



SYVICOL

Syndicat des Villes et
Communes Luxembourgeoises

Projet de loi n°7237 sur la protection des sols et la gestion des sites pollués

Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises a été consulté déjà en 2015 sur base d'un avant-projet de loi sur la protection des sols et la gestion des sites pollués et a soumis une prise de position écrite à Madame la Ministre de l'Environnement le 5 août 2015.

C'est en s'autosaisissant que le SYVICOL a procédé à l'analyse du projet de loi déposé à la Chambre des Députés le 26 janvier 2018, qui concerne les communes doublement – en tant qu'autorités publiques impliquées, aussi bien qu'en tant que propriétaires de terrains.

Il constate avec satisfaction qu'il a été tenu compte dans une large mesure de ses principales remarques. Néanmoins, sans remettre en question ni les grands principes du projet, ni sa position de 2015, il lui importe de formuler quelques remarques supplémentaires qu'il considère importantes du point de vue communal.

II. Eléments-clés de l'avis

Outre un certain nombre d'observations de détail, les remarques principales du SYVICOL se résument comme suit :

- Le rôle des communes dans l'élaboration du Plan national de protection des sols devrait être précisé (art. 5).
- La procédure de consolidation des données du Registre d'informations sur les terrains (RIT) devrait être modifiée pour davantage de clarté. Les observations recueillies dans ce contexte de la part de particuliers devraient être soumis à l'avis des autorités communales (art. 10).
- Les obligations octroyées aux communes de communiquer à l'administration étatique compétente tout renseignement utile pour la consolidation et la tenue à jour du RIT doivent être précisées et encadrées pour limiter la responsabilité des communes à un niveau raisonnable (art. 10).



- L'obligation de consulter le RIT lors de la préparation d'un projet d'aménagement général devrait être limitée aux terrains urbanisés ou destinés à être urbanisés, ainsi qu'à ceux dont un changement d'affectation est prévu (art. 11).
- Il faut éviter que l'obligation de présenter un certificat de contrôle du sol dans le cadre d'un changement d'affectation d'un terrain n'interfère avec la procédure d'adoption du plan d'aménagement général telle que définie par la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain (art. 11).
- Le fait que, contrairement à la législation existante, les obligations relatives à la gestion des sites pollués peuvent, dans certains cas, incomber au propriétaire du terrain risquent de porter préjudice aux syndicats de communes gestionnaires de zones d'activités économiques. Vu la nature particulière de ces zones, le SYVICOL demande que l'Etat participe financièrement dans ces frais (art. 9 et 14).

III. Remarques article par article

Article 5

L'article 5 pose la base à l'établissement d'un plan national de protection des sols.

Par rapport au texte soumis au SYVICOL en 2015 – il s'agissait à l'époque de l'article 6 – certaines modifications sont à observer. En effet, le paragraphe 4 de l'article 5 ajoute une disposition selon laquelle « les terrains faisant l'objet de mesures de gestion des risques [...] subissent les charges nécessaires à assurer leur bonne fin ». En l'absence d'explications dans le commentaire des articles, le SYVICOL estime qu'il serait important de préciser la nature des charges en question et leurs conséquences pour les propriétaires concernés.

Une autre remarque s'impose par rapport aux paragraphes 8 et 9 relatifs à l'élaboration du plan national de protection des sols. Le SYVICOL note avec satisfaction que le texte sous revue insiste davantage que l'ancien paragraphe 6 sur la participation des autorités concernées et du public.

Parmi les autorités visées figurent celles ayant des responsabilités spécifiques en matière d'aménagement communal et de développement urbain. Faute de disposition contraire, le SYVICOL considère que cette formulation inclut les communes. Néanmoins, il recommande de mentionner ces dernières expressément, afin d'éviter que le terme « autorité » ne soit interprété comme se limitant au secteur étatique.

Le texte précise encore que les autorités concernées sont « incitées à participer activement à l'élaboration du plan national de protection des sols et sont demandées en leur avis ». Vu le nombre élevé de communes, assurer leur participation active peut constituer un défi organisationnel. Aussi le SYVICOL propose-t-il de préciser selon quelles modalités et, le cas échéant, dans le cadre de quelle structure cette participation se déroulera.



Finalement, le paragraphe 10 prévoit que le plan national et ses programmes associés sont approuvés par le Gouvernement en Conseil et publiés dans le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, formalités qui sont censées leur conférer le caractère d'utilité publique. La version soumise au SYVICOL en 2015 prévoyait que les plan et programmes « peuvent être déclarés obligatoires, en tout ou en partie par règlement grand-ducal ».

