Inter-
Environnement
Wallonie

Avis d'Inter-Environnement Wallonie concernant

l'avant-projet de décret modifiant le code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine et le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et portant le décret relatif à l'assainissement des sols pollués

« Cette Terre ! Cette terre qui s'étend, large de chaque côté,
Grasse, lourde, avec sa charge d'arbres et d'eaux, ses fleuves,
Ses ruisseaux, ses forêts, ses monts et ses collines (…) ,
Si c'était une créature, un corps ? »
Jean Giono, « Colline », 1929

Auteurs :
Dominique Defrise
Janine Kievits
Nolwenn Lécuyer
Grégory Regout

Novembre 2003

Sommaire

A. Préambule 1

- *Enfin une législation wallonne en matière d'assainissement des sols …* 1
- *mais un projet de décret sol actuellement fort … complexe* 1
- *Qui s'inspire de la législation flamande voisine ?* 1
- *Et que fait l'Europe sur le sujet ?* 1
- *Quand le passé rattrape le présent* 2

B. Commentaires par parties de l'avant-projet de décret sol 3

B.1 Concernant le titre II : Disposition modifiant le code wallon de l'aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine 3

- *La SPAQuE comme opérateur foncier?* 3
- *Dynamiser la réhabilitation des friches industrielles (art.169/2 ; art.169/3-Titre II)* 3
- *Sur la création d'une 'zone de réhabilitation' au plan de secteur (art 168-Titre II ; art.38, 44 à 46-Titre IV)* 4
- *A propos des conséquences de la carence des propriétaires ou emphytéotes, superficiaires ou usufruitiers (art.169/3-Titre II)* 5
- *L'approbation du projet de réhabilitation vaut pour les autres permis (art. 169/16-Titre II ; art 55–Titre IV)* 5
- *La taxation des sites d'activité économique désaffectés (réhabilités)* 5

B.2 Concernant le titre III : Disposition modifiant le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement (art. 18 à 24) 6

- *Des faits générateurs restreints pour les entreprises (art.18 ; art. 20 – titre III)* 6
- *Des responsabilités floues de l'exploitant (art.20 &2)* 7

B.3. Concernant le titre IV : Décret relatif à l'assainissement des sols pollués 8

- *Des faits générateurs limités (art 17 et 18 – titre IV)* 8
- *A propos de responsabilité, du débiteur et de ses exonérations (art. 19 et 20 à 23 – titre IV)* 8
- *Le citoyen aura un accès a une banque de données de l'état des sols (art.14 et 15 titre IV)* 9
- *A propos des valeurs requises pour l'assainissement (art 2 ; art.42 ; art.44 et 45)* 9
- *Et quels sont les niveaux à atteindre après l'assainissement ! (art.44 et 45)* 10
- *A propos de la pollution historique et de notre héritage empoisonné (art.42 ; art.18 ; art.22)* 10
- *Qu'en est-il de la méthode du confinement (art.2 – titreIV)* 11
- *A propos de l'approche par la gestion du « risque » (risk assesment approach)* 11
- *Dernières remarques* 12

C. En conclusion : il faut aller plus loin dans les législations pour la protection des sols ! 12

A. Préambule

Enfin une législation wallonne en matière d'assainissement des sols …

Le Gouvernement wallon a adopté en première lecture l'avant-projet de décret sol le 6 septembre dernier. Inter-Environnement Wallonie se réjouit de voir enfin une législation en matière d'assainissement des sols pollués en Région wallonne. En effet, il n'existait pas, jusqu'ici, de réglementation intégrée concernant les sols, leur protection et leur assainissement, même si certains textes réglaient partiellement certaines situations bien précises (réglementation relative aux stations-service, aux SAED et dépotoirs).

mais un projet de décret sol actuellement fort … complexe

Comme l'ensemble des acteurs qui ont pu consulter le texte en projet, Inter-Environnement Wallonie souligne la complexité du texte et regrette qu'il manque quelque fois de clarté. En outre, les commentaires et l'exposé des motifs du texte n'apportent pas toujours des éclairages pertinents, de sorte que pour certains articles des marges d'interprétation demeurent.

Qui s'inspire de la législation flamande voisine ?

Déjà en décembre 2001, nous avions émis un avis sur les orientations de l'avant-projet de décret sol[1] sur base de documents de travail transmis par la Société publique d'aide à la qualité de l'environnement (SPAQuE). Le projet de réglementation wallonne s'inspirait à l'époque des textes existants, dont le décret de la Région flamande (VLAREBO[2]) déjà en place depuis 8 ans. Les points centraux du décret flamand sont l'obligation d'assainir en cas de pollution grave, l'obligation d'obtenir une attestation lors de toute cessation et l'application du régime de responsabilité objective pour les pollutions nouvelles, différents aspects que nous espérions retrouver dans le texte en préparation en Région wallonne.

Et que fait l'Europe sur le sujet ?

Au niveau de l'Union européenne, le thème du sol est aussi à l'ordre du jour. Jusqu'à présent, il ne faisait pas l'objet d'une action globale mais il est placé depuis peu au même niveau que l'air et l'eau c'est à dire considéré comme une ressource essentielle et en grande partie non renouvelable.

