

Région wallonne : enfin du neuf pour l'assainissement des sites pollués ?

Dominique DEFRISE et Jean-Louis CANIEAU

Rétroactes

Le 20 décembre 2007, le Gouvernement wallon a adopté en première lecture un avant-projet de décret relatif à la gestion des sols. Attendu depuis plus de trois ans, cet avant-projet de texte abroge le volet environnemental du décret « Sols » du 1er avril 2004, qui n'est jamais entré en vigueur, notamment faute d'arrêtés d'exécution. Le nouveau texte permettrait également d'adapter les dispositions wallonnes aux exigences de la Directive sur la responsabilité environnementale (transposée en droit wallon en novembre 2007).

Rappelons par contre qu'est bien entrée en vigueur la partie du décret de 2004 relative aux « Sites d'activité économique à réhabiliter » (SAER) devenus « Sites à réaménager » (SAR, décret-programme du 23 février 2006). Ainsi, depuis août 2005, dans le plan Marshall, le Gouvernement wallon a décidé de renforcer sa politique d'assainissement des SAR pollués mais également des lieux et bâtiments désaffectés délabrés non pollués. Dans cette optique, le Gouvernement wallon a arrêté en décembre 2005, une liste de 182 SAR non pollués, dont 103 SRPE¹, à assainir dans les 5 ans, pour un montant de 100 millions €. En février 2006, le Gouvernement wallon a également adopté une liste de 15 SAR pollués à traiter prioritairement et de 12 SAR présumés pollués devant faire l'objet d'une caractérisation urgente. Cette liste a été complétée en mars 2007 pour arriver à un total de 36 sites. L'investissement de 243 millions € sera couvert par un financement alternatif sur la période 2005-2009 via la SOWAFINAL (soit une moyenne de 6 à 7 millions € par site). En plus de ces sites, la réhabilitation et la gestion environnementale d'autres sites sont couverts par les fonds FEDER ou via la dotation de la SPAQuE.

Cet effort ne constitue cependant qu'une petite partie de l'énorme défi que représente l'assainissement des sols pollués en Région wallonne. En effet, selon les différents inventaires, il existerait autour de 6.000 sites potentiellement contaminés en Région wallonne (3.550 friches industrielles, 2.500 dépotoirs/décharges, 2.000 sites d'activité économique désaffectés (SAED), ...). Une étude réalisée en 2003, à l'initiative de la SPAQuE par le Boston Consulting Group, a établi que la réhabilitation des 2.000 sites les plus contaminés nécessiterait des investissements évalués globalement entre 2,5 à 4 milliards €.

Or, en l'absence de cadre légal, les procédures actuelles sont multiples et non coordonnées.

¹ SRPE : site de réhabilitation paysagère et environnementale, sites peu ou pas pollués ayant un impact visuel négatif sur le paysage

Ainsi, les interventions volontaires provenant du secteur privé sont prises en charge par l'administration², qui accuse un retard important, avec pour conséquence que peu de promoteurs privés se risquent à lancer la procédure.

La Région wallonne se prive par conséquent d'une source substantielle de financement par les promoteurs privés pour la réhabilitation de sites. A l'inverse, des procédures accélérées sont mises à la disposition en cas d'intervention du service public (DGATLP ou SPAQuE).

Un cadre légal établissant plus de cohérence dans la réhabilitation des sites, permettant de faire appliquer le principe du pollueur-payeur, fixant des normes de réhabilitation univoques et encourageant le développement du secteur est en conséquence une nécessité si la Région veut traiter le problème des sols pollués.

C'est l'ambition du texte en projet. Celui-ci a fait l'objet, le 18 janvier, d'une présentation par le Cabinet du Ministre Lutgen devant le CESRW, le CWEDD, la CRAT et la CCE réunis ensemble pour l'occasion. Invités à se prononcer dans les quarante jours, les quatre conseils ont prévenu le Cabinet qu'ils remettraient leurs avis respectifs dans la première semaine du mois de mars. Le décret et ses annexes devraient être opérationnels pour la fin de 2008.