Le SYVICOL se demande quelle a été la motivation des auteurs de faire l'impasse sur la procédure du règlement grand-ducal. En outre, sur base de sa compréhension de la portée et des effets juridiques du plan national de protection des sols, il émet des doutes quant à la conformité du paragraphe 10 à l'article 36 de la Constitution¹.

Article 9

Le registre d'information sur les terrains (RIT) est alimenté principalement par le cadastre des sites pollués (CASIPO) réalisé sur base de la loi du 17 juin 1994 relative à la prévention et à la gestion des déchets. Cette loi ayant été abrogée, le CASIPO a sa base légale actuelle à l'article 34 de la loi du 21 mars 2012 relative à la gestion des déchets. Le projet de loi sous revue désigne cette base de données par le terme « inventaire », défini à l'article 3, paragraphe 6.

En comparant cette loi au projet sous revue, on remarque une différence en ce qui concerne le débiteur des frais d'assainissement et de réhabilitation des sites contaminés. En effet, selon l'article 34, paragraphe 3 la loi du 21 mars 2012, ces frais « sont à charge des autorités publiques notamment dans les cas où l'identification du ou des responsables s'avère impossible ; le ou les responsables sont insolvable ou ne sont pas couverts par une assurance ou une autre garantie financière suffisante ».

Cette disposition est abrogée par l'article 51, paragraphe 3 du projet de loi sous revue, dont l'article 14 établit un nouvel ordre de priorité des titulaires des obligations d'étude et d'assainissement énoncées à l'article 13.

Le SYVICOL craint qu'il en résulte un préjudice pour les syndicats de communes gestionnaires de zones d'activités régionales et renvoie à ses développements relatifs à l'article 14.

Article 10

Les alinéas 1 à 4 de l'article 10 définissent une procédure de consultation du public pour la consolidation des données du Registre d'information sur les terrains (RIT), tandis que l'alinéa 5 soumet les communes à l'obligation permanente de communiquer à l'administration compétente toutes les données en leur possession pour la tenue à jour de ce registre.

En ce qui concerne d'abord la consultation initiale, le SYVICOL souhaite formuler plusieurs remarques.

En premier lieu, il constate une ambiguïté au niveau du 2^e alinéa, qui dispose que c'est l'administration compétente qui « annonce la consultation des données à la maison

¹ Article 36 de la Constitution : « Le Grand-Duc prend les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois. »



communale » et, ensuite, que « le début de la phase de consultation est annoncé par voie d’affichage dans les communes de la manière usuelle et par un avis publié dans au moins quatre journaux quotidiens publiés au Luxembourg ». Quelle est la différence entre l’annonce, d’une part, de la consultation, et, d’autre part, du début de la phase de consultation ?

En ce qui concerne la répartition des tâches, il est clair que l’affichage dans les communes ne saurait être effectué que par les autorités communales. Quant à la publication dans la presse, il serait fortement souhaitable que l’administration étatique s’en occupe, pour éviter aux 102 communes de faire publier chacune 4 avis de presse dans un laps de temps très restreint.

Afin que ceci soit possible, il faudrait que la consultation se passe dans toutes les communes à l’intérieur d’une même période, sans pour autant que les dates de début et de fin soient nécessairement identiques. Plutôt que de prévoir donc le début de la publication à une date précise, la loi devrait indiquer un certain délai, à partir de la réception des données, endéans duquel chaque commune doit procéder à la publication.

En outre, dans un souci de sécurité juridique, le SYVICOL plaide pour la fixation de la durée de la phase de consultation par le législateur et non, comme prévu actuellement, par l’administration.

Le SYVICOL demande donc que l’alinéa 2 de l’article 10 soit réécrit en tenant compte des remarques ci-dessus. Il recommande aux auteurs de s’inspirer de l’article 12 de la loi du 17 avril 2018 concernant l’aménagement du territoire, qui fixe la procédure d’adoption d’un plan directeur sectoriel.