Le 6ième programme d'action pour l'environnement de la Commission[3] fixe comme objectif-clé, pour la prochaine décennie, l'élaboration d'une stratégie européenne réaliste en matière de sols associée à la réduction des déchets et à des politiques agricoles respectueuses de l'environnement.

Cette stratégie est développée dans une communication[4] qui expose les étapes de la mise en œuvre d'une protection des sols plus globale à l'avenir. Un certain nombre de mesures spécifiques seront proposés d'ici 2004 : directive sur les métaux lourds et hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP), directive sur les meilleures techniques disponibles pour la gestion des déchets miniers, directive sur les boues d'épuration, directive concernant le compost et d'autres biodéchets … et aussi un tableau complet de l'ampleur de la

---

1 Voir Inter-Environnement Wallonie, « Bases pour la rédaction d'un avant-projet de décret établissant une réglementation sur la qualification et le registre des sols en Région wallonne », décembre 2001 ; site http://www.iewonline.be/

2 Décret du 8 février 1995 concernant l'assainissement des sols, entré en vigueur le 19 octobre 1995 sauf certaines dispositions entrées en vigueur en avril 1996 ;

3 Commission Européenne, Sixième programme d'action communautaire pour l'environnement 2001-2010 « Environnement 2010 : notre avenir, notre choix », Office des Publications Officielles des Communautés Européenne, 2001 ;

4 Commission Européenne au Conseil, au Parlement Européen, au Comité Economique et Social et au Comité des Régions, « Vers une stratégie thématique pour la protection des sols », COM(2002)179 final ; 16.4.2002 ;

contamination des sols dans l'UE élargie, afin de répertorier et de mettre en œuvre les meilleures pratiques et les techniques correctrices.
En matière de responsabilité environnementale, l'Union est aussi à l'œuvre. Ce nouvel outil dont la force préventive est indéniable, est indispensable au droit communautaire de l'environnement, « fondé sur les principes de précaution et d'action préventive, sur le principe de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement et sur le principe du pollueur-payeur (art.174 du Traité CE).

Quand le passé rattrape le présent

La Région wallonne s'inscrit donc dans ce mouvement de prise de conscience de l'importance de la ressource sol et de la nécessité de la protéger. L'enjeu est de taille, car pendant des décennies l'insouciance et l'absence de réglementation ont régné et des substances polluantes se sont accumulées dans notre sol. Un vaste travail d'élaboration de textes législatifs est lancé et les premiers chantiers de réhabilitation sont en cours. Le programme de réhabilitation de 1207 sites contaminés inventoriés (décharges et SAED) est prévu sur 30 ans et va représenter un coût global situé entre 2,1 et 3,9 Milliards d'euros[5]. C'est énorme mais c'est aujourd'hui le prix à payer pour nos « péchés » polluants passés et pour ne pas laisser un tel héritage empoisonné à nos descendants.

[5] The Boston Consulting Group, « Assistance au repositionnement stratégique et au développement de la Spaque », Rapport final, p23 ; Juin 2003 ;

B. Commentaires par parties de l'avant-projet de décret sol

Nos commentaires sont donnés ci-après suivant les trois parties composant le projet de décret.

B.1 Concernant le titre II : Disposition modifiant le code wallon de l'aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine

La SPAQuE comme opérateur foncier?

Le texte en projet fait de la SPAQuE l'opérateur technique de la réhabilitation des friches et de l'assainissement des sites, mais aussi l'opérateur foncier qui effectue les achats et les expropriations au nom et pour compte de la Région.
Autant la SPAQuE est l'organisme le mieux habilité à remplir le premier de ces rôles, autant nous sommes réticents à lui voir confier le second. Elle ne dispose à notre connaissance d'aucune expertise à cet effet. En outre, la manipulation des valeurs foncières suppose la manipulation, au bénéfice de la collectivité, de masses financières non négligeables : ceci devrait se faire sous le contrôle direct du Gouvernement, et sous le regard du Parlement via le budget régional.

➲ Inter-Environnement Wallonie plaide donc vivement pour que soit constituée une Régie foncière au sein de l'administration régionale, qui sera l'opérateur foncier régional en toutes matières (et pas seulement pour les friches et les décharges), sur base du fonds d'aménagement opérationnel institué par l'article 183 du CWATUP, à qui il revient d'être crédité du produit de la taxe, du produit éventuel de la vente d'immeubles après réhabilitation, et des recettes qui seront imputées à la réhabilitation via le budget régional conformément aux dispositions de l'article précité.

Dynamiser la réhabilitation des friches industrielles (art.169/2 ; art.169/3-Titre II)

L'accélération de la cadence à laquelle il faut réhabiliter les friches est une priorité et les auteurs du projet de décret l'ont bien compris. Le texte en projet vise donc cet objectif, et les moyens dont il use à cette fin sont le raccourcissement des procédures, les mesures qu'il propose en cas de carence du propriétaire ou de l'ayant droit ainsi que le décret-taxe qui en est l'indispensable complément.
Nous observons à ce propos, que ce n'est pas tant la lourdeur ou l'imperfection des procédures qui ont conféré une certaine inertie aux mécanismes prévus actuellement par le CWATUP, mais davantage la problématique de l'acquisition des sites (la procédure stagne quand l'intercommunale ou la commune ne sont pas preneuses) ou la difficulté d'exercer une quelconque rétorsion à l'égard des propriétaires négligents.

