

N° 4823¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2000-2001

PROPOSITION DE LOI

**visant à modifier la loi du 17 juin 1994 relative à la
prévention et à la gestion des déchets**

* * *

PRISE DE POSITION DU MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT

**DEPECHE DU MINISTRE AUX RELATIONS AVEC LE PARLEMENT
AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES**

(10.9.2001)

Monsieur le Président,

Comme suite à ma lettre du 19 juillet 2001, j'ai l'honneur de vous faire parvenir en annexe la prise de position du Gouvernement relative à la proposition de loi sous rubrique, arrêtée lors de la séance du Conseil de Gouvernement du 31 juillet 2001.

Monsieur le Ministre de l'Environnement précise que la proposition de loi en question prévoit qu'un site contaminé devrait être réhabilité par son propriétaire dans un délai de deux ans de la cessation de l'exploitation du site.

Selon l'analyse du Gouvernement, ce délai de deux ans risque d'être interprété de façon à ce que tout assainissement ne serait fait qu'après cessation des activités, même si une intervention urgente permettrait de prévenir des atteintes graves à l'environnement. La loi actuelle sur les établissements classés dispose, en outre, que toute cessation d'activité doit être déclarée et que les ministres compétents peuvent alors fixer les conditions concernant les modalités de remise en état du site. Dans la mesure où cette mesure s'applique au cas pour cas, elle est moins rigide que la proposition de loi. L'avant-projet de loi, actuellement en élaboration, modifiant la loi sur les établissements classés dispose d'ailleurs que des conditions de remise en état d'un site peuvent également être imposées lorsque la cessation d'activité n'a pas été déclarée alors qu'elle a été constatée par les autorités compétentes.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

*Le Ministre aux Relations
avec le Parlement,
François BILTGEN*

*

PRISE DE POSITION DU MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT

1. Analyse de la proposition de loi à l'égard des dispositions législatives en vigueur et à l'égard des procédures existantes

La proposition de loi trouve son origine dans un contexte très particulier à savoir l'accord conclu entre l'Etat et la société ARBED en vue de la reconversion des friches sidérurgiques. Prenant en considération le fait que les dispositions de cette loi modificative seront applicables à tous les sites contaminés, un certain nombre de remarques et de questions s'imposent:

La notion de réhabilitation

A la notion de *réhabilitation* est directement liée la notion de *contamination*. Quant est-ce qu'un terrain est contaminé? A cette question, il ne peut pas être répondu avec des normes bien précises.

Une contamination ainsi que l'appréciation de son impact sur l'environnement humain et naturel constituent un ensemble complexe où de nombreux facteurs interviennent: nature des contaminations, forme chimique des contaminations, pouvoir de lixiviation et d'évaporation des substances contaminantes, nature du sol et du sous-sol, situation hydrogéologique, utilisation du terrain actuel ou projeté, etc.

La décision si un terrain est contaminé et nécessite un assainissement doit toujours être prise au cas par cas. Pour un même site, cette décision peut varier en fonction de l'utilisation prévue (utilisation sensible ou non sensible). Il est donc difficile d'imposer de façon contraignante la réhabilitation de chaque site qui présente des contaminations sans que cette appréciation au cas par cas ne soit effectuée.

La notion de réhabilitation est vague. Est-ce qu'elle ne concerne que les cas où la contamination est enlevée du sol ou est-ce que cette notion comprend également les méthodes de sécurisation de la contamination? Parmi ces dernières on peut citer p. ex. l'étanchement en surface d'anciennes décharges ou le traitement passif des eaux souterraines contaminées par les pollutions du sol sans que cette pollution elle-même ne soit enlevée?

En fonction de l'utilisation des sols, différents degrés de contaminations peuvent être acceptés. Il se peut dès lors qu'un terrain présente des contaminations telles qu'une utilisation sensible n'est plus faisable. Par contre, une utilisation peu sensible telles que des activités industrielles peuvent être envisagées sans que le terrain ne soit soumis à un assainissement quelconque. Au sens de la proposition de loi, une telle approche n'est pas faisable si on comprend par réhabilitation un assainissement concret du terrain et non pas un changement d'affectation vers des fins moins sensibles.