La présente note présente les grandes lignes de cet avant-projet de décret « Sols », propose quelques pistes de réflexion générale et revendications spécifiques aux organisations syndicales.

Les grandes lignes de l'avant-projet de décret « Sols »

L'avant-projet de décret vise à clarifier le cadre juridique de la politique wallonne de lutte contre la pollution des sols, couvrant aussi bien les mesures préventives destinées à éviter l'apparition de pollutions nouvelles que la gestion des sols pollués, en ce compris leur assainissement.

Plusieurs axes sous-tendent le dispositif prévu :

- le principe de proportionnalité du risque : la pollution des sols peut en effet correspondre à de nombreuses situations différentes qui nécessitent des mesures adéquates. Ainsi, les exigences seront plus sévères en cas de pollution nouvelle que de pollution historique, où l'on tiendra compte du niveau de risque, de la situation et de l'utilisation du terrain ;
- La préservation de la sécurité juridique et de la transparence : le texte introduit un certificat de conformité qui sera délivré après l'accomplissement des obligations requises, afin notamment de faciliter les transactions immobilières ;
- La mise en conformité avec le droit européen : le texte en projet s'inscrit dans le cadre de la stratégie thématique pour la protection des sols, adoptée en 2007, et de la proposition de directive-cadre de la commission européenne (toujours en discussion).

Le projet de texte a également l'ambition d'apporter plus de clarté et d'efficacité. Ce qu'il ne fait malheureusement pas dans son état actuel, au vu des nombreuses questions et interrogations qui subsistent quant à son interprétation.

² OWD : Office wallon des déchets, DGRNE

1. Les normes

Le point central du dispositif mis en place par l'avant-projet de décret est l'établissement de normes de concentration de polluants, qui sont définies de façon à déterminer la nécessité ou non d'une intervention. On distingue, selon le niveau de pollution :

- les valeurs de référence : ce sont les niveaux normaux, « idéaux » de concentration ambiante des polluants dans le sol ou l'eau souterraine, indépendamment des variations géologiques naturelles ou des phénomènes de pollution diffuse. Cette valeur correspond en principe à l'objectif à atteindre par l'assainissement ;
- les concentrations de fond : ce ne sont plus les valeurs idéales mais celles correspondant au niveau concret de la concentration ambiante d'un polluant, étant entendu qu'il peut y avoir des variations régionales de cette concentration dues à des phénomènes naturels ou à des phénomènes de pollution diffuse. Un registre des concentrations de fonds sera établi et mis à la disposition du public ;
- Les valeurs seuil : concentrations en polluants dans le sol ou l'eau souterraine qui correspondent à un niveau au-delà duquel une intervention est nécessaire :
 - soit en pollution historique, la réalisation d'une étude de caractérisation et d'une étude des risques,
 - soit, en pollution nouvelle, un assainissement du sol.Le dépassement des valeurs seuil est mis en évidence par l'étude d'orientation;
- Les valeurs d'intervention : concentrations en polluants dans le sol ou l'eau souterraine correspondant à un niveau au-delà duquel une intervention est systématiquement entreprise : assainissement, mesures de sécurité et/ou de suivi. La nature et l'intensité de l'intervention sont déterminées sur base de l'étude de risque qui accompagne l'étude de caractérisation.

Les valeurs seuils et valeurs d'intervention sont déterminées dans l'annexe 1 du projet de décret, selon les types d'usages du terrain de sensibilité décroissante (nature, agricole, résidentiel, récréatif ou commercial, industriel). A noter que pour l'eau souterraine, il n'y a pas d'ajustement des valeurs selon l'usage du terrain.

Des valeurs particulières peuvent également être fixées pour les terrains ayant fait l'objet d'une étude de caractérisation ou d'un assainissement, sanctionnés par le certificat de conformité.

2. La banque de données de l'état des sols

L'avant-projet de décret prévoit l'établissement et la tenue à jour d'une banque de données de l'état du sol en Région wallonne comprenant :

- les inventaires des terrains pollués et potentiellement pollués, ces données existent actuellement de manière éparse (DPA, SPAQuE, DGATLP, OWD)
- les données relatives au sol dont dispose l'administration notamment suite à l'application du présent décret en projet ;
- les certificats de contrôle du sol des terrains étudiés ou assainis dans le cadre du présent décret en projet, et les documents attestant de la bonne exécution d'un assainissement en vertu d'autres législations.

