

N° 7237²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2017-2018

PROJET DE LOI

sur la protection des sols et la gestion des sites pollués et modifiant 1. la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés, 2. la loi modifiée du 9 mai 2014 relative aux émissions industrielles, 3. la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets, 4. la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement et 5. la loi modifiée du 20 avril 2009 relative à la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

(24.8.2018)

RESUME STRUCTURE

La Chambre des Métiers salue la mise en place d'une loi-cadre sur la protection des sols, qui devra contribuer à davantage de transparence et de sécurité de planification, notamment pour les petites et moyennes entreprises.

La Chambre des Métiers constate cependant que les procédures d'autorisations environnementales continuent à se multiplier et elle demande au Gouvernement de veiller au respect des principes de la simplification administrative en limitant les charges administratives et les coûts financiers liés aux procédures. Elle propose notamment d'introduire une procédure allégée en cas d'obligation de renouvellement du certificat de contrôle du sol.

La Chambre des Métiers critique par ailleurs le manque de précision du projet de loi en ce qui concerne le mouvement et la gestion des terres. Elle regrette l'absence des règlements grand-ducaux afférents à l'exécution du projet de loi, sans lesquels elle est dans l'impossibilité d'évaluer la portée exacte du projet sous avis.

Afin de garantir la bonne implémentation et l'efficacité des procédures prévues par la présente loi, la Chambre des Métiers suggère que le Gouvernement élabore un guide d'instruction et de mener une campagne d'information ciblée sur les petites et moyennes entreprises.

*

Par sa lettre du 11 janvier 2018, Madame la Ministre de l'Environnement a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique.

*

1. CONSIDERATIONS GENERALES

Le présent projet de loi vise à coordonner l'ensemble des aspects de la protection des sols et de mettre ainsi en place un cadre légal sur la protection des sols, comparable à la loi-cadre sur l'eau et la loi-cadre sur l'air. La Chambre des Métiers tient à féliciter le Gouvernement de cette initiative qui comble le vide législatif en cette matière, en attendant un cadre normatif européen.

Le projet de loi distingue deux séries de dispositions :

- un volet préventif concernant la protection des sols, visant à prévenir et atténuer les atteintes à la qualité du sol, et
- un volet curatif concernant la gestion des sites pollués, visant à renforcer le dispositif légal en vigueur et à clarifier la procédure à suivre lors de la prise en charge des pollutions historiques ou nouvelles.

Une première série de dispositions prévoit l'établissement d'un état des lieux de la qualité des sols au Luxembourg afin de mettre en place un plan national de protection des sols. Ce plan permettra de fixer des programmes d'action pour lutter contre la dégradation des sols et pour maîtriser les risques liés aux concentrations de fond de polluants dans le sol.

Une deuxième série de dispositions vise la gestion des sites pollués. Elle met en place un registre d'information sur les terrains consultable en ligne, qui comporte :

- un cadastre des sites de l'inventaire pour lesquels aucune procédure n'a encore été entamée,
- un cadastre des sites potentiellement pollués pour lesquels une procédure de vérification a été entamée,
- un cadastre des sites ayant fait l'objet d'une étude de pollution du sol, et
- un cadastre des sites ayant un certificat de contrôle du sol valide.

Le projet de loi prévoit par ailleurs une approche fondée sur les risques pour gérer les pollutions historiques (risk-based land management) et des obligations d'assainissement pour les pollutions nouvelles. Il détermine les faits qui rendent obligatoire la présentation d'un certificat de contrôle du sol et en détermine la procédure d'obtention. La Chambre des Métiers salue tout particulièrement que le projet de loi clarifie qui sont les personnes concernées, dites « titulaires des obligations », ainsi que les faits générateurs de ces obligations (démarche volontaire, décision de l'autorité compétente ou cessation d'activité d'un établissement). Ces précisions augmentent considérablement la transparence des obligations légales des administrés ainsi que la sécurité juridique. Ils respectent en outre le principe du « pollueur-payeur » que la Chambre des Métiers soutient depuis longtemps.

La Chambre des Métiers apprécie la flexibilité du projet en ce qui concerne par exemple, les délais ou le phasage de l'étude approfondie (article 27).

1.1. Portée de la loi

Le projet de loi vise à mettre en place un registre d'information sur les terrains sur base du cadastre des sites potentiellement pollués (CASIPO prévu par l'article 34 de la loi modifiée du 21 mars 2012 relative à la gestion des déchets). Cette base de données comprend quelques 12.000 sites et doit donc impérativement être réexaminé et mis à jour avant l'entrée en vigueur du projet sous avis.