En second lieu, l’alinéa 3 oblige les communes à transmettre à l’administration compétente, endéans les 180 jours de la réception des données, les observations recueillies lors de la consultation publique, ainsi que les informations dont elles disposent sur des sites pollués ou potentiellement pollués. Il ne prévoit pas que les autorités communales prennent position par rapport aux observations des particuliers. Si ceci correspond à l’intention des auteurs, il faut se demander quel est l’intérêt à faire transiter ces remarques par les administrations communales et s’il ne serait pas préférable si les particuliers les adressaient directement à l’administration étatique compétente. Le SYVICOL est plutôt d’avis qu’il serait utile de soumettre les observations du public à l’avis des autorités communales, vu leur proximité du terrain et leur connaissance des spécificités locales. Ici aussi, il est donc recommandé aux auteurs du projet de loi de s’inspirer de la loi du 17 avril 2018 concernant l’aménagement du territoire, et plus précisément du paragraphe 4 de l’article 12, dont le 2^e alinéa dispose que « le conseil communal établit un avis au sujet de ces observations ainsi que sur l’ensemble du projet de plan directeur sectoriel ».

L’alinéa 3 exige encore que les communes transmettent à l’administration compétente « les informations dont elles disposent à propos de sites pollués ou potentiellement pollués situés sur le territoire communal et ne figurant pas encore dans le registre ».

L’alinéa 5, quant à lui, soumet les communes à une obligation similaire, dans le but de permettre la tenue à jour du registre, une fois sa consolidation initiale achevée : « Les communes sont tenues de communiquer à l’administration compétente toutes les données



pertinentes en leur possession afin de mettre à jour les informations du registre portant sur les terrains de la commune inclus dans le registre ou qui devraient y être inclus. »

Notons d'abord que les termes « sur les terrains de la commune » sont équivoques, pouvant désigner aussi bien les terrains situés sur le territoire de la commune que ceux dont la commune est propriétaire. Au vu du commentaire des articles, il semble que la première de ces interprétations soit à retenir, mais il conviendrait de le préciser dans le projet de loi lui-même.

Une deuxième source d'équivoque consiste dans le fait que l'alinéa 3 emploie le terme « informations », alors que l'alinéa 5 parle de « données pertinentes ». Si une « information » peut désigner aussi bien les résultats d'une étude scientifique que de simples conjectures ou rumeurs issues du ouï-dire, le terme « donnée » semble impliquer un certain niveau de fiabilité minimal².

Des doutes peuvent encore exister en ce qui concerne les terrains qui, aux termes de l'alinéa 5, devraient être inclus dans le registre. Les communes ne sont pas en charge de la tenue du RIT et ne sont donc pas censées connaître en détail les critères et conditions qui déterminent si un terrain donné y est inscrit ou non. Il peut donc être difficile pour elles de distinguer entre les informations pertinentes et celles qui sont sans intérêt.

Si le SYVICOL insiste autant sur ces termes, c'est parce qu'ils déterminent l'envergure des obligations imposées aux communes par les deux alinéas commentés et la responsabilité qui en découle. Celle-ci risque en effet d'être recherchée aussi bien lorsque les communes restent en défaut de communiquer des renseignements, que si des propriétaires se sentent lésés par l'inscription de terrains au registre sur base d'informations communiquées par les autorités communales.

Il importe donc de préciser la nature des renseignements à communiquer en vertu des alinéas 3 et 5 commentés. Afin de garantir un minimum d'objectivité et d'encadrer le travail de recherche attendu de la part des communes, le SYVICOL estime que l'obligation de communication doit se limiter aux documents écrits qu'elles détiennent et qui laissent présumer l'existence d'une pollution réelle.

Finalement, en ce qui concerne plus particulièrement l'alinéa 5, on peut se demander s'il ne fait pas double emploi avec l'article 8, qui soumet toute personne, y compris donc les communes, ayant connaissance d'une pollution du sol qui constitue une menace concrète ou qui est susceptible de constituer une menace concrète à l'obligation d'en informer, selon le cas, l'administration ou le propriétaire, à qui il incombe alors d'informer l'administration compétente.

² Définitions selon le Larousse :

Information : Indication, renseignement, précision que l'on donne ou que l'on obtient sur quelqu'un ou quelque chose

Donnée : Ce qui est connu ou admis comme tel, sur lequel on peut fonder un raisonnement, qui sert de point de départ pour une recherche



Article 11

Selon l'article 11, la consultation du RIT est obligatoire avant des travaux d'excavation de plus de 100 m³ et avant le changement d'affectation résultant dans un changement du type d'usage d'un terrain, aussi bien que lors de la préparation de tout projet de plan d'occupation du sol, de plan d'aménagement général ou de plan d'aménagement particulier, ainsi que dans le cadre de projets de mise à jour de tels plans.