➲ L'obsession des délais de rigueur, dont le texte en projet témoigne jusqu'à l'excès (par exemple, le comité d'acquisition doit notifier son visa ou son refus de viser une offre pour l'achat d'un terrain à réhabiliter dans un délai d'un mois ! - art. 169/3 §2), nous semble à cet égard bien moins intéressante que l'instauration d'un mécanisme de rachat et surtout le prélèvement effectif de la taxe. Nous sommes très sceptiques en revanche sur l'efficacité des poursuites pénales auxquelles les propriétaires se soustraient assez aisément en se rendant insolvables, et qui constituent par ailleurs un domaine où le pouvoir régional s'est toujours montré particulièrement peu volontaire.
Mais surtout, c'est d'un outil foncier, - comme la régie foncière décrite au paragraphe ci-dessus -, que la politique des SAER aura besoin. Il permet, en effet à des sites qui doivent être réhabilités d'entrer dans la procédure d'assainissement des sols et ce, même si le propriétaire ne réagit pas, ce qui d'après nous risque de survenir régulièrement.

Sur la création d'une 'zone de réhabilitation' au plan de secteur (art 168-Titre II ; art.38, 44 à 46-Titre IV)

La création d'une zone de réhabilitation, qui revient à effacer toute prescription d'affectation sur le site à réhabiliter, permet d'examiner les contraintes techniques et financières issues de la pollution, avant de fixer un objectif à l'action à mener. Selon le texte en projet en effet, la 'zone de réhabilitation' est une zone sans affectation, et susceptible d'accueillir ultérieurement n'importe quelle affectation, urbanisable ou non. Ceci appelle les remarques suivantes.

- Le projet de réhabilitation contient l'étude de caractérisation qui comporte (art. 38, 6°), *les différents procédés techniques d'assainissement envisageables en regard des objectifs de l'assainissement visés aux articles 44 à 46 ...,* or ces objectifs dépendent précisément de l'affectation aux plans d'aménagement. Outre que le texte contient ainsi une erreur logique, il laisse à penser que ce sont les 'niveaux à atteindre' fixés en vertu des article 44 à 46 qui définiront les affectations que le PCA viendra en quelque sorte avaliser par la suite. Le texte en projet consacre ainsi un assujettissement complet des objectifs d'aménagement du territoire aux moyens matériels d'assainissement.

  ➲ Inter-Environnement est d'avis qu'il faudrait, sur le plan des principes, se donner un objectif d'aménagement pour les SAER avant d'effectuer le plan de réhabilitation, quitte à revoir l'objectif fixé au départ, la réalité de terrain nécessitant souvent de revoir son objectif en fonction de ses moyens. Nous craignons en effet que ce soit les moyens qui décident des objectifs à atteindre avec, de surcroît, un outil que nous trouvons inapproprié.

- Du fait qu'il n'y a pas de révision 'classique' du plan de secteur aucune étude d'incidences n'est requise. Or les sites figurant actuellement en zone non constructible aux plans de secteur sont non négligeables en nombre (16%)[6] et surtout en surface (1500 ha). L'affectation du site se fait ensuite soit par PCA soit par les permis qui sont alors délivrés par le fonctionnaire-délégué (cas de 44% des sites), alors que le PCA et le permis ne requièrent pas obligatoirement, ou pas systématiquement, d'étude d'incidences en vertu de la législation actuellement en vigueur. Il serait donc possible, en vertu du texte en projet, de réaffecter en zone constructible des surfaces figurant initialement en zone non constructibles aux plans de secteur, sans qu'il y ait obligation de réaliser une étude d'incidences, ce qui n'est pas cohérent avec l'article 42 du CWATUP et constitue une régression du niveau de protection en matière environnementale.

- L'absence de toute prescription sur la zone de réhabilitation a conduit les auteurs du texte en projet à confier aux fonctionnaires-délégués la délivrance des permis lorsque la zone est trop petite pour faire l'objet d'un PCA. Ceci n'est pas cohérent avec les principes du CWATUP actuel, qui ne confie la délivrance des permis au fonctionnaire-délégué que lorsqu'un intérêt supra communal est en jeu, ce qui n'est pas le cas ici. Cette disposition du texte en projet relève plutôt d'une autre logique, qui consiste à donner un pouvoir d'opportunité au fonctionnaire-délégué lorsque la législation n'offre pas un niveau de protection suffisant. C'était là la logique du décret de décentralisation que la réforme dite « d'optimalisation » du CWATUP a expressément voulu supprimer. Il est donc assez surprenant de la voir réapparaître dans le présent texte.

➲ Pour ces raisons nous plaidons pour que le principe de la « zone de réhabilitation » soit abandonné.