Le projet de loi prévoit en outre l'adoption de trois règlements grand-ducaux décisifs, qui sont :

1. un règlement grand-ducal qui définit les principes applicables aux mouvements et à la gestion des terres (article 6) ,
2. un règlement grand-ducal déterminant les valeurs de déclenchement qui traduisent les concentrations à partir desquelles on considère que les polluants dans les sols et les eaux souterraines sont susceptibles de présenter une menace concrète (article 41) ,
3. un règlement grand-ducal qui a pour objectif d'arrêter la liste des établissements considérés comme présentant un risque de polluer le sol ou d'avoir pollué le sol (article 43).

La Chambre des Métiers regrette fortement que les projets de règlements ne soient présentés conjointement au projet de loi car leur contenu aura un impact considérable sur la portée du projet de loi sous objet. En l'absence de ces règlements, il est donc impossible d'évaluer les effets et la pertinence des dispositions proposées.

1.2. Procédures

La Chambre des Métiers est préoccupée par la complexité de la procédure d'obtention d'un certificat de contrôle du sol car celle-ci fait référence à plusieurs registres des terrains, elle comporte des délais différents pour chaque étape et le cas échéant, des règles additionnelles. En outre, la procédure contient

maintes renvois vers d'autres textes de loi, comme par exemple la loi relative aux établissements classés (cf articles 21, 34 (2) 8. et 36 (7) ou vers les dispositions afférentes aux études de sol (cf article 25 (1).

Il est donc important de mener une campagne d'information grand public afin que les propriétaires ou acquéreurs d'un bien immobilier soient conscients des nouvelles exigences. La Chambre des Métiers demande qu'un guide d'instruction soit élaboré, notamment à l'attention des entreprises artisanales, dont environ 15 % cesseront leur activité dans les prochaines années et dont la transmission risque d'être impactée par le projet sous avis.

*

2. COMMENTAIRES DES ARTICLES

Ad article 3 – Définitions

La Chambre des Métiers propose que la définition des « établissements à risque de polluer le sol » (art.3 point 4.) contienne une référence vers la liste des établissements considérés comme présentant un risque de polluer le sol ou d'avoir pollué le sol, telle que prévue par l'article 43.

Ad article 4 – Etat des lieux et surveillance de la qualité des sols

Bien que la Chambre des Métiers se félicite de l'élaboration d'un état des lieux de la qualité des sols en amont du développement du plan national de la protection des sols, elle demande néanmoins plus de renseignements sur cet état des lieux. Quelles en seront les sources ? Est-ce qu'un délai pour sa finalisation sera fixé ? Quelle sera la délimitation de l'état des lieux proposé et du registre d'information sur les terrains établi par l'article 9 ? Est-il prévu de publier l'état des lieux sur une plateforme officielle ?

Ad article 6 – Gestion des terres

La Chambre des Métiers rappelle que la gestion des terres est un problème de taille pour le secteur de la construction. Actuellement, multiples chantiers drainent chaque jour quelque 30.000 tonnes de déchets inertes vers les décharges du pays. Les quantités totales de déchets inertes déposées en moyenne par an s'élèvent à 6 millions de tonnes.

Vu l'urgence de cette problématique, la Chambre des Métiers regrette que ce projet de règlement grand-ducal sur le mouvement et la gestion des terres n'ait pas encore été présenté. Elle demande à ce qu'il soit publié le plus vite possible.

Ad article 11 – Certificat de contrôle du sol

La Chambre des Métiers critique que la procédure prévue au paragraphe 3 de l'article 11, pour l'obtention d'un certificat de contrôle du sol peut durer entre 165 jours (pour une étude diagnostique sans suites) et 375 jours (pour une étude approfondie), en supposant dans le meilleur des cas qu'aucun prolongement n'ait été demandé et qu'aucun assainissement ne soit nécessaire.

Les acteurs concernés doivent donc entamer la procédure d'obtention d'un certificat de contrôle du sol au moins six mois avant le changement d'affectation ou l'excavation. Les mêmes délais exorbitants s'imposent aux cédants d'une autorisation d'exploitation (paragraphe 4 du même article).