En ce qui concerne le plan d'aménagement général, rappelons qu'il porte sur l'ensemble du territoire communal³, y compris la zone verte. Surtout dans les communes à caractère rural, la zone verte couvre une surface de loin supérieure à celles de toutes les zones urbanisées ou destinées à être urbanisées additionnées. Devoir faire des recherches dans le registre sur d'éventuelles pollutions de ces fonds serait un travail fastidieux, au moins si, comme l'article 9, paragraphe 3 semble l'indiquer, la recherche doit se faire parcelle par parcelle. La charge administrative en résultant serait – aux yeux du SYVICOL – disproportionnée, eu égard au fait que si ces terrains n'ont jamais servi à des fins autres que, par exemple, agricoles ou sylvicoles, le risque de pollution y est faible. Et même si le registre contient des informations sur des pollutions dans cette partie de la commune, celles-ci sont connues et on peut se demander quel est l'intérêt de les soulever en plus dans l'étude préparatoire du plan d'aménagement général, sauf, bien entendu, si ce dernier prévoit de donner une autre destination aux fonds concernés.

A moins que le système informatique qui sera mis en place ne permette la consultation du registre pour un grand nombre de parcelles en même temps, le SYVICOL propose donc de limiter l'obligation de consultation dans le cadre de l'élaboration d'un projet de plan d'aménagement général aux zones urbanisées ou destinées à être urbanisées, ainsi qu'aux parcelles pour lesquelles un changement d'affectation est prévu.

Le paragraphe 2 indique la manière dont la consultation du RIT doit être démontrée. En ce qui concerne un projet d'aménagement particulier, la preuve de la consultation est rapportée par « la reprise des informations pertinentes du registre » dans le rapport justificatif prévu à l'article 29 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Le SYVICOL salue cette disposition, dans la mesure où elle assure que le promoteur est au courant des renseignements contenus dans le RIT concernant les terrains couverts par le projet. Pour les communes, il pourrait être intéressant si le rapport justificatif ne se contentait pas de citer les renseignements figurant sur l'extrait délivré en vertu de l'article 9, paragraphe 3, mais donnait déjà une première indication des mesures que le promoteur entend prendre, étant donné que celles-ci peuvent conditionner de manière substantielle la mise en œuvre du PAP. Le SYVICOL ignore cependant si ceci est possible sur base des seules données figurant au registre. Sa proposition ne consiste pas à anticiper la réalisation de l'étude diagnostique prévue à l'article 22.

³ Article 5 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain



Des questions se posent encore en ce qui concerne le contrôle de l'obligation posée par le paragraphe 2. Appartiendra-t-il à la cellule d'évaluation instituée auprès du ministère de l'Intérieur, dans le cadre de ses missions définies à l'article 30 de la loi susmentionnée du 19 juillet 2004, de vérifier si les informations issues du registre ont été fidèlement relatées dans le rapport justificatif ? Le SYVICOL s'opposerait en tout cas à l'intervention d'une autre autorité que celles d'ores et déjà impliquées, pour ne pas alourdir davantage la procédure.

Suivant le paragraphe 3, pour chaque terrain où se trouve un site répertorié, un certificat de contrôle du sol doit être fourni par le titulaire des obligations énoncées à l'article 13 avant le début des travaux d'excavation dépassant 100 m³ ou avant « un changement du mode d'affectation résultant dans un changement du type d'usage du terrain ». Suivant l'article 41, paragraphe 2, « le type d'usage d'un terrain ou d'une partie de terrain est déterminé selon l'affectation prévue par le plan d'aménagement général [...] ».

Aux yeux du SYVICOL, 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.

Certes, tout changement d'affectation d'un terrain par le PAG ne correspond pas à un changement du type d'usage selon l'article 41, paragraphe 2. En effet, si le règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune donne le choix entre une multitude de différentes zones, le projet sous revue 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.

Néanmoins, selon la compréhension du SYVICOL, il résulte de la lecture combinée des deux dispositions citées ci-dessus qu'un nouveau PAG ou une modification d'un PAG existant, qui porte sur un terrain concerné par un site répertorié au RIT et qui a pour objet un changement d'affectation entraînant un changement de type d'utilisation (par exemple le classement en zone d'habitation d'une parcelle précédemment en zone verte), ne peut entrer en vigueur en l'absence d'un certificat de contrôle du sol.

Il faut garder en mémoire que l'émission de ce certificat peut être conditionnée par différentes mesures – d'une simple étude diagnostique à un assainissement complet – qui peuvent s'avérer chronophages et onéreuses. Cette formalité additionnelle risquerait ainsi de prolonger encore davantage la procédure d'adoption ou de modification du plan d'aménagement général.