L'arrêté prévu à l'article 168 §2 constituerait un avant-projet de plan de secteur en même temps qu'il constituerait la décision de réhabilitation du site. Cet avant-projet de plan de secteur suivrait la procédure ordinaire prévue aux articles 42 et 43 du CWATUP. Le projet de

[6] source: étude DGATLP

réhabilitation sera inclus dans l'étude d'incidences dans les cas où celle-ci est requise. Le PCA ne serait dès lors plus obligatoire et les permis seraient délivrés par la procédure ordinaire, ce qui constituerait une simplification notoire du texte en projet

A propos des conséquences de la carence des propriétaires ou emphytéotes, superficiaires ou usufruitiers (art.169/3-Titre II)

a. Le texte en projet prévoit à cet égard un traitement complètement différent suivant que le site est prioritaire ou non; dans le premier cas, la Région acquiert le site ou exproprie, et la SPAQuE exécute les obligations de réhabilitation; dans le second cas le propriétaire ou l'ayant droit est poursuivi pénalement.
On ne voit pas ce qui distingue les propriétaires ou ayants-droit de site à réhabiliter suivant que ceux-ci sont prioritaires ou non; ils ne constituent donc qu'une seule catégorie de citoyens et ne peuvent être traités aussi inéquitablement que le fait le décret.

b. S'agissant des sites prioritaires, les propriétaires ou ayants-droit sont sollicités afin de poursuivre eux-mêmes la réhabilitation par le biais de la notification de l'arrêté définitif de désaffection, notification qui intervient avant qu'une quelconque étude ait été réalisée sur le site, et donc à un moment où le niveau de pollution du site n'est pas connu. Dans l'incertitude complète quant aux frais que représentera la réhabilitation, il y a gros à parier que la plupart des personnes sollicitées se retireront et laisseront à la Région le soin de poursuivre la réhabilitation.
Selon les estimations actuelles, 10% des sites seulement seraient gravement pollués.

➲ Dans ces conditions, nous nous demandons s'il ne serait pas pertinent d'ouvrir la procédure par l'étude d'orientation et de solliciter le propriétaire ou l'ayant droit une fois que les résultats de celle-ci seront connus. Les sites qui se seront vu délivrer un certificat de conformité suite à l'étude pourront ainsi aussi être rapidement mis dans le circuit.

L'approbation du projet de réhabilitation vaut pour les autres permis (art. 169/16-Titre II ; art 55–Titre IV)

Nous sommes satisfaits de voir que l'approbation du projet de réhabilitation vaut permis d'environnement, permis d'urbanisme ou permis unique.

La taxation des sites d'activité économique désaffectés (réhabilités)

Le texte concernant le décret taxe est en cours d'élaboration et n'a pas pu encore être consulté par Inter-Environnement Wallonie. Nous saluons cette initiative d'accompagner le projet de décret d'une politique de tarification et de revoir la taxe sur la SAED (R) afin de financer le mécanisme.

➲ Nous insistons pour que ce texte soit adopté en même temps que le présent projet afin d'en permettre une mise en œuvre complète.

B.2 Concernant le titre III : Disposition modifiant le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement (art. 18 à 24)

Des faits générateurs restreints pour les entreprises (art.18 ; art. 20 – titre III)

Les deux faits générateurs sont :

a) pour les établissements qui présentent « un risque de pollution plus élevé » parmi la liste des « établissements les plus susceptibles de polluer » , le gouvernement peut demander de réaliser une étude d'orientation suivant un délai ou une périodicité définie (art.18 – titre III).
b) la cessation d'activité pour les établissements qui sont soumis à un permis d'environnement et repris dans la liste des « établissements les plus susceptibles de polluer » établie par le gouvernement. Ils sont obligés de réaliser une étude d'orientation lorsqu'ils cessent leur activité (art.20 titre III).

➲ Nous sommes opposés à l'élaboration d'une liste restreinte des établissements qui présentent un risque « plus élevé » alors que les établissements sont déjà listés comme susceptibles de polluer le sol.

➲ Nous attendons du texte qu'il incite tous les établissements à prendre des mesures préventives pour éviter des nouvelles pollutions et éviter des dépenses de coûts d'assainissement. Nous pensons que la liste restreinte sera perçue comme pénalisante par ceux qui y seront intégrés. Nous préférons le système flamand qui pose comme règle générale que les exploitants repris dans une liste des établissements et activités pouvant engendrer une pollution du sol, doivent tous procéder à l'équivalent d'une étude d'orientation dans un délai fixé et par la suite périodiquement, la périodicité étant fixée suivant le risque de pollutions des activités de l'établissement.

➲ Inter-Environnement Wallonie regrette que le champ d'application concerne seulement la cessation d'activité. Nous voudrions que toutes les entreprises reprises dans la liste des établissements les plus susceptibles de polluer les sols réalisent une étude d'orientation lors d'une demande ou le renouvellement du permis d'environnement et pas uniquement à la fin de leur activité.
En effet, il nous semble que pour ce type d'activités, il est important qu'une étude d'orientation soit réalisée afin qu'il y a ait un « état zéro » de leur situation. Sur quelle base pourrons-nous sinon établir la non-responsabilité[7] de l'auteur présumé d'une pollution si des analyses de sols n'auront pas été réalisées préalablement? En effet, la notice d'incidence demandée lors d'une demande de permis d'environnement n'intègre que très partiellement le thème du sol et ne demande en tout cas pas d'analyses spécifiques du sol.
De plus, si ce n'est pas le cas, le nombre d'entreprises qui seront soumises à l'obligation d'enclencher la procédure du décret sol sera ridiculement faible. Dans cette situation, il n'y a aucun incitant pour l'entreprise de prévenir la pollution du sol. En outre, si cette obligation intervient à l'échéance (finale) du permis, il y a des risques pour que l'entreprise ait cessé d'exister (faillite, …) et que le débiteur ait disparu.

