

Objet : Projet de loi n°7237 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 relatives 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 ;**
- 5. la loi modifiée du 20 avril 2009 relative à la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la répartition des dommages environnementaux. (4997DLA)**

*Saisine : Ministre de l'Environnement
(15 janvier 2018)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Contexte

Le projet de loi sous avis sur la protection des sols et la gestion des sites pollués a pour objet de mettre en place une politique intégrée permettant de coordonner l'ensemble des aspects de la protection des sols. Le projet de loi sous avis propose, notamment, de donner au **sol** un statut de protection analogue à celui dont profitent les autres éléments comme **l'eau** et **l'air**.

Le projet de loi sous avis contient deux volets principaux :

- **un volet préventif** (protection des sols) fournissant un cadre pour canaliser les discussions à mener avec l'ensemble des acteurs concernés par les sols ou leur protection dans les années à venir (articles 4 à 8). L'élément principal de ce volet est l'obligation d'établir un « plan national de protection des sols ».
- **un volet curatif** (gestion des sites pollués) visant à combler le manque de transparence et de sécurité juridique qui existe dans le dispositif légal en vigueur (articles 9 à 47). Celui-ci est constitué en effet majoritairement de la loi relative aux établissements classés¹ et de la loi relative à la gestion des déchets². Or, ni l'une ni l'autre n'ont la finalité de gérer ce type de dossiers et l'application de leurs dispositions donne donc lieu à des incohérences. La loi relative aux établissements classés permet d'implémenter le principe du « pollueur-payeur » au moment de la cessation d'activité. Pour le terrain où il y avait des activités potentiellement polluantes dans le passé, la situation reste plus complexe. Le projet de loi sous avis a donc pour objectif d'optimiser la prise en charge des pollutions historiques existantes en fournissant un cadre transparent avec une prévisibilité accrue pour tous les acteurs concernés par la question des sites (potentiellement) pollués.

Actuellement, les autorités européennes n'ayant pas abouti à un accord, il existe un vide juridique en matière de protection des sols. Ce projet de loi n'est donc pas une transposition d'une directive européenne et a été élaboré dans un cadre purement national.

¹ Loi modifiée du 10 juin 1999 <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/code/environnement/20180527> p1068.

² Loi modifiée du 21 mars 2012 <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/code/environnement/20180527> p554.

Sur la base d'un état des lieux de la qualité des sols, le ministre en charge de l'Environnement fera établir un plan national de protection des sols dont l'objet est de fixer des programmes d'action destinés à :

- lutter contre les processus de dégradation des sols et restaurer la qualité des sols en fixant des objectifs à atteindre et des mesures destinées à atteindre ces objectifs ;
- maîtriser d'éventuels risques liés aux concentrations de fond de polluant dans les sols en fixant des objectifs à atteindre et des mesures destinées à atteindre ces objectifs.

Ce plan national de protection des sols sera évalué au moins tous les 6 ans. Il sera soumis à la consultation du public qui disposera de 2 mois à partir de la publication sur internet pour soumettre ses observations. Suite à cette consultation, le projet de plan sera soumis pour approbation définitive au Gouvernement en Conseil.

Il existe d'ores et déjà un cadastre des sites contaminés et des sites potentiellement pollués (« CASIPO »). Ce cadastre recense quelques 11.000 sites et a été élaboré en collaboration avec les communes concernées. Il n'est pas consultable en ligne mais pour la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, toute personne intéressée pourra obtenir les informations qu'elle souhaite. Dans un souci de transparence, il est prévu, à terme, d'intégrer toutes les informations relatives à la contamination des sols sur le Géoportail. La Chambre de Commerce souhaite ici souligner l'importance de la mise en ligne de ces informations dans les plus brefs délais, afin qu'elles soient accessibles à tous. Il apparaît à la Chambre de Commerce, en effet, peu efficace d'instaurer cette procédure complexe afin d'obtenir les informations liées à la contamination des sols.

De plus, il y a quelques décennies, plusieurs centaines de décharges municipales existaient à travers le pays. Après analyse, une quinzaine de ces anciennes décharges ont été identifiées, il est ainsi nécessaire que des actions soient entreprises en vue de leur dépollution. Une liste de critères a été établie afin de contrôler les sites potentiellement pollués. Cette liste qui s'inspire de l'expérience acquise en la matière par d'autres pays, servira de base de travail pour examiner le CASIPO et mettre à jour les données du nouveau registre d'information sur les terrains. Malgré les différentes législations en vigueur, il n'est pas exclu que de nouveaux sites pollués ou potentiellement pollués viennent s'ajouter aux 11.000 sites déjà identifiés. Suite aux derniers accidents qui ont entraînés de nouvelles pollutions, il faut souligner l'importance du volet préventif.