La localisation « géographique » de cet inventaire n'est pas déterminée mais l'avant-projet établit un comité de gestion de cette base de données, composée des différentes administrations qui possèdent des données sur l'état des sols.

Un accès direct à la banque de données « sols » sera ménagé aux acteurs suivants : garde du terrain, titulaire d'un droit réel sur le terrain, services de la Région wallonne, comités d'acquisition, notaires, experts agréés.

Le grand public y aura accès selon les règles prévues par le droit d'accès à l'information en matière d'environnement, soit sur demande.

3. Les obligations en matière de sols pollués

Les obligations relatives aux sols pollués consistent dans :

- la réalisation d'une étude d'orientation ;
- le cas échéant, la réalisation d'une étude de caractérisation ;
- le cas échéant, la réalisation de travaux d'assainissement ;
- le cas échéant, la mise en œuvre de mesures de sécurité et de suivi.

Trois éléments générateurs de la mise en œuvre des obligations peuvent se présenter :

- une démarche volontaire, à noter la possibilité pour une fédération d'entreprises de s'engager volontairement à assainir les terrains d'un même secteur, cette démarche donnant lieu à une convention environnementale ;
- une décision de l'administration. Cette décision intervient lorsque l'administration a une forte présomption de l'existence d'une pollution (et d'une menace grave en cas de pollution historique) ;
- certaines actes relatifs au terrain. Les obligations naissent d'office en cas de cession d'un terrain sur lequel est ou a été implantée une installation ou une activité susceptible de polluer le sol (liste établie dans l'annexe III de l'avant-projet), de demande d'un permis d'environnement relatif à une installation ou une activité sise sur un tel terrain, de cessation d'une activité (faillite ou liquidation judiciaire) susceptible de polluer le sol et figurant dans une liste établie par le Gouvernement. On peut par conséquent supposer que l'ensemble des entreprises reprises dans la liste établie par le Gouvernement aura fait effectuer au minimum une étude d'orientation d'ici 20 ans (durée des permis).

Dans les deux derniers cas, des motifs d'exonération sont prévus, se rapportant entre autres, à la responsabilité d'un tiers, à l'existence d'un document attestant de la bonne exécution d'un assainissement en exécution de la législation existante, à l'absence de menace grave ou à la délivrance d'un certificat de contrôle du sol.

4. Le déroulement des investigations et de l'assainissement du sol

Suite à la survenance d'un des éléments générateurs précités, le processus de gestion du sol est enclenché et débute par une étude d'orientation, visant à vérifier la présence éventuelle d'une pollution du sol et à fournir, le cas échéant, une première description et estimation de l'ampleur de cette pollution.

Cette étude amène l'administration à conclure :

- soit qu'aucune autre investigation n'est nécessaire. Dans ce cas, un certificat de contrôle, imposant éventuellement des mesures de sécurité ou des mesures de suivi, est délivré ;
- soit à la nécessité de réaliser une étude de caractérisation si, pour une ou plusieurs des substances analysées, les valeurs seuil ou les valeurs particulières sont dépassées et que les concentrations de fond sont inférieures à ces valeurs. Dans ces cas, l'administration peut imposer (1) des mesures de sécurité jusqu'à ce qu'il soit statué sur l'étude de caractérisation (2) la constitution d'une sûreté financière (3) la réalisation d'une étude de risque.

L'étude de caractérisation a pour objectifs de :

1. connaître de manière exacte la nature et le niveau de la pollution;
2. déterminer la nécessité d'assainir ainsi que les délais dans lesquels l'assainissement devrait être réalisé;

3. fournir les éléments nécessaires à la réalisation des actes et travaux d'assainissement en :
 - a. délimitant l'extension géographique des taches de pollution et le volume du terrain à assainir;
 - b. délimitant le volume et le pourtour des eaux souterraines à assainir.

