

**Avis OAI
au sujet du projet de loi n°7237
sur la protection des sols et la gestion des sites pollués**

Sommaire	Page
1. Considérations générales	2
2. Méthodologie	4
3. Avis article par article sur le projet de loi n°7237 sur la protection des sols et la gestion des sites pollués	4

1. Considérations générales

L'OAI 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 la viabilisation de friches industrielles.

L'OAI est tout à fait disposé à participer aux travaux afférents au **volet préventif** (protection des sols), qui comportera notamment l'obligation d'établir un « **plan national de protection des sols** ».

Le **volet curatif** (gestion des sites pollués) devra permettre principalement de combler les lacunes des dispositifs légaux actuels.

Actuellement la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux **établissements classés** permet d'implémenter le principe du « pollueur-payeur » uniquement au moment de la cessation d'activité de l'exploitant. Dans ce cadre, le « dernier exploitant » est responsable de la remise en pristin état du site.⁽¹⁾ Il est encore observé que la notion de « meilleures techniques disponibles en matière d'environnement », lesquelles sont exigibles dans le cadre de l'autorisation d'exploitation - sous réserve d'être applicables dans des « conditions économiquement et techniquement viables, en prenant en considération les coûts et les avantages » - ne peut être invoquée selon la jurisprudence en matière de dépollution.⁽²⁾

Par ailleurs, afin de pouvoir rechercher la responsabilité du propriétaire du terrain ou de l'installation en cause, il est fait appel à la notion de détenteur des déchets au sens de la loi modifiée du 21 mars 2012 relative à la **gestion des déchets**. L'obligation de dépollution peut être mise à charge du propriétaire dans certains cas, notamment « si la pollution d'un terrain n'est pas susceptible d'être rattachée à l'exploitation d'un établissement classé ». Selon la jurisprudence, « le coût de l'élimination des déchets doit être supporté par le détenteur des déchets et ceci en application de la loi (...) qui consacre le principe du « pollueur-payeur », (...) c'est-à-dire le cas échéant également le propriétaire des lieux ».⁽³⁾

L'OAI constate que les problématiques de dépollution alimentent de nombreux contentieux civils et administratifs. Les situations les plus épineuses concernent les terrains ayant servi de site pour des activités polluantes dans le passé, sans qu'il soit possible d'identifier ou d'exercer un recours contre la société auteur de la pollution ou après disparition de celle-ci.

Il est donc opportun que le législateur intervienne pour compléter le dispositif légal actuel et pour contribuer à une plus grande sécurité juridique. Le projet de loi a ainsi 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.

La première partie de la loi porte sur le volet préventif à savoir la **protection des sols**. 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 :

⁽¹⁾ Tribunal administratif, 27 janvier 2005, n° 17980 du rôle.

⁽²⁾ Tribunal administratif, 10 décembre 2014, n° 33608 du rôle: « (...) si d'une manière générale, les conditions d'aménagement et d'exploitation jugées nécessaires et imposées par l'autorité compétente doivent, aux termes de l'article 13 (1) de la même loi, combiné à l'article 2 (9), L'article 13 (1) de la même loi, combiné à l'article 2(9), veiller à demeurer économiquement et techniquement viables, le législateur n'a pas émis pareille réserve en ce qui concerne les conditions à imposer en vue de la sauvegarde et de la restauration du site, y compris sa décontamination, son assainissement et, le cas échéant, sa remise en état ».

⁽³⁾ Tribunal administratif, 30 janvier 2008, n° 23275 du rôle.

- 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 réaliser ces objectifs.

Il existe d'ores et déjà un cadastre des sites contaminés et des sites potentiellement pollués (« CASIPO »). L'OAI se rallie à l'avis de la Chambre de Commerce quant à l'importance de la mise à jour du cadastre et la mise en ligne de ces informations dans les plus brefs délais, afin qu'elles soient accessibles à tous.

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.