En fonction de la nature et/ou de l'envergure d'une contamination, il se peut que dans certains cas, il est plus raisonnable de maintenir en place la pollution qu'au lieu de mettre en oeuvre de gros moyens pour enlever cette contamination. Tel est notamment le cas dans les situations où la contamination du sol n'a pas d'impact direct sur l'environnement humain ou naturel à moins que le terrain soit soumis à une nouvelle affectation. Dans ces cas, une extraction de la contamination pourrait produire plus de nuisances pour l'environnement que l'assainissement pourrait donner de bénéfices. La proposition de loi par contre impose une réhabilitation dans tous les cas.

Le délai des deux ans

De nombreuses méthodes d'assainissement in situ nécessitent un délai plus important que deux ans afin d'atteindre les objectifs d'assainissements imposés. Des durées de dix ans ne sont pas rares. Si la notion de réhabilitation est à comprendre dans le sens que le terrain doit être assaini dans un délai ne dépassant pas deux ans après la cessation d'activité, la proposition de loi rend impossible l'utilisation de la majorité des procédés de traitement in situ.

Préalablement à tout assainissement, une reconnaissance analytique du terrain doit se faire afin de déterminer le degré et l'étendu des pollutions. Fait partie intégrante de cette reconnaissance une étude historique du site afin de déterminer les zones les plus sensibles quant à une pollution éventuelle et les paramètres qui sont à analyser de façon prioritaire. Dans des situations complexes (p. ex. des sites industriels exploités depuis plusieurs décennies voire plus qu'un centenaire) ces investigations peuvent prendre des délais importants pouvant dépasser la période de deux ans.

Les méthodes de réhabilitation d'un site sont fortement liées aux modalités d'utilisation ultérieures de ce site. Dès lors la planification d'une réhabilitation doit aller de pair avec la planification des modalités de réutilisation. Ces processus de planification peuvent prendre des délais plus importants que les deux ans prévus (voir l'exemple de la friche de Bel-Val). Une réhabilitation immédiate d'un terrain sans prendre en compte l'utilisation future peut conduire au choix de méthodes non appropriées.

La disposition transitoire de la proposition de loi est en dehors de tout sens pratique. Elle concerne tous les établissements qui auraient arrêté leur activité avant l'entrée en vigueur de cette loi sans qu'il y ait une limite dans le passé. Ceci revient à dire que même les sites des établissements ayant arrêté leur activité il y a une centaine d'années devraient être réhabilités.

Il se pose alors la question de connaître tous ces établissements, de savoir si ces sites présentent effectivement des contaminations, de définir ensuite les modalités d'assainissement et de procéder à l'assainissement même. Et tout ça dans un délai de deux ans!

Rappelons que l'administration est en train de faire élaborer le cadastre des sites potentiellement contaminés. Les travaux seront probablement clôturés fin de l'année 2003. Ce cadastre n'inclut pas encore la reconnaissance analytique des contaminations, mais la recherche historique de tous les sites qui peuvent présenter une pollution suite à leur utilisation antérieure.

En imposant l'assainissement de tous les sites qui ont cessé leur activité avant l'entrée en vigueur de la loi, il faut également se poser la question sur le financement de ces travaux. Dans le domaine des contaminations provenant des anciennes activités, le responsable de la contamination n'existe plus dans la majorité des cas. Dès lors, en application de l'article 16, point 3 de la loi du 17 juin 1994 relative à la prévention et à la gestion des déchets, la responsabilité pour le financement revient au pouvoir public, en l'occurrence à l'Etat et aux communes.

Les procédures existantes

La loi du 17 juin 1994 relative à la prévention et à la gestion des déchets stipule que toute substance accidentellement déversée ainsi que les matières ou équipements contaminés par cet incident sont à considérer comme un déchet. Selon les dispositions de l'article 7 de la loi, le détenteur des déchets est obligé de procéder à l'élimination des déchets. Il en résulte que toute contamination du sol provenant d'un incident lors de l'exploitation d'un établissement soit directement enlevée.

Une disposition similaire figure parmi les conditions standard des autorisations délivrées en vertu de la législation sur les établissements classés.

La proposition de loi demande à ce que la réhabilitation des terrains soit faite au plus tard 2 ans après la cessation d'activité. Cette nouvelle disposition risque d'être interprétée de façon à ce que tout assainissement ne soit fait qu'après cessation d'activité, même les cas où une intervention urgente permettrait de prévenir des atteintes graves à l'environnement.

