



AVIS A.1226

**RELATIF A LA PROPOSITION DE DECRET MODIFIANT LE DECRET
DU 5 DECEMBRE 2008 RELATIF A LA GESTION DES SOLS**

ADOPTÉ PAR LE BUREAU DU CESW LE 29 JUIN 2015

1 Saisine

Le 1^{er} juin, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et des transports du Parlement wallon a sollicité l'avis du CESW sur la proposition de décret modifiant le décret du 5 décembre 2008 relatif à la gestion des sols.

Cette proposition déposée par M. Henry, Mme Ryckmans, MM. Hazée et Daele reprend intégralement le projet de décret adopté par le Gouvernement wallon sous la précédente législature.

2. Avis

A la lecture de la proposition de décret, le CESW estime que, malgré des modifications proposées qui ont pour objet d'apporter une meilleure lisibilité du décret et d'améliorer son applicabilité¹ et malgré la qualité du commentaire des articles, la mise en œuvre de ce décret reste complexe et sa lisibilité n'a pas été suffisamment améliorée par rapport au décret précédent. Le Conseil estime donc que des améliorations doivent encore être apportées à cette proposition afin d'aboutir à une simplification de cette législation.

Considérations générales

La pollution historique et la réhabilitation des friches industrielles, aux fins de rendre ces terrains disponibles pour d'autres projets, constituent de véritables enjeux wallons.

La déclaration de politique régionale est sans équivoque : « il convient d'amplifier la réhabilitation et la reconversion des sols pollués ». La Wallonie est confrontée à une double urgence : maintenir et développer le tissu économique et industriel, et attirer des investisseurs sur le sol wallon.

Il est essentiel que le pouvoir politique définisse une vision équilibrée et réaliste. La législation relative à la gestion des sols doit être au service des options stratégiques de la nouvelle gouvernance wallonne, dans un contexte socio-économique des plus difficiles. Elle doit donc être un instrument de développement durable (intégrant de façon équilibrée ses trois piliers : social, économique et environnemental).

L'efficacité de ce décret risque d'être entravée par une approche excessivement administrative. Pour le Conseil, sa mise en œuvre implique en priorité une vision pragmatique ainsi qu'une programmation sur le moyen et le long terme.

C'est dans cette optique que le CESW formule les considérations suivantes.

¹Par exemple : la suppression de la cession d'un terrain comme fait générateur, une nouvelle définition d'une concentration de fond qui prend en compte la présence de « *pollutions diffuses dont on ne peut individualiser les auteurs ou l'influence d'une activité généralisée de type agricole, industrielle ou urbaine* », la possibilité de reporter l'assainissement à la cessation d'exploitation, la définition d'une convention de gestion des sols, une définition plus précise des infractions de troisième et de deuxième catégorie).

1 L'introduction de la notion de patrimoine commun et de gestion globale du sol

L'article 1^{er} introduit une définition globale du sol en le présentant comme « *un milieu vivant qui fait partie du patrimoine commun de la Région wallonne* ». L'article 4 élargit la notion de gestion du sol afin de permettre la prise en compte d'autres notions que la pollution du sol telles que l'érosion, l'imperméabilisation, le tassement, la diminution de teneur en matières organiques...

Le Conseil estime que ces deux articles élargissent fortement le champ d'application du décret du 5 décembre 2008. En effet, la définition du sol proposée est très large et dépasse celle nécessaire dans le cadre d'un décret visant prioritairement l'assainissement des sols pollués. Le CESW estime qu'elle pourrait ouvrir le champ à la prise en compte de nombreux phénomènes, et souligne qu'il est difficile d'évaluer les impacts de cette ouverture à ce stade.

Pour le CESW, il apparaît dès lors prématuré de jeter les bases d'une politique globale des sols dans le cadre de cette proposition de décret qui reste centrée sur la problématique des sols pollués.

Outre les mesures déjà existantes, le Conseil estime que les autres aspects pouvant impacter la qualité d'un sol (érosion, imperméabilisation, diminution de la teneur en matières organiques...) doivent être prioritairement inscrits dans des législations spécifiques (p.ex. Code wallon de l'agriculture, Code forestier, CoDT...) tout en veillant à la cohérence avec des dispositifs déjà existants comme le Code de l'Eau ou le PGDA,...afin d'éviter le risque de tomber sous des polices administratives différentes.

