

Nos réf. : CRAT/13/AV.368  
BB

Le 12 septembre 2013

## **Avis de la CRAT relatif au projet de décret modifiant le décret du 05 décembre 2008 relatif à la gestion des sols**

### **1. INTRODUCTION**

- Le 13 juin 2013, le Gouvernement wallon a adopté en première lecture l'avant-projet de décret modifiant le décret du 05 décembre 2008 relatif à la gestion des sols
- Le Gouvernement a chargé le Ministre ayant l'Environnement dans ses attributions de requérir l'avis de la CRAT.
- Par son courrier reçu le 24 juin 2013, le Ministre de l'Environnement, Philippe Henry, a sollicité l'avis de la CRAT sur ledit texte dans un délai de 35 jours. La CRAT a mis en place un groupe de travail afin de préparer un projet d'avis.
- Suite à un exposé du dossier par Monsieur Benoît LORENT et Maître Sylviane LEPRINCE, représentants le Cabinet du Ministre Henry, le groupe de travail de la CRAT s'est réuni à trois reprises afin de préparer le projet d'avis.
- Le présent avis a été approuvé par le Bureau de la CRAT du 12 septembre 2013.

## 2. CONSIDERATIONS GENERALES

Bien que le projet de décret comporte plusieurs améliorations, la CRAT estime qu'il ne s'inscrit pas suffisamment dans les objectifs de sécurité juridique, de simplification administrative et d'opérationnalisation. En effet, le décret de 2008, entré en vigueur à l'exception de l'article relatif aux faits générateurs, n'a pas été suffisamment pratiqué, suite notamment à la publication tardive (janvier 2013) des guides de bonnes pratiques (CWBP et CWEA), ainsi qu'à l'absence de la banque de données des sols. Ce décret de 2008 n'a dès lors pas pu faire l'objet d'une évaluation.

La CRAT estime que la gestion des sols historiquement pollués constitue un enjeu wallon important et qu'il convient que le nouveau décret permette d'y remédier de façon pragmatique. A cet égard, la CRAT se demande si les modifications apportées par le projet de texte sont de nature à rendre le texte praticable et opérationnel.

La CRAT prend acte de l'élargissement du champ d'application du décret relatif à la gestion des sols tel que proposé dans la définition très large du « sol » reprise dans l'article 1<sup>er</sup>. Elle constate néanmoins que cet avant-projet concerne essentiellement la problématique de la gestion des sols pollués. Au vu de cet élargissement du champ d'application à d'autres problématiques liées au sol, elle attire l'attention sur la nécessité d'éviter une dispersion des moyens dévolus à la dépollution des sols et des dispositions dans d'autres législations.

La CRAT note que le concept de « menace grave », défini de manière floue dans le projet de texte, est balisé dans le guide de bonnes pratiques concernant l'étude de risque. Or il semble, du retour de l'expérience de terrain, que la menace grave se présente dans une majorité de cas et que les experts doivent recourir systématiquement à des dérogations tant les dispositions sont complexes et sévères.

Au vu de l'existence, en Wallonie, de nombreuses zones remblayées par les pouvoirs publics, et de la sévérité du système normatif pour lequel les autorités ont opté, la CRAT insiste pour que les dispositions des guides puissent être revues de manière pragmatique, pour qu'elles ne constituent pas un frein à l'assainissement des pollutions historiques. Il conviendrait également de s'interroger sur la nécessité de définir une stratégie spécifique pour les zones remblayées.

La CRAT insiste pour que l'initiative volontaire (par exemple via des conventions environnementales ou les conventions de gestion des sols) soit encouragée et pour que la réglementation ne constitue pas un frein pour les investisseurs wallons ou étrangers. Dans ce contexte, la CRAT est particulièrement attachée à la responsabilisation du titulaire et par conséquent au respect du principe du pollueur-payeur, qui ne semble pas systématiquement appliqué (cf. point 2.1. et 2.4).

Dans un souci de gestion parcimonieuse du sol, la CRAT attire également l'attention sur la nécessité, parallèlement à la définition de nouvelles zones d'activité économique, de poursuivre l'assainissement des friches industrielles afin de pouvoir les rendre, le cas échéant, en tout ou partie à l'activité économique.

## **2.1. Sur la responsabilité de la pollution**

---

La CRAT est particulièrement attachée au respect du principe de pollueur-payeur. Dans ce cadre, elle note que la date pivot permettant de distinguer les pollutions historiques des pollutions nouvelles est fixée conformément à la réglementation relative à la responsabilité environnementale.

Elle attire toutefois l'attention sur le fait que la recherche du responsable d'une pollution éventuelle peut être complexe et prendre du temps. Ce type de situation risque donc de bloquer le réaménagement d'un terrain. La CRAT est dès lors favorable à la possibilité d'entamer la procédure d'assainissement parallèlement à la recherche des responsabilités.

La CRAT regrette que le décret 2008 dépasse les exigences de la directive sur la responsabilité environnementale en élargissant systématiquement la responsabilité sans faute au propriétaire, ce qui fait porter la charge des pollutions « orphelines » sur les propriétaires avec de lourdes conséquences financières contre lesquelles ils ne peuvent se prémunir, notamment dans le cadre des baux à ferme.