Le projet de loi sous avis doit, par ailleurs, permettre plus de flexibilité et une meilleure prévisibilité grâce à l'instauration de procédures claires. Ce nouveau cadre juridique plus adéquat devrait permettre de prendre des décisions rapidement en cas de risque potentiel de pollution.

Ce projet de loi a pour objet principal de procéder à une analyse détaillée de l'état des sols. Une perte de biodiversité, y compris dans les sols, est en effet constatée. Les mesures de protection des sols seront prises en collaboration avec les responsables du secteur agricole, et notamment en concordance avec le plan d'action national « pesticides »³.

³ Plan d'action national (PAN) de réduction des produits phytopharmaceutiques

https://agriculture.public.lu/de/publications/pflanzen-boden/pflanzenschutz/pan_reduzierung_psm.html

Considérations générales

La Chambre de Commerce est favorable au projet de loi sous avis qui donne au sol une protection comparable à celle de l'eau et de l'air et nécessaire dans le contexte luxembourgeois, permettant de respecter l'équilibre entre besoins fonciers et protection de l'environnement.

La Chambre de Commerce a pu rappeler à plusieurs reprises, dans ses avis, son attrait pour le principe de « pollueur-payeur », principe repris dans ce projet de loi. En effet, la pollution historique du sol est une pollution causée par une émission survenue à une date antérieure à l'entrée en vigueur du projet de loi sous avis (ex : friches industrielles). En cas de pollution historique et si le pollueur n'est pas identifiable, le projet de loi sous avis prévoit que le fonds pour la protection de l'environnement sera en charge du financement de l'exécution du plan des interventions de dépollution à charge publique. Dans tous les autres cas, et conformément au principe de « pollueur-payeur », il sera veillé dans la mesure du possible à la recherche et à la responsabilisation du pollueur.

De plus, le projet de loi sous avis se base sur le concept du « risk-based land management » et implémente donc une approche basée sur les risques pour gérer les pollutions historiques. Il prévoit que l'assainissement d'un site se fasse de telle manière que celui-ci, compte tenu de son utilisation ne représente plus de menace concrète pour l'homme, les écosystèmes et l'eau. D'ailleurs lorsque la pollution d'un sol est constatée, il convient d'apprécier si oui ou non, l'une de ces trois cibles est concrètement menacée. Ceci, dépend alors de la nature du sol, de celle du polluant, de sa mobilité et enfin du comportement de l'homme et de la nature sur ce site. Une étude approfondie doit être réalisée si pour un ou plusieurs des polluants analysés les valeurs de déclenchement visées à l'article 41 du projet de loi sous avis sont dépassées.

La deuxième partie de la loi porte sur la gestion des sites pollués, auparavant couverte uniquement par la loi relative à la gestion des déchets et la loi relative aux établissements classés. Ce nouveau cadre légal protège les acquéreurs de nouveaux terrains et contribue à plus de transparence. Le fait d'inclure une section relative à la pollution du sol dans les actes de vente d'un terrain est un bon outil.

D'autre part, l'introduction du certificat de contrôle du sol, certificat consignait la décision par laquelle il est établi qu'un site a fait l'objet d'une étude diagnostique, d'une étude approfondie ou d'un assainissement aboutissant à la conformité du sol, permet également davantage de transparence. Il peut aussi exprimer des recommandations pour d'éventuelles limitations d'usage du sol et imposer des mesures de sauvegarde ou de suivi du site, au cas par cas.

Enfin, le projet de loi sous avis instaure des subsides dont peuvent bénéficier, sous certaines conditions, les personnes faisant effectuer des études diagnostiques. Le montant maximal étant fixé à 10.000€.

Commentaire des articles

Concernant l'article 5

Pour une mise en place du plan national de protection des sols, il est nécessaire d'avoir une couverture de l'identification géologique et pédologique homogène sur l'ensemble du territoire du Grand-Duché et d'utiliser le système de classification belge et le World Reference Base (WRB)⁴ afin de garantir une comparaison sur le plan international.

Concernant les articles 13, 19, 20 et 21

La procédure qui incombe aux sites pollués ou potentiellement pollués (étude diagnostique, suivie éventuellement d'une étude approfondie et d'un assainissement), ainsi que les trois éléments déclencheurs (démarche volontaire, décision du ministre en cas de risque avéré, cessation d'activité) présente également un bon cadre légal. Il est cependant indispensable que le cadastre des sites potentiellement pollués (CASIPO) soit mis à jour avant la publication de la présente loi.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi, sous réserve de la prise en considération de ses remarques.

DLA/DJI

⁴ La base de référence mondiale pour les ressources en sols est le système international de classification des sols approuvé par l'Union internationale des sciences du sol (IUSS).