Elle comporte un rapport et éventuellement une étude de risque, dans les cas où l'administration a jugé cette étude opportune sur base de l'étude d'orientation. Celle-ci vise à identifier les pollutions constituant une menace grave pour la santé humaine et la qualité de l'environnement. Elle doit également déterminer la nécessité et l'urgence de l'assainissement et formuler des recommandations quant aux mesures de sécurité et de suivi éventuelles.

L'étude de caractérisation amène l'administration à conclure :

- soit que l'assainissement n'est pas requis. Dans ce cas, un certificat de contrôle est annexé à la décision qui détermine les valeurs particulières et qui prescrit le cas échéant, des mesures de sécurité et de suivi (cas des pollutions historiques pour lesquelles il y a dépassement des valeurs d'intervention) ;
- soit que l'assainissement est requis.

L'objectif de l'assainissement d'un terrain affecté d'une pollution nouvelle est que les paramètres qui dépassent les valeurs seuil retrouvent le niveau des valeurs de référence. En cas d'impossibilité, ces paramètres devront atteindre le niveau le plus proche de ces valeurs autorisées par les meilleures techniques disponibles.

L'objectif de l'assainissement d'un terrain affecté d'une pollution historique est, au minimum, de supprimer l'existence de la menace grave, soit que les paramètres qui dépassent les valeurs seuil retrouvent un niveau fixé par l'administration. Ce niveau tend vers les valeurs de référence. Il est fixé en tenant compte des caractéristiques du terrain. S'il est impossible d'atteindre ce niveau, l'objectif est de retrouver les valeurs que les meilleures techniques disponibles permettent d'atteindre.

L'approbation du projet d'assainissement vaut permis d'environnement, permis unique et permis d'urbanisme, de sorte que ce projet est soumis aux procédures d'évaluation des incidences sur l'environnement et de participation du public prévues par le Livre 1er du Code de l'environnement. Par ailleurs, le titulaire d'obligations peut introduire une demande de permis unique portant tant sur les actes et travaux d'assainissement préalables que sur le projet qui prendrait place sur le terrain assaini.

La réalisation d'une étude d'orientation, d'une étude de caractérisation, d'un projet d'assainissement et la surveillance d'actes et travaux d'assainissement du terrain sont effectués par un expert agréé

De plus, les actions d'assainissement seront contrôlées par un organisme de contrôle indépendant. Cette procédure doit permettre à l'administration de vérifier que les opérations ont été menées selon les règles de l'art. Un certificat de contrôle est émis par l'administration à l'issue des travaux d'assainissement.

5. Le financement de l'assainissement

Outre les moyens humains et techniques (la note au GW prévoit un effectif supplémentaire de 57 postes à l'administration), l'assainissement des sites pollués nécessitera des moyens budgétaires extrêmement importants pendant de nombreuses années.

L'avant-décret de projet instaure un processus de cascade des titulaires des obligations :

- le volontaire ;

- à défaut, l'auteur ou l'auteur présumé de la pollution ; en cas de pollution nouvelle, c'est l'exploitant qui est présumé auteur de la pollution du sol ;
- à défaut, le possesseur du terrain ;
- à défaut, le propriétaire ou titulaire de droit réel.

Contrairement au décret de 2004, il n'y a plus de clause d'exonération pour les propriétaires qui ne pouvaient avoir connaissance de la pollution (par exemple en cas d'héritage). Dans la plupart des cas, un titulaire des obligations sera donc identifié et en charge des obligations d'investigations.

Notons également que ce régime n'instaure pas de mécanisme de mutualisation des coûts engendrés par les études d'investigation et les mesures d'assainissement qui sont, dans l'état actuel du texte, à charge des titulaires des obligations.

Le financement des opérations d'investigation et/ou d'assainissement est par ailleurs garanti par le dépôt d'une sûreté.

6. L'action de la SPAQuE

Le présent projet a pour objectif de rétablir un cadre d'action transparent et cohérent pour les actions de la SPAQuE. En effet, le décret de 2004 prévoyait que la SPAQuE intervienne selon une procédure « CWATUP ». De plus, certaines dispositions auxquelles l'ancien décret renvoyait ont été abrogées depuis.