## **2.2. Sur les valeurs seuils d'usage de fait et de droit**

---

La CRAT relève que le projet de décret impose de se référer à la valeur la plus basse entre la valeur seuil de fait et la valeur seuil de droit. Cette option risque de freiner la reconversion des sites. En effet, un site d'ancienne activité économique implanté en zone d'habitat au plan de secteur devra être dépollué au niveau de cette affectation même si l'on souhaite poursuivre la valorisation économique. De manière générale, la CRAT estime qu'accroître la norme là où la destination future ne l'exige pas augmentera les coûts et, dès lors, limitera les opportunités de requalification.

La CRAT préconise donc de déterminer la valeur seuil à respecter principalement en fonction de l'usage de fait (existant ou futur), en cas de contradiction entre usage de fait ou de droit.

Elle relève également que la référence au plan de secteur, sur laquelle est basée l'annexe 2, est trop imprécise, notamment par rapport à la zone d'habitat qui, d'une part, peut accueillir d'autres fonctions et, d'autre part, recouvre des typologies de logement extrêmement différentes.

Concernant la zone d'habitat, la CRAT relève que l'annexe 2bis du décret précise que la zone d'habitat est, dans son ensemble traitée comme l'est le logement dans l'annexe 2. Il en va de même pour la zone d'habitat à caractère rural et la zone d'aménagement communal concerté. La CRAT comprend donc que le projet considère a priori que la zone d'habitat n'a pour vocation que d'accueillir du logement et d'autres fonctions qui nécessitent un niveau de dépollution élevé. C'est mettre de côté le fait que toute une série d'activités sont susceptibles d'y avoir leur place.

La CRAT estime donc que la zone d'habitat doit être considérée comme une zone mixte comportant tant des biens n'autorisant qu'un niveau très faible de pollution

s'ils ont vraiment pour vocation de devenir de la résidence que des sites avec un niveau de pollution plus élevé pour ce qui concerne les activités économiques.

Concernant la zone d'aménagement communal concerté (ZACC), la CRAT préconise également de déterminer la valeur seuil à respecter principalement en fonction de l'usage de fait. Elle rappelle en effet que la ZACC n'a pas une vocation exclusivement résidentielle. Depuis 1997, les ex-zones d'extension d'habitat peuvent servir à bien d'autres usages (ex. : zone d'activité économique mixte).

Concernant la zone d'espaces verts, la CRAT préconise de ne pas tendre vers le niveau de dépollution pour les espaces réservés au logement dans les zones d'espaces verts (selon la définition de ceux-ci au plan de secteur). Cette proposition de disposition est susceptible de freiner toute reconversion de sites industriels désaffectés en espace vert car les coûts de dépollution seraient alors disproportionnés. La Wallonie se priverait ici de l'opportunité d'intégrer de nouvelles infrastructures vertes, susceptibles de renforcer la biodiversité en milieu urbain dense, dans des quartiers urbains.

En conclusion, la CRAT estime contreproductif de tenir compte exclusivement de l'affectation au plan de secteur et donc de l'usage de droit évoqué à l'article 8, de façon aussi uniforme que ce que prévoit l'annexe 2 bis. La référence à un plan communal d'aménagement, éventuellement révisionnel, ou d'autres outils tels que le permis d'urbanisation ou d'urbanisme, pourrait être plus réaliste et plus conforme aux pratiques internationales. L'objectif est bien entendu de tendre vers un objectif de pollution « juste et suffisant », tenant compte des affectations futures du site.

### **2.3. Sur l'introduction de notions subjectives**

---

Le texte introduit des notions subjectives qui ne s'inscrivent pas dans un objectif de sécurité juridique :

- La qualité du sol

La CRAT relève que le projet introduit la définition de la qualité du sol en référence aux diverses fonctions qu'il est susceptible de remplir. Bien qu'il soit utile de mentionner ces fonctions, la CRAT constate que l'introduction de cette définition de la qualité du sol introduit une grande part de subjectivité dans la définition de l'existence d'une pollution. La CRAT considère qu'il est indispensable que la notion de « pollution » puisse être définie sans équivoque et de manière objective. Celle-ci constitue une des bases essentielles du décret, et elle doit permettre de savoir, de manière indiscutable, s'il y a pollution ou non. La CRAT recommande dès lors de conserver ici la stricte référence aux valeurs seuils.

- Le dispositif qui conditionne la décision d'assainir une pollution historique

La CRAT estime que l'obligation d'assainir une pollution historique doit rester strictement liée aux deux conditions simultanément remplies que constituent le dépassement de la valeur seuil et la présence d'une menace grave, comme le prévoit le texte actuel. A la lecture du projet de décret, il ressort qu'une autre condition supplémentaire est ajoutée, extrêmement générale et liée aux éventuelles conséquences d'une absence d'assainissement eu égard à la destination de la zone au plan de secteur, à sa situation stratégique ou à son insertion dans le tissu économique.

Elle reconnaît toutefois la nécessité, le cas échéant, de pouvoir traiter différemment les terrains ayant une situation stratégique moyennant une définition claire de cette notion.

#### **2.4. Sur la multiplication des faits générateurs**

---

La CRAT relève que le projet apporte plusieurs modifications à l'actuel article 21 qui n'est jamais entré en vigueur. Elle accueille favorablement la proposition de ne plus reprendre la cession comme étant un fait générateur de l'obligation d'investiguer. Cela permettra en effet une plus grande liberté de négociation entre le vendeur et le futur acquéreur d'un terrain, sans freiner les transactions.

Toutefois, la CRAT souhaite émettre des remarques sur les modifications suivantes :

- Sur le fait générateur lié aux entreprises « IED » (Industrial Emissions Directive)

La CRAT estime que les nouvelles dispositions sont redondantes avec l'option prise par le Gouvernement dans le cadre de