L'OAI relève que « l'avant-projet de loi (...) se base sur le concept du « **risk based land management** » pour la gestion des pollutions historiques, en lui donnant une base légale explicite. Il est effectivement important que la future loi fournisse un cadre transparent avec une prévisibilité accrue pour tous les acteurs concernés par la question des sites (potentiellement) pollués. Il est ainsi précisé, au travers de la définition de la « notion d'assainissement », que « *le concept du « risk based land management » prévoit que l'assainissement se fasse en sorte que le site, compte tenu de son utilisation, ne représente plus de menace concrète pour la santé humaine ou pour l'environnement* ». Ainsi « *l'objectif de restauration de la qualité du sol fonctionne comme un « objectif secondaire* », l'objectif « *primaire* » (impératif) étant celui de la maîtrise des risques dans le court et le long terme... ». Il est observé que cette philosophie déjà mis en œuvre assez largement en pratique dans le cadre de législation sur les établissements classés. Les mesures de protection de la sécurité et de l'environnement naturel et humain ne sont pas dictées par les mêmes exigences, selon que la destination du site, après cessation d'exploitation de l'établissement, est d'accueillir par exemple une nouvelle exploitation industrielle ou que le terrain est reconverti pour la construction de logements. En revanche, il faut relever que la situation est ambiguë et source de contentieux, lorsque l'affectation future concrète des terrains n'est pas encore déterminée au jour de la cessation d'activité de l'exploitant.⁽⁴⁾

Par ailleurs 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.

L'OAI se rallie toutefois à l'avis de la Chambre des Métiers quant à la préoccupation exprimée au sujet de la **complexité de la procédure d'obtention d'un certificat de contrôle du sol**, car celle-ci fait référence à plusieurs registres des terrains, et elle comporte des délais différents pour chaque étape et le cas échéant, des règles additionnelles. En outre, la procédure contient maints renvois vers d'autres textes de loi, comme par exemple la loi relative

⁽⁴⁾ Tribunal administratif, 27 juillet 2011, n° 27044 du rôle : « Le Ministre peut partant valablement se référer aux dispositions d'ordre urbanistique et prendre en considération la destination potentielle future des terrains concernés, afin d'adapter le niveau d'assainissement à toute sorte d'aménagement ou d'établissement pouvant être accueilli ultérieurement sur lesdits terrains et afin de réduire au maximum dans le futur les incidences des terrains contaminés sur l'environnement humain et naturel. Cette considération n'est pas éternelle par les affirmations de la société demanderesse suivant lesquelles l'affectation future des terrains concernés en l'espèce, ne serait pas encore fixée de sorte que le ministre n'aurait pas encore pu déterminer le seuil d'assainissement à respecter. En effet, à défaut de la détermination de l'affectation future concrète des terrains litigieux, il ne peut pas être reproché au ministre d'avoir imposé que les terrains soient assainis de manière à réduire au maximum les risques pour l'environnement humain et naturel émanant desdits terrains et ainsi, de manière à permettre par la suite toute sorte d'affectation possible en vertu des dispositions du plan d'aménagement général de la Ville de Luxembourg, y compris le logement ».

aux établissements classés (cf. articles 21, 34 (2) 8 et 36 (7)) ou les dispositions afférentes aux études de sol (cf. article 25 (1)).

Il est donc important de mener une **campagne d'information du grand public**, afin que les propriétaires ou acquéreurs d'un bien immobilier soient conscients des nouvelles exigences.

Les **procédures d'autorisations environnementales continuent à se multiplier** et il est demandé au Gouvernement de veiller au respect des principes de la simplification administrative, en limitant les charges administratives et les coûts financiers liés aux procédures. Cette nouvelle loi porte aussi le risque d'influencer d'avantage le coût de l'immobilier. Il y a lieu de bien limiter l'application des procédures aux terrains inscrits au registre d'information et d'éviter d'étendre ces procédures, par mesure préventive, sur l'ensemble des terrains dans l'emprise directe du terrain concerné.

Il est regrettable que **les règlements grand-ducaux afférents à l'exécution** du projet de loi ne soient présentés conjointement au projet de loi, car leur contenu aura un impact considérable sur la portée du projet de loi sous objet. Nous rappelons à ce niveau l'importance de disposer d'un package complet afin d'éviter des phases d'incertitude induisant le risque d'une judiciarisation du secteur.

En outre, il sera utile de mettre à disposition des fiches d'application afin de préparer le secteur de la construction à la mise en œuvre de cette loi.

2. Méthodologie

Le présent avis a été établi notamment suite à l'analyse par le Conseil de l'Ordre et à l'étude du projet de loi le groupe de travail OAI « Aménagement du Territoire, Urbanisme, Environnement ».

En italique : commentaires de l'OAI

En orange italique souligné : proposition générale de l'OAI

En orange souligné : propositions OAI spécifiques de modifications/ajouts par rapport au texte du projet de loi

3. Avis article par article sur le projet de loi n°7237 sur la protection des sols et la gestion des sites pollués

Articles 1 à 5

Ces articles ne soulèvent pas d'observation de la part de l'OAI.