Les interventions que le présent projet de décret entend confier à la SPAQuE sont :

- 1°: la réalisation, la mise à jour et la transmission périodique à l'OWD de l'inventaire des sites contaminés ainsi que l'exécution de la remise en état d'office de tels sites;
- 2°: la réalisation d'expertises scientifiques et techniques et de consultations à la demande et pour le compte de personnes morales de droit public notamment nécessaires à l'élaboration des plans de réhabilitation visés aux articles 42 et 47 du décret déchets - qui seront remplacés par les projets d'assainissement au sens du présent projet de décret-;

Le nouveau décret explicite comment la SPAQuE gère les sites pour lesquelles le Gouvernement lui a demandé d'agir dans le cadre général des missions que lui a confiées le législateur (interventions d'office).

Les principales étapes sont les suivantes :

- arrêté du Gouvernement déterminant les terrains dont il confie l'assainissement à la SPAQuE ;
- étude de coût et procédure d'acquisition à l'amiable par la SPAQuE. A défaut d'acceptation par les titulaires de droits réels, de l'offre amiable, la SPAQuE est autorisée à exproprier pour cause d'utilité publique les biens compris dans le périmètre du terrain selon les règles prévues par la loi du 26 juillet 1962 relative à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique ;
- introduction d'un projet d'assainissement auprès du Gouvernement ;
- approbation dans les 3 mois par le Gouvernement.

Dans le cadre strict de l'exécution de la mission confiée par le Gouvernement, la SPAQuE peut être amenée à mettre en demeure les titulaires de droits réels sur le terrain pollué repris dans la liste arrêtée par le Gouvernement, de procéder à des études ou travaux. Cette décision motivée est communiquée préalablement à l'administration qui peut, le cas échéant, s'y opposer.

La SPAQuE est également habilitée à procéder à des investigations et reçoit certaines prérogatives pour mener à bien ses missions. Ainsi elle est automatiquement autorisée à accéder à un site, à effectuer toutes les investigations nécessaires et à procéder aux études qui permettent d'en évaluer le coût de la réhabilitation.

A noter également que l'avant-projet de décret supprime la référence à la « société publique à forme commerciale » dans la définition de la SPAQuE (décret déchets).

Les points qui posent question

Si l'on ne peut qu'approuver l'adoption d'une législation spécifique en ce qui concerne l'assainissement des sols en Région wallonne, permettant de combler certains vides juridiques en matière d'assainissement des sols³, le texte en projet contient cependant encore de nombreuses faiblesses. Nous pointerons ici les principales.

1. L'applicabilité du décret

Le décret et l'ensemble des dispositions d'application devraient entrer en vigueur en même temps. C'est ainsi que le Gouvernement a choisi, plutôt que d'accompagner le décret d'une série d'arrêtés, de joindre les listes des normes ainsi que les listes des activités à risque en annexe du texte. Cependant, outre ces trois annexes, on peut remarquer que de nombreux autres arrêtés d'application seront nécessaires pour la mise en œuvre du texte. Publier l'ensemble du texte en une fois peut paraître fort ambitieux et on peut craindre que cela ne puisse aboutir avant la fin de la législature, ce qui reporterait une fois encore la mise en œuvre d'une législation coordonnée sur les sols en Région wallonne.

2. La date-pivot

Le choix de la date-pivot, c'est-à-dire la date à laquelle on distingue les pollutions historiques des pollutions nouvelles est primordial. En effet, cela implique qu'à partir de cette date, le propriétaire d'un terrain ne peut plus ignorer l'état du sol de ce terrain. De plus, les obligations liées aux pollutions nouvelles sont plus sévères et l'exploitant est toujours présumé auteur de la pollution en cas de pollution nouvelle (voir ci-dessus).