Ad article 18 – Procédure d'exonération

Le paragraphe 5 de l'article 18 stipule qu'une demande d'exonération est supposée rejetée si le ministre ne notifie pas sa décision dans les trente jours à dater de sa réception. La Chambre des Métiers s'y oppose formellement, d'une part, parce que tout requérant est en droit de recevoir des informations de la part de l'administration quant à sa demande, et d'autre part, parce que le principe de l'autorisation tacite est promu dans le cadre de la simplification administrative. La Chambre des Métiers demande donc l'application du principe de l'autorisation tacite tel que c'est déjà le cas dans d'autres réglementations.

Ad article 40 – Evaluation finale

Une évaluation finale des travaux d'assainissement devrait être effectuée par un organisme agréé autre que celui qui a rédigé le plan d'assainissement et surveillé les travaux. La Chambre des Métiers

s'oppose à cette mesure redondante qui constitue une charge financière supplémentaire inutile et risque de prolonger davantage les procédures.

Ad article 41 – Valeurs de déclenchement des polluants

La Chambre des Métiers salue la distinction des valeurs de déclenchement des polluants selon l'usage du sol. Elle regrette cependant que le projet de règlement grand-ducal sur ces valeurs ne soit pas présenté conjointement au projet de loi.

Ad article 42 – Renouvellement du certificat de contrôle du sol

Le paragraphe 3 de l'article 42 limite la durée de la validité du certificat de contrôle du sol pour les établissements à risque de polluer le sol à trois ans. Faut-il en conclure que les concernés doivent renouveler le certificat et parcourir la même procédure, sachant que celle-ci peut prendre cinq mois dans le meilleur des cas (pour une étude diagnostique sans suites) ? Il s'agirait dès lors d'une contrainte administrative et financière considérable pour les entreprises concernées (dont le nombre n'est d'ailleurs pas encore connu, en l'absence du règlement grand-ducal établissant la liste des établissements à risque de polluer le sol).

La Chambre des Métiers demande dès lors qu'une procédure de renouvellement allégée soit inscrite dans la loi.

Ad article 43 – Liste des établissements à risque de polluer le sol

La Chambre des Métiers regrette fortement l'absence du projet de règlement grand-ducal arrêtant la liste des établissements à risque de polluer le sol, attendu que ces derniers seront soumis à des obligations importantes.

La Chambre des Métiers critique par ailleurs la multiplication des procédures d'autorisations et d'études environnementales nécessaires à l'exploitation de certaines entreprises, telles l'autorisation d'exploitation, l'autorisation relative à l'eau, l'évaluation des incidences sur l'environnement, le risque de polluer le sol, etc. Par souci de transparence, elle souhaite donc que les obligations et procédures soient clairement énoncées ensemble pour chaque activité sur un site web du gouvernement, tel www.guichet.lu.

Elle propose en outre que le règlement grand-ducal du 10 mai 2012 portant nouvelles nomenclature et classification des établissements classés soit modifié pour tenir compte de la liste des établissements à risque de polluer le sol.

Ad article 48 – Pouvoirs et prérogatives de contrôle

Cet article prévoit que les personnes visées à l'article 47, paragraphe 1^{er} du projet de loi peuvent visiter « *de jour et de nuit et sans notification préalable* » les établissements soumis à cette loi ; « *[c]es personnes signalent leur présence à l'exploitant ou au détenteur de l'installation, [...] ou au propriétaire ou occupant d'une habitation privée. Ces derniers peuvent les accompagner lors de la visite.* » Comme les établissements ne sont pas nécessairement ouverts tous les jours et pendant la nuit, il faudra laisser le temps aux personnes concernées de s'arranger de manière à pouvoir se rendre sur place et d'accompagner la visite. La Chambre des Métiers s'oppose donc à cette formulation et demande un délai de notification raisonnable.

Ad article 51 – Dispositions modificatives

Le point 3 du paragraphe 1 de l'article sous objet prévoit que les demandes d'autorisation d'exploitation (comme prévues par la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés) relatives au point 051200 de la nomenclature des établissements classés, ainsi que les déclarations de cessation d'activités pour le volet de protection des sols, qui ont été introduites avant l'entrée en vigueur du présent projet de loi mais pour lesquelles aucune autorisation n'a encore été accordée, soient instruites selon les dispositions du-même projet de loi.

La Chambre des Métiers s'oppose à cette disposition, car seuls les dossiers introduits après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi devront être instruits conformément à celle-ci.

La Chambre des Métiers ne peut approuver le projet de loi lui soumis pour avis que sous la réserve expresse de la prise en considération de ses observations ci-avant formulées.

Luxembourg, le 24 août 2018

Pour la Chambre des Métiers

Le Directeur Général,
Tom WIRION

Le Président,
Tom OBERWEIS