2 Le traitement des remblais

Le Conseil souligne qu'en Wallonie de nombreux bâtiments à vocation économique ont été construits sur des terres remblayées par les autorités publiques à une époque où les préoccupations environnementales étaient peu présentes. L'enjeu principal en matière de pollution des sols en Wallonie doit être de répondre aux cas de pollutions historiques présentant une menace grave. Pour le CESW, il serait dès lors judicieux de définir une approche spécifique pour le traitement de ces terres.

3 Les faits générateurs (article 21)

L'actuel article 21 n'est jamais entré en vigueur. Le texte en projet y apporte plusieurs modifications.

L'article 21, 1° impose l'obligation d'investigation périodique, pour les activités listées en vertu de l'article 8, §2.

Pour le Conseil, le bénéfice d'un examen périodique du sol est déjà rencontré par ailleurs. Cette obligation est redondante par rapport à des dispositions existantes. Le CESW estime qu'il est inutile d'imposer la réalisation d'investigations périodiques pour ces activités car la législation comporte suffisamment de dispositions pour éviter cette contrainte.

En effet :

- la cessation d'activité est un fait générateur ;
- le décret de 2008 contient deux articles qui permettent à l'administration d'agir au besoin :
 - l'article 5 qui impose à toute personne ayant connaissance d'une pollution d'en avertir les autorités sans délai, et l'article 20 qui permet à l'administration d'imposer à tout moment le lancement des investigations dès lors qu'une pollution est présente ou suspectée ;

- les établissements les plus concernés (classés « IED ») sont également tenus de réaliser un rapport de base lors de la demande de permis ou lors de l'actualisation des MTD liées à leur activité principale ;
- enfin, des obligations de surveillance peuvent être imposées par l'administration lorsqu'elle le juge nécessaire dans le cadre du permis d'environnement.

Cet arsenal juridique est plus que suffisant pour ne pas devoir imposer ces études de façon périodique.

Quant au fait générateur relatif à la demande de permis d'environnement, il préexistait au sein de l'article 21 du décret du 5 avril 2008 mais n'avait pas été mis en œuvre. Le texte en projet entend baliser la disposition existante.

Le CESW considère cependant que l'article 20 suffit à garantir une intervention dès lors qu'il y a indication sérieuse qu'une pollution dépasse ou risque de dépasser les valeurs seuils. Sur base de l'examen du dossier de demande de permis comportant une évaluation des incidences sur l'environnement du projet, en ce compris un volet « sol », l'administration peut imposer ces investigations à tout moment.

Le CESW constate également qu'en Flandre, où la réglementation en matière d'assainissement du sol est déjà d'application depuis 1995 et a été régulièrement revue - notamment en 2006 pour améliorer sa praticabilité, la demande de permis ne constitue pas un fait générateur.

Quoi qu'il en soit, la solution retenue devra faire preuve de pragmatisme afin de ne pas décourager la réalisation de projets et d'investissements en Wallonie, sachant que la qualité des sols est elle-même un facteur d'attractivité. De plus, il faut également veiller à ce que l'administration dispose de moyens suffisants pour traiter en temps et en heure les dossiers qui lui parviendront.

4 Les objectifs d'assainissement en cas de pollution historique

En cas de pollution historique, l'objectif de l'assainissement doit rester la suppression de la menace grave. A cet égard, la nouvelle formulation de l'article 51, où l'on supprime la référence à la menace grave, nous semble créer une ambiguïté. Ces termes devraient être réintégré et l'article 51 reformulé en ce sens.

Par ailleurs, l'article 2ter interdit de procéder à un assainissement en dehors des règles fixées par le décret, notamment en restaurant le sol sous les valeurs seuils. La présence de cette disposition pose question en ce sens que si l'on considère qu'une pollution est présente lors d'un dépassement de valeur seuil, l'on devrait également considérer que la restauration de la valeur seuil constitue un véritable assainissement respectant les conditions du décret.

Il serait donc plus cohérent et pragmatique de fixer comme objectif d'assainissement la restauration de la valeur seuil, tout en respectant le principe des MTD/BATNEEC (cf. nouvel article 50, al. 1er, 2°).

5 Le Code Wallon de bonnes pratiques CWBP

Le Conseil tient à souligner la complexité des guides méthodologiques qui constituent le CWBP. Pour le Conseil, si les dispositions prévues par ces guides doivent être suivies dans la mesure du possible, il est important de garder une certaine souplesse dans leur application de façon à pouvoir prendre en compte les spécificités de certaines situations. Le Conseil constate que les articles faisant référence au CWBP soulignent son caractère indicatif. Toutefois, cet aspect n'est pas toujours pris en compte dans les faits.