➲ Nous demandons aussi qu'une demande de prolongement d'un permis d'environnement implique une obligation de réaliser une étude d'orientation pour les entreprises reprises dans la liste (et/ou qu'un état du sol soit intégré dans le conditions d'exploiter du permis d'environnement).

[7] nous parlons de « non-responsabilité » car le régime de responsabilité choisi implique que l'exploitant doit démontrer que ses activités ne sont pas à l'origine de la pollution.

En effet, l'objectif est d'avoir des données concernant l'état du sol aussi durant l'activité de l'entreprise afin de pouvoir réagir rapidement en cas de problème ou d'avoir des preuves de la non-responsabilité de l'exploitant. Sinon, on pourrait aussi se retrouver dans le cas pervers où une entreprise prolongerait son permis afin d'échapper à la procédure d'assainissement du sol.

➲ Nous souhaiterions aussi que le gouvernement arrête la liste indiquée dans un délai fixe (par exemple 1 an après l'entrée en vigueur du décret comme en Région flamande) et arrête le délai et/ou la périodicité à laquelle des entreprises doivent réaliser une étude d'orientation.

Des responsabilités floues de l'exploitant (art.20 &2)

Le fait que l'exploitant soit exonéré s'il démontre que la pollution ou l'abandon des déchets n'est pas du à ses activités ne permet pas de désigner clairement qui est le responsable.
En effet, la charge de la preuve incombe au débiteur mais l'intensité du lien de causalité n'est pas précisée. Dans ce cas, il nous semble que l'exploitant pourrait être exonéré en arguant que le lien de causalité n'est pas établi à 100% entre ses activités et la pollution. Ce qui sera sans doute le cas dans beaucoup de situations puisque dans le domaine environnemental, il s'écoule parfois un long laps de temps entre la faute et la survenance du dommage. Le pollueur pourrait alléguer que le dommage n'est en aucune manière lié à son activité, ou du moins très partiellement. Il en va de même pour les dommages provoqués loin de leur cause.
Si le débiteur est exonéré assez facilement, ce sera alors à la Région de supporter tous les frais inhérents à l'assainissement des sols, ce qui est contraire au principe du pollueur-payeur.

➲ Inter-Environnement Wallonie se demande d'ailleurs de quelle manière l'exploitant peut démontrer que la pollution ou l'abandon de déchets n'est pas du à ses activités et quelles sont les limites de la manière dont il doit démontrer ces faits.

Nous rappelons aussi que pour une saine application du principe de pollueur – payeur, le financement des réhabilitations doit véritablement se limiter aux pollutions dont la responsabilité n'a pas été établie et éviter toute insolvabilité factice d'un responsable.

B.3. Concernant le titre IV : Décret relatif à l'assainissement des sols pollués

Des faits générateurs limités (art 17 et 18 – titre IV)

Pour un débiteur, il y a une obligation de réaliser une étude si :

1. un terrain présente une pollution supérieure à la valeur seuil ou une présence non autorisée de déchets;
2. une demande volontaire est formulée (et dans le cadre d'une convention environnementale pour une entreprise).

➢ Dans le premier cas, il y a une obligation d'informer l'autorité compétente mais aucune sanction n'est prévue si le débiteur ne donne pas d'informations sur ce qui se passe dans son sol. A part des cas d'accidents ou de dépôts visibles de déchets, Inter-Environnement Wallonie se demande quelle sera la portée de ce fait générateur.

➢ Dans le cas des mesures volontaires, Inter Environnement Wallonie salue la possibilité d'avoir recours à cette approche mais demande plus de précisions sur les exonérations attribuées au volontaire qui par exemple ne doit pas constituer de sûreté exigée d'après les résultats de l'étude d'orientation.

Les faits générateurs ainsi que le nombre d'études à réaliser avant l'obligation d'assainissement (étude d'orientation, étude de caractérisation, étude de risque, projet de plan d'assainissement) indique que le nombre d'assainissement réellement réalisé sera très restreint. C'est une démarche précautionneuse et prudente au vu des coûts d'un assainissement mais il manque néanmoins à notre avis des mesures préventives plus fortes pour éviter que de nouvelles pollutions surviennent.