Article 6 : Gestion des terres

L'OAI s'aligne sur l'avis de la Chambre des Métiers pointant les problèmes rencontrés quotidiennement avec la gestion des terres pour le secteur de la construction. Actuellement, de 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.

Il est regrettable que le projet de règlement grand-ducal sur le mouvement et la gestion des terres n'ait pas encore été présenté.

Articles 7 à 10

Ces articles ne soulèvent pas d'observation de la part de l'OAI.

Article 11 : Faits ou éléments qui rendent obligatoire la consultation des données du registre d'information sur les terrains ou la présentation d'un certificat de contrôle du sol

La consultation du registre d'information est obligatoire avant le début des travaux impliquant l'excavation de terres de plus de 100 m³, ce qui amène l'OAI à conclure que cette obligation est nécessaire même pour des petits projets immobiliers.

La consultation du registre est de même obligatoire lors de l'établissement d'un plan d'occupation du sol, des PAG et PAP ainsi que dans le cadre de leur mise à jour.

L'OAI s'interroge au sujet de la responsabilité liée à l'obligation de consultation du registre d'information, étant relevé que l'article 49 prévoit que les sanctions (peines d'emprisonnement et d'amendes) sont applicables à quiconque aura commis une infraction aux divers articles de la loi, notamment l'article 11.

Dès lors, l'OAI souhaite que la loi précise plus explicitement à l'article 11 que les titulaires au sens de l'article 13 de la loi seront seuls et uniques responsables quant à l'obligation de consultation du registre d'information.

Par ailleurs, la procédure prévue pour l'obtention d'un certificat de contrôle du sol aura une durée considérable et qui sera fonction des polluants détectés sur un terrain inscrit au registre d'information. Les acteurs concernés devront donc entamer la procédure d'obtention d'un certificat de contrôle du sol en amont dans le cadre de l'élaboration d'un PAG ou d'un PAP voire d'un projet de construction.

L'OAI partage l'avis du SYVICOL, que les termes « changement du mode d'affectation » employés dans ce contexte sont équivoques, car ils peuvent désigner aussi bien le changement de l'affectation réelle d'un terrain construit (généralement dans le cadre d'une transformation ou d'une reconstruction), que le changement de l'affectation d'un terrain résultant de son classement dans une zone déterminée par le plan d'aménagement général.

Tout changement d'affectation d'un terrain par le PAG ne correspond pas forcément à un changement du type d'usage selon l'article 41, paragraphe 2, qui ne distingue qu'entre les 4 types suivants : l'usage naturel, l'usage agricole, l'usage résidentiel ou récréatif et l'usage commercial ou industriel.

En outre, cette formalité additionnelle risque ainsi de prolonger encore davantage la procédure d'adoption ou de modification d'un PAG. Il s'y ajoute que la charge de produire ce certificat n'incombe pas à la commune, mais au(x) titulaire(s) des obligations prévues à l'article 13. Il est pourtant inimaginable que la carence d'un particulier astreint à cette obligation puisse faire obstacle à l'entrée en vigueur d'un PAG.

Dès lors, nous proposons de préciser au niveau de cet article qu'une modification du plan d'aménagement général ne constitue pas un changement d'affectation afin que la présentation d'un le certificat de contrôle du sol ne soit obligatoire qu'au moment de la mise en œuvre des nouvelles dispositions du PAG.

L'article 11 pourra se lire comme suit :

(1) La consultation du registre d'information sur les terrains est obligatoire dans les cas suivants :

a) Avant le début des travaux impliquant l'excavation de terres de plus de 100 m³ ou avant qu'un changement du mode d'affectation résultant dans un changement du type d'usage du terrain, tel que défini à l'article 41, paragraphe 2, a lieu ;

Une modification du plan d'aménagement général ne constitue pas un changement d'affectation au sens du présent article.

b) Avant l'entrée en procédure des plans d'occupation du sol, des plans d'aménagement général, ou des plans d'aménagement particulier ainsi que dans le cadre de leur mise à jour.

Les titulaires au sens de l'article 13 sont responsables quant à cette obligation.

Article 12 à 53

Ces articles ne soulèvent pas d'observation de la part de l'OAI.

* * * *

L'OAI est en mesure de marquer son accord sur le présent projet de loi sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

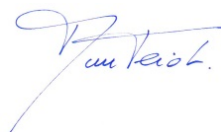
Luxembourg, le 12 février 2020

Pour l'Ordre des Architectes et des Ingénieurs-Conseils

Jos DELL
Président



Marc FEIDER
Vice-Président



Pierre HURT
Directeur