La date proposée dans le décret en projet est le 1^{er} janvier 2003 (identique à celle reprise dans l'ancien décret du 1^{er} avril 2004). Cette date pose cependant question car elle ne correspond pas à la date fixée par le décret du 22 novembre 2007 relatif à la responsabilité environnementale. Dans ce texte, c'est la date du 30 avril 2007 qui détermine si le dommage environnemental (y compris les dommages affectant les sols) est soumis au régime de responsabilité objective (sans faute).

Garder deux dates différentes introduirait deux régimes de pollutions nouvelles : celui lié à la pollution du sol et celui lié à la responsabilité environnementale, ce qui ne pourrait amener que confusion et instabilité juridique.

Nous proposons donc, comme l'ensemble des acteurs socio-économiques, de fixer la date-pivot au 30/04/2007.

3. La banque de données sur l'état du sol

Le texte en projet prévoit la réalisation d'une banque de données sur l'état des sols. Il nous semble important de demander que les travailleurs puissent être consultés au sein des différentes entreprises qui seront concernées par cette banque de données. En effet, bien souvent les travailleurs ont gardé la « mémoire » de l'entreprise et peuvent apporter des informations importantes quant aux épisodes de pollution éventuels qui s'y sont déroulés.

³ Par exemple, le partage actuel de gestion des différents types de sites entre la SPAQuE et l'OWD peut mener à des utilisations de normes différentes, donc à des qualités de sols différentes après assainissement.

Obtenir l'inscription d'un tel droit des travailleurs dans un texte à portée environnementale serait en outre une première en Région wallonne, à l'instar de ce qui s'est fait en Région flamande en matière d'énergie⁴.

De plus, les travailleurs d'une entreprise devraient également avoir un accès privilégié et direct à la banque de données, de manière à pouvoir identifier les différentes tâches de pollution pouvant exister dans l'entreprise et ainsi pouvoir garantir la sécurité et la protection des travailleurs.

4. L'utilisation des conventions environnementales

Le texte en projet prévoit que le mécanisme des conventions environnementales (sur lequel reposent les accords de branche) puisse être utilisé par les fédérations d'entreprises dans le cas d'une démarche d'investigation et/ou d'assainissement volontaire. Dans ce cas, les entreprises seraient dispensées de la constitution de la sûreté.

Nous rappellerons notre position sur ce mécanisme de convention, en exprimant nos réticences sur l'utilisation de cet outil, certes pragmatique, mais qui s'est révélé être particulièrement opaque, notamment en ce qui concerne les avantages financiers conférés aux entreprises.

5. L'exonération en cas de respect du permis

Le décret sur la responsabilité environnementale prévoit l'utilisation de deux clauses d'exonération d'un exploitant en cas de dommage à l'environnement. Celui-ci n'est pas tenu de supporter les coûts des actions de réparation s'il apporte la preuve qu'il n'a pas commis de faute ou de négligence et que le dommage causé à l'environnement est dû à :

- une émission ou un événement expressément autorisé et respectant toutes les conditions liées à une autorisation (...) (« permit defence ») ;
- une émission ou une activité ou tout mode d'utilisation d'un produit dans le cadre d'une activité dont l'exploitant prouve qu'elle n'était pas considérée comme susceptible de causer des dommages à l'environnement au regard de l'état des connaissances scientifiques et techniques au moment où l'émission ou l'activité a eu lieu (« state of art defence »).

Le texte en projet prévoit uniquement le second cas d'exonération. Cela nous paraît être de nouveau, source d'insécurité juridique et nous demanderons que ces deux cas d'exonération soient pris en compte dans le régime défini dans le texte en projet.

Références

Schadeck, S. Vanderheyden, V., Kreit, F. (2007), Pollution locale des sols en Région wallonne, Dossier scientifique réalisé dans le cadre de l'élaboration du Rapport analytique 2006-2007 sur l'état de l'environnement wallon, disponible sur <http://environnement.wallonie.be/eew/>

⁴ Décret du 2 avril 2004 portant réduction des émissions de gaz à effet de serre en Région flamande par la promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie, l'utilisation de sources d'énergie renouvelables et l'application des mécanismes de flexibilité prévus par le Protocole de Kyoto (M.B. 23/06/2004)