A propos de responsabilité, du débiteur et de ses exonérations (art. 19 et 20 à 23 – titre IV)

La responsabilité est un des points clé du projet puisqu'elle désigne le responsable de la pollution et celui qui devra supporter les coûts des études et le cas échéant de l'assainissement, sous réserve d'exonération.
Le régime mis en place par le décret n'est pas complètement lié à la responsabilité civile classique, ni à la responsabilité objective. C'est un régime hybride qui n'est pas satisfaisant pour les associations de protection de l'environnement. Ainsi, on y retrouve plusieurs débiteurs simultanés (art.19 – titre IV) mais pas l'exploitant d'une activité classée en tant que tel. On y parle d'un auteur de la pollution sans le définir, ni donner les critères qui permettent de l'identifier comme débiteur. Il y a bien un renversement de la charge de la preuve mais rien n'est dit au niveau du lien causal dans ce système.
Il nous apparaît dès lors qu'un tel régime ne permet pas d'instaurer un système favorisant effectivement la prévention de la pollution des sols parce <u>qu'il ne désigne pas clairement qui en est le responsable.</u>

➢ Inter-Environnement Wallonie estime qu'un véritable régime de responsabilité objective devrait être mis en place. Dans cette optique, quelques lignes directrices s'imposent:

- **une canalisation de la responsabilité** : concentration sur une seule personne de la totalité des dommages afférents à un risque de pollution de sols. Pour les activités visées par le décret du 11 mars 1999, l'exploitant ayant le contrôle de l'activité en cause doit être la personne redevable des obligations visées par le futur décret sur l'assainissement des sols. S'il n'y a pas d'exploitant, le propriétaire (ou le titulaire d'un autre droit réel) du terrain devient le débiteur. Dans ce cadre, il faut se souvenir que les règles de droit commun subsistent : l'exploitant ou le propriétaire ou le titulaire d'un droit réel ont toujours la

possibilité de se retourner contre le véritable auteur ou contre un coauteur si la pollution résulte de l'activité de plusieurs exploitants.
L'article 19 devrait être modifié dans ce sens.

- **une présomption du lien de causalité** : l'activité de **l'exploitant** est présumée avoir entraîné la pollution du sol ;
- **une série limitée de causes d'exonérations** *:* seules quelques causes pourront être invoquées par l'exploitant afin que le régime mis en place ne s'applique pas (classiquement, la force majeure, l'acte intentionnel d'un tiers). Le fait que la pollution a été causée par une activité dûment autorisée peut-il constituer une cause exonératoire ? Dans la mesure où l'autorisation a été strictement respectée, il paraît difficile d'engager la responsabilité de l'exploitant. Toutefois, rappelons que c'est le risque créé par l'activité et non une éventuelle faute ou négligence qui est la base de la responsabilité objective. Une telle cause ne devrait donc pas s'y retrouver, tout comme la cause relative aux connaissances techniques de l'époque. Dans le cas contraire, ce sera plus que certainement le contribuable qui continuera à payer la « note » de l'assainissement.
- **un mécanisme d'assurance** : devant le risque de mettre en difficulté financière sérieuse certaines entreprises identifiées comme débiteur, un mécanisme d'assurance obligatoire (éventuellement avec une couverture plafonnée) contre les dommages à l'environnement devrait être instauré. En parallèle à cette assurance pourrait être également créé un fonds de responsabilité au cas ou le responsable est difficilement identifiable ou insolvable[8].

Le citoyen aura un accès a une banque de données de l'état des sols (art.14 et 15 titre IV)

Nous saluons la création d'une banque de données (Art 14 – Titre IV) et le fait que les données seront accessibles (Art 15 – Titre IV) aux citoyens en vertu du droit d'accès à l'information en matière d'environnement.

➲ De plus, Inter Environnement Wallonie propose que ces données (ou une partie de ces données) soient consultables sur Internet afin que le citoyen puisse facilement connaître les mesures d'assainissement et de sécurité prises sur un site pollué et être rassuré sur l'état de certains terrains. Nous rappelons que travailler dans la transparence est un des éléments permettant de minimiser le phénomène Nimby et de rassurer et impliquer les acteurs concernés.

A propos des valeurs requises pour l'assainissement (art 2 ; art.42 ; art.44 et 45)

Les critères pour lesquels un assainissement est requis *in concreto* dépendent fortement suivant que la pollution est « historique » (survenue avant le 1er janvier 2003) ou « nouvelle » (survenue après le 31/12/02) (art 18, commentaires). Ensuite interviennent plusieurs critères :
- Premier critère utilisé pour que l'assainissement soit envisagé = les valeurs seuil et d'intervention (art 2, 18° et 19°) ;
- 3 autres critères « réalistes » sont utilisés par le gouvernement pour moduler ces valeurs seuils et valeurs d'intervention en fonction (art. 8 – Titre IV):
1. de l'usage effectif du terrain ;
2. des prescriptions au plan de secteur ou du plan communal d'aménagement ET
3. de l'ancienneté de la pollution .

- Et enfin, le critère de l'existence d'une menace grave ou d'un risque pour la santé humaine et /ou l'environnement dans le cas des pollutions historiques.

[8] Ainsi en Région wallonne existe un Fonds pour tous ceux qui ont subi des dommages causés par des déchets et qui n'ont pu bénéficier d'aucune réparation. Ce fonds est alimenté par la taxation des déchets (Arrêté du Gouvernement wallon du 5 novembre 1998, *M.B.*, 15 décembre 1998).