En application de la législation sur les établissements classés, toute cessation d'activité doit être déclarée. Le Ministre de l'environnement et le Ministre du travail, chacun en ce qui le concerne, peuvent alors fixer des conditions concernant les modalités de remise en état du site. En pratique, ces modalités imposent d'abord la réalisation d'une étude sur la nature et l'état du terrain. Sur base de cette reconnaissance, les modalités d'assainissement sont précisées.

Dès à présent, ces procédures permettent d'imposer des délais dans lesquels les travaux d'assainissement doivent être réalisés. Le destinataire des arrêtés concernant la remise en état d'un site doit alors s'y conformer au même titre qu'à des dispositions contenues dans un texte de loi.

Conclusions et propositions

Au lieu de résoudre le problème invoqué, l'approche non différenciée de la proposition de loi risque plutôt de poser de nouveaux problèmes.

Avec les dispositions de l'article 13, point 7 de la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés, il existe un instrument qui permet d'imposer des délais quant à la réhabilitation d'un site. Par rapport au cadre rigide de la proposition de loi, cet instrument s'applique au cas par cas et est dès lors mieux adapté aux problèmes qui se posent sur le terrain. Il est par ailleurs renvoyé à l'avant-projet de loi modifiant la loi sur les établissements classés qui précise explicitement que des conditions de remise en

état d'un site peuvent également être imposées lorsque la cessation d'activité n'a pas été déclarée alors qu'elle a été constatée par les autorités compétentes.

D'une façon générale, la question sur les sites contaminés devrait faire l'objet d'une législation spécifique. Les points à traiter par cette législation seraient p. ex.:

- la gestion, le suivi et les modalités d'utilisation du cadastre des anciennes décharges et des sites contaminés;
- une réorganisation des modalités de financement des travaux de décontamination en cas d'insolvabilité ou d'inexistence du responsable de la pollution avec le cas échéant la création d'un fonds spécifique aux travaux d'assainissement;
- les responsabilités en matière d'assainissement dans les différentes situations de propriétés;
- etc.

II. Analyse de la proposition de loi à l'égard des accords internationaux, existants ou en élaboration, en matière de responsabilité environnementale

La problématique soulevée par la proposition de loi s'inscrit également dans le cadre des réflexions menées en la matière au niveau international et européen.

En date du 9 février 2000, la Commission européenne a présenté un *Livre Blanc sur la responsabilité environnementale*.

Il expose la structure d'un futur système communautaire de responsabilité, en examinant différentes solutions pour améliorer l'application des principes environnementaux fondamentaux du Traité – pollueur-payeur, prévention, précaution – ainsi que la mise en oeuvre du droit communautaire en matière d'environnement et pour assurer la restauration appropriée de l'environnement.

Les *instances internationales* compétentes en matière d'environnement – notamment CEE/ONU, Conseil de l'Europe et PNUE – travaillent à l'élaboration d'accords internationaux ayant pour objet la responsabilité environnementale en général et l'indemnisation et la réparation des dommages causés à l'environnement en particulier.

A l'heure actuelle, la matière est déjà régie essentiellement par deux accords à savoir

la Convention de Lugano du 21 juin 1993, sur la responsabilité civile des dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement (Conseil de l'Europe)

le Protocole de Bâle du 19 décembre 1999, à la Convention sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination, sur la responsabilité et l'indemnisation en cas de dommage résultant de mouvements transfrontières et de l'élimination de déchets dangereux (PNUE).

La Convention de Lugano vise à assurer une réparation adéquate des dommages et prévoit également des moyens de prévention et de remise en état.

Le Protocole de Bâle vise à établir un régime complet de responsabilité et d'indemnisation adéquate et rapide en cas de dommages.

Le Luxembourg, bien qu'ayant signé les deux accords, ne les a pas encore ratifiés.

En effet, les Etats membres ont exprimé – à l'occasion du débat d'orientation mené le 30 mars 2000 au sein du Conseil Environnement – une préférence nette pour une directive-cadre communautaire, laquelle permettrait à la Communauté et à ses Etats membres de ratifier les Accords pertinents. Les arguments retenus pour ce faire sont principalement les carences desdits Accords et les difficultés de leur mise en oeuvre qui tiennent à la disparité des régimes nationaux existant en la matière dans les différents Etats membres.

Il s'ensuit que toute initiative législative à initier au Luxembourg devrait refléter les travaux menés en la matière sur le plan international.