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 frappé par cette obligation puisse empêcher l'entrée en vigueur d'un plan d'aménagement général.

Le SYVICOL insiste donc pour que le projet de loi soit modifié afin d'éviter toute interférence avec la procédure d'adoption du plan d'aménagement général. Plus concrètement, il propose



de préciser expressément qu'une modification du plan d'aménagement général ne constitue pas un changement d'affectation au sens de l'article 11, paragraphe 3.

L'obligation un présenter le certificat de contrôle du sol n'existerait alors qu'au moment de la mise en œuvre des nouvelles dispositions du PAG en exécution du titre 3, chapitre 5 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Ainsi, d'éventuels travaux d'assainissement pourraient être exécutés en même temps que les travaux d'infrastructure.

Article 14

L'article 14 établit l'ordre des titulaires des obligations d'étude et d'assainissement des sites pollués ou potentiellement pollués.

Mis à part le volontaire, ces obligations incombent, comme par le passé, en premier lieu à l'auteur ou à l'auteur présumé de la pollution. Ensuite, comme indiqué à l'endroit de l'article 9, le texte innove dans le sens que, lorsque l'auteur ne peut être identifié ou lorsqu'il n'est pas en mesure de supporter les frais, elles frappent le propriétaire ou le nu-propriétaire. L'Etat n'intervient qu'exceptionnellement, dans les conditions définies à l'article 45.

Le SYVICOL peut comprendre que le propriétaire soit tenu des obligations en question dans le cas sous a) du paragraphe 3, c'est-à-dire si un autre titulaire – en l'occurrence généralement l'auteur de la pollution – ne peut pas être identifié.

En revanche, du point de vue communal, il ne saurait approuver le point b), qui fait passer ces obligations au propriétaire « lorsque tout autre titulaire est insolvable ou dispose de sûretés financières insuffisantes ».

En effet, beaucoup de communes sont propriétaires de zones d'activités économiques ou membres de syndicats de communes propriétaires de telles zones. Généralement, en tout cas dans les zones à caractère régional, les terrains sont mis à disposition des entreprises moyennant un droit de superficie, tel que défini aux articles 14-1 et suivants de la loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes. Il s'agit d'une condition posée par le ministère de l'Economie, qui collabore étroitement avec les syndicats de communes dans cette matière et qui préfinance 85% des frais d'infrastructures relatifs à la création des zones d'activités. L'ampleur de l'engagement étatique dans ce domaine témoigne d'ailleurs du fait que le développement économique est d'intérêt non seulement communal, mais aussi national.

Obligées de recourir au droit de superficie, les communes ou syndicats de communes restent donc à tout moment propriétaires des fonds, les superficiaires, quant à eux, exerçant tous les droits attachés à la propriété des constructions qu'ils y ont érigées ou qui ont existé avant la signature du titre constitutif.

Sous ce régime, les communes ou syndicats de communes n'ont donc guère d'influence sur les activités exercées par les entreprises implantées dans leurs zones. Néanmoins, selon le projet de loi actuel, le danger qu'elles doivent en subir les conséquences pécuniaires – en dépit d'éventuelles dispositions contractuelles contraires avec les superficiaires – est réel.



Cet état des choses n'est sûrement pas de nature à inciter les communes et syndicats de communes à s'engager dans des projets de création ou d'extension de zones d'activités économiques, d'autant plus que l'intérêt financier de tels projets est souvent faible. Ceci vaut en particulier, pour certaines communes, depuis que la loi du 14 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes a plafonné la participation directe d'une commune au produit de l'impôt commercial généré sur son territoire au montant le plus bas entre 35 pour cent de ce produit et 35 pour cent de la moyenne nationale par habitant des recettes en impôt commercial communal multiplié avec la population de la commune.

Le SYVICOL estime que toutes ces particularités des zones d'activités communales – dans la mesure où les terrains y sont mis à disposition des entreprises par un droit de superficie – ou régionales justifient une dérogation au principe que les travaux d'étude et d'assainissement sont aux frais du propriétaire dans les cas prévus au point 3 du paragraphe 1^{er}. Il propose de répartir ces dépenses de la même manière que les investissements initiaux, c'est-à-dire, pour ce qui est des zones régionales, 15% à charge du syndicat de communes propriétaire et 85% à charge de l'Etat.

Adopté par le comité du SYVICOL, le 24 septembre 2018