Nous trouvons que cette partie de l'avant projet de décret concernant l'assainissement des terrains est particulièrement complexe et manque de clarté. Les définitions données au début (article 2 - titre IV) ne sont pas assez précises et manquantes pour certaines (par exemple celles des eaux souterraines). Il en ressort une confusion quand aux critères utilisés qui modulent les valeurs importantes qui sont les valeurs seuils et d'intervention qui déterminent l'obligation d'assainir.
Il difficile de déduire d'après le texte quand un assainissement sera vraiment requis. Par exemple, si la valeur seuil d'un polluant est dépassée mais est en–dessous de la valeur d'intervention dans le cas d'une pollution historique, on est dans une situation, d'après la définition, où les risques pour la santé humaine et l'environnement sont inacceptables mais on ne sait pas si l'assainissement est requis.

➲ Inter-Environnement Wallonie demande l'insertion d'un tableau explicatif permettant des distinguer clairement les différents cas qui se produisent en cas de pollution historique, nouvelle et mixte.

Il faut remarquer qu'en Région flamande, le dépassement d'une norme entraîne l'obligation d'assainissement alors qu'ici l'obligation réside dans la réalisation d'études...

Et quels sont les <u>niveaux</u> à atteindre après l'assainissement ! (art.44 et 45)

Une fois que l'assainissement est requis, se pose la question du niveau que l'assainissement doit atteindre.
Des articles 44 et 45, on comprend que les valeurs fixées par le Gouvernement (seuil, d'intervention) sont supérieures aux niveaux que l'assainissement doit permettre d'atteindre, niveau qui dans tous les cas doit tendre vers les valeurs d'intervention. Ces niveaux sont modulables. Il subsiste donc un hiatus entre les valeurs (qui déterminent le seuil d'intervention: on dépollue dès lors que la teneur en une substance X dépasse la valeur seuil en pollution nouvelle, d'intervention en pollution historique) et le niveau auquel il faut dépolluer. Pourquoi ce hiatus? Pourquoi ne dépollue-t-on pas dès que la valeur seuil est dépassée, pour redescendre sous cette même valeur seuil?

➲ Inter-Environnement Wallonie demande que les différents niveaux à atteindre dans les différentes situations soit plus clairement explicité.

En outre, nous craignons que les limites deviennent floues entre ce qui est défini comme une concentration de fond liée à une activité industrielle passée et une pollution qui sera estimée comme très ancienne. Nous estimons aussi qu'un critère de résorbabilité va encore assouplir le niveau d'assainissement à atteindre. Il faut rappeler que les techniques d'assainissement qui seront utilisées prendront en compte le critère de la résorption du polluant et qu'il n'est donc pas nécessaire (art.2, 13°).

A propos de la pollution historique et de notre héritage empoisonné (art.42 ; art.18 ; art.22)

C'est un des points importants du texte.
Lorsqu'il y a des indications sérieuses que la pollution du sol constitue une menace grave, il nous semble évident qu'un assainissement soit réalisé, que la valeur d'intervention soit dépassée ou pas.
L'autorité compétente peut d'ailleurs intervenir à tout moment (art.18-titre IV).
Le débiteur est exonéré de la pollution (art.22-titre IV) s'il prouve qu'il n'est pas l'auteur de la pollution, qu'il est titulaire de son droit réel antérieurement au 1er janvier 2003 ou en est devenu titulaire par succession et qu'il n'était pas ou ne pouvait pas être au courant de la pollution du sol au moment où elle a été générée …

Inter-Environnement Wallonie s'inquiète des conséquences d'un tel article : un héritier ne va-t-il pas toujours clamer sa méconnaissance de l'état du sol dont il a hérité et échapper ainsi à l'assainissement du sol pollué. Qui prendra dès lors en charge cette pollution « latente » ?

Inter-Environnement Wallonie s'attend à ce que des assainissements soient pris en charge par la Région parce qu'un nombre important d'anciennes activités étaient florissantes et polluantes à une époque où il n'y avait pas d'obligation légale en matière d'environnement. La responsabilité peut être considérée comme collective et ce sera dès lors à « tout à chacun » de financer le nettoyage de ces sites. Or « tout un chacun » comprend aussi les auteurs de pollutions et leurs activités.
Inter-Environnement Wallonie se demande où est le principe du pollueur-payeur parce qu'il y a bien pollution mais pas de payeur. Et pourquoi la Région devrait porter seule cette responsabilité pour les pollutions historiques suite à l'exonération d'auteurs « innocents » de sites pollués ?

➲ Nous demandons que ces responsabilités soient au minimum partagées et que ce ne soit pas uniquement le contribuable qui paye. Les coûts estimés sont énormes et le nettoyage va durer une génération…

Qu'en est-il de la méthode du confinement (art.2 – titreIV)

La méthode du confinement semble être celle actuellement pratiquée par la SPAQuE[9] dans la majorité des sites qui sont en cours d'assainissement (exemple le site Tudor à Grez-Doiceau), probablement parce que c'est une méthode qui permet d'éviter les coûts d'élimination des terres polluées, souvent très élevés.