Face à la complexité des guides, le CESW estime que des efforts supplémentaires doivent être réalisés pour faciliter leur appréhension par les exploitants. Par exemple en leur fournissant une aide à la rédaction des cahiers des charges et en complétant les guides par des guidelines leur permettant entre autres d'analyser les offres reçues.

Pour le Conseil, le Code doit avant tout concourir à l'atteinte des objectifs principaux de cette législation : traiter les pollutions historiques présentes sur le territoire wallon et prévenir les pollutions nouvelles. Or par sa complexité, il pourrait constituer un frein à ces objectifs.

6 Le rôle de la SPAQuE

La proposition de décret prévoit que l'ensemble des mesures d'office prises dans le cadre du décret sols puissent être confiées à des sociétés publiques ayant l'assainissement des sols dans leur objet social dans le cadre de la législation relative aux marchés publics, conformément aux exigences de la législation européenne sur la concurrence.

Le CESW insiste pour que les cahiers des charges qui seront rédigés par l'administration soient suffisamment précis, notamment s'agissant des compétences requises pour leur réalisation.

Sur un plan général, le Conseil estime également que la mise en œuvre de la législation relative à la gestion des sols doit, prioritairement, bénéficier à la Wallonie, en termes de retombées économiques et d'emplois. A cet égard, le CESW suggère d'organiser une concertation avec les secteurs concernés.

7 Veiller à la proportionnalité des coûts

Le CESW attire l'attention sur les coûts prévus à chaque étape de la procédure de la proposition de décret : accès à la banque de données « sol », coût de réalisation des études, droits de dossier à toutes les étapes de la procédure, suivi interne du dossier, ...

La mise en œuvre de cette législation sera coûteuse en termes d'études et de coûts d'assainissement, il faut donc veiller à la proportionnalité des coûts, en ce compris des coûts de procédure, et ce notamment afin de ne pas dissuader les démarches volontaires.

Par ailleurs, face à un marché captif, le Conseil estime que la mise en place d'un observatoire chargé de suivre l'évolution des différents coûts est un élément qui concourra à une mise en œuvre efficace.

Considérations particulières

1 Constitution d'une sûreté en cas de soumission volontaire, de convention de gestion de sols ou de convention environnementale (Article 19 §5)

Pour le Conseil, Il est regrettable que la constitution d'une sûreté puisse être demandée en cas de soumission volontaire, de convention de gestion de sols ou de convention environnementale. En effet, pour atteindre les objectifs visés par cette législation, il est important de tout mettre en œuvre afin d'encourager les démarches volontaires telle que permises par la proposition de décret. Le CESW estime donc qu'aucune sûreté ne devrait être constituée dans les situations visées à cet article.

2 Les clauses d'exonération (article 23)

La clause d'exonération communément appelée « permit defence » est incorrectement libellée à l'article 25, §1er, 3°, car elle fait référence à un permis délivré après le 30 avril 2007, en lieu et place d'un évènement survenu après cette date. Il conviendrait de reformuler cette clause, comme elle l'est à l'article 24, alinéa 1er, 3°.

3 La Banque de données de l'état des sols (BDES)

Le Conseil souligne qu'il faut veiller à l'opérationnalité de cet outil dès sa phase de conception afin d'assurer sa pleine applicabilité et de ne pas retarder sa mise à la disposition des acteurs.

Le CESW estime que les informations sur les parcelles disponibles dans cette banque de données doivent uniquement se baser sur des éléments objectifs. Il conviendrait également de prévoir une notification initiale du propriétaire lorsque son terrain est ajouté à la BDES, ainsi que lorsque des éléments neufs d'information y sont ajoutés. L'accès d'un propriétaire aux informations relatives à sa parcelle devrait par ailleurs être gratuit.

Le CESW fait remarquer que la fixation des montants du droit de dossier pour la délivrance de l'extrait conforme par parcelles cadastrales est source d'inégalités entre les propriétaires.

4 L'application des modalités du décret sols aux terres excavées

Concernant la gestion des terres excavées, il apparaît qu'il existe un problème de coordination et de cohérence entre la proposition de décret et l'arrêté 14 juin 2001 favorisant la valorisation de certains déchets. Pour le CESW, il conviendrait de veiller à une meilleure articulation de ces deux textes, et ce dans les meilleurs délais.