprendra le dossier sur la fixation des amendes.</p>
<p>Recommandation n° 11 : Mise en conformité avec la loi afin de garantir une égalité de traitement entre les installations d'élimination des déchets. La Cour recommande au GESDEC, en fonction de la décision du Grand Conseil et des éventuels recours, soit de mettre en conformité cette installation avec l'octroi d'une autorisation d'exploiter, soit de lui notifier une cessation d'exploitation.</p>	2 = Modéré	GESDEC	31.12.20 (initial : 31.12.18)		<p>En cours. Le Grand Conseil a voté favorablement pour la modification de zone et le Conseil d'État a validé le projet. La commune qui est opposée au projet a réussi à recueillir suffisamment de signatures pour demander un référendum.</p> <p>La date du referendum n'est pas encore fixée.</p>



No 121 Gestion des matériaux d'excavation (audit de gestion)	Mise en place (selon indications de l'audit)				Suivi par la Cour
Recommandation/Action	Risque	Resp.	Délai au	Fait	Commentaire
<p>Recommandation n° 12: Formaliser davantage les contrôles techniques réalisés dans le cadre de la procédure d'exportation de matériaux d'excavation.</p> <p>La Cour recommande au GESDEC de compléter les procédures relatives aux autorisations d'exporter des matériaux d'excavation non pollués afin d'introduire une stratégie de contrôle sur les aspects techniques.</p> <p>La formalisation de ces contrôles pourrait prendre la forme d'un « programme de tests » (check-list p. ex.) permettant de lister les contrôles à réaliser et de consigner les résultats obtenus (positifs ou négatifs).</p> <p>Cette formalisation viendra compléter la démarche de SCI mise en œuvre au sein du département. Ces éléments avaient déjà été formulés de façon générale par la Cour dans son rapport 86 sur le dispositif de gestion des déchets aux recommandations 9 et 12.</p>	1 = Mineur	GESDEC	31.12.18	30.06. 19	<p>Réalisée.</p> <p>Une check-list pour les contrôles techniques a été développée dans le cadre des procédures d'exportation des matériaux d'excavation.</p>
<p>Recommandation n° 13: Adapter la procédure de contrôle des exportations pour les flux journaliers, notamment suite à la modification récente de l'OMoD.</p> <p>La Cour recommande au GESDEC de définir clairement avec l'OFEV le suivi qui doit être effectué journalièrement sur les bons papiers déposés en douane et les annonces des camions passant la frontière.</p> <p>Cela permettra de connaître les actions mises en œuvre par l'OFEV pour les cantons n'ayant pas demandé de délégation de compétence pour ces autorisations d'exporter des matériaux d'excavation et ainsi de mettre en œuvre un suivi efficient.</p>	2 = Modéré	GESDEC	31.12.20 (initial: 31.12.18)		<p>En cours.</p> <p>À ce jour, le GESDEC est toujours dans l'attente d'une position de l'OFEV concernant la dématérialisation relative à ces contrôles des exportations pour les flux journaliers.</p>