➲ Inter-Environnement Wallonie tient à souligner que cette méthode n'est pas un procédé d'assainissement (puisque les polluants sont toujours présents) mais un mode de gestion des polluants puisqu'on contrôle théoriquement le risque en « emballant » la pollution.

➲ Inter-Environnement Wallonie estime que cette pratique ne peut être envisagée que dans certains cas bien précis. En outre, puisque cette méthode laisse la pollution en place, elle nécessite un suivi (mesures de qualité des eaux, …). Notons par ailleurs que l'avantage du coût de cette méthode peut être contrebalancée par les coûts de suivi qui sont nécessaires dans la grande majorité des sites pour une durée théoriquement infinie. En outre, cette méthode de sécurisation ne peut être que temporaire car, techniquement, la durée de vie des membranes assurant l'isolation des polluants est limitée (10-15 ans).
Enfin, si l'objectif du décret est de relever l'image des sites à réhabiliter, il nous semble pas que ce soit la méthode la plus appropriée vu que les polluants sont toujours sur le site et qu'ils pourraient toujours constituer une menace grave dans le temps.

➲ Pour ces différentes raisons, IEW réclame que les sites sur lesquels on a pratiqué un tel mode de gestion soient clairement identifiés et intégrés dans la bande de données des sols afin de garantir la mémoire collective par rapport à la présence de polluants à cet endroit. Un comité d'accompagnement, non seulement de la « réhabilitation », mais aussi du suivi de ces sites une fois le confinement réalisé, devrait être mis en place également.

A propos de l'approche par la gestion du « risque » (risk assesment approach)

C'est une approche qui utilise la menace grave ou le risque pour l'homme et l'environnement. C'est celle utilisée dans le texte où l'objectif est d'éloigner le risque pour l'homme et l'environnement jusqu'à ce qu'il devienne acceptable.
Inter-Environnement Wallonie doute que cette approche puisse permettre au sol de retrouver ses différentes fonctions suite à une pollution constituant une menace grave (s'il y a

[9] SPAQuE = Société publique d'aide à la qualité de l'environnement

intervention, c'est qu'il y a un risque pour la santé et l'environnement). Or, la définition d'une pollution constituant une menace grave (art.2 – 7°-titre IV) prend en compte la multifonctionalité d'un sol donc aussi son rôle comme support des êtres vivants, comme réservoir de matière organique et minérale, comme régulateur de flux et des échanges dans les équilibres biogéochimiques et comme système épurateur. Nous sommes loin de cet objectif…

➲ Par ordre de priorité, nous demandons une approche qui vise :
- à éliminer la source de pollution,
- à substituer les produits à l'origine des pollutions par d'autres moins nocifs,
- à réduire l'utilisation des produits polluants et puis seulement, en bout de chaîne,
- à mettre en place des mesures de gestion du risque.

Nous pensons qu'un débat avec le monde industriel, universitaire, administratif et associatif serait intéressant à mener sur cette question.

Dernières remarques

- **Le financement du programme de réhabilitation**

Nous apprécions le fait qu'une évaluation micro - et macro – économique du budget de réhabilitation ait été réalisé ainsi que le financement de la politique de réhabilitions des sols[10].

- **L'approbation en cas de silence de l'autorité et les délais en rigueur**

L'étude d'orientation et de caractérisation sont réputées approuvées en l'absence de décision de l'autorité compétente (art 33, al 4 et art 39 al 5). Le certificat de conformité est lui aussi délivré en l'absence de décision si les études d'orientation ou de caractérisation concluent qu'un assainissement n'est pas nécessaire (art.33 3°et al 3 ; art 39 3°et al 3). Par contre, le projet d'assainissement est réputé refusé si aucune décision est prise (art.54).

➲ Inter-Environnement Wallonie ne peut admettre le refus ou l'acceptation tacites et demande qu'il y ait un avis formulé par l'autorité aux différentes étapes de la procédure.
D'autre part, les délais en rigueur doivent être harmonisés au sein des décrets, afin de permettre à l'autorité compétente de donner son avis et aux bureaux d'études de réaliser les études et travaux dans des temps raisonnables.

- **Et la pollution diffuse ?**

Nous regrettons que l'avant-projet ne tienne pas compte des aspects liés à la pollution diffuse sachant que c'est un problème qui se pose dans toute pollution des sols.

C. En conclusion : il faut aller plus loin dans les législations pour la protection des sols !

L'avant projet de décret sol est un premier pas dans l'amélioration de la situation de nos sols pollués. Nous saluons son arrivée même si nous trouvons les mesures préventives proposées insuffisantes. Il s'agit aussi d'un texte concernant l'assainissement et non la protection des sols.
Il faut donc aller plus loin et mettre en place des législations pour protéger les fonctions du sol et pour assurer son utilisation rationnelle et durable car nos sols s'épuisent, ils s'érodent et continuent à être pollués.
Notre société doit redécouvrir sa « terre » et la protéger.
Ce n'est pas pour rien que nos Anciens ont appelé notre planète « la Terre ».

[10] The Boston Consulting Group, « Assistance au repositionnement stratégique et au développement de la Spaque », Rapport final, p23 ; Juin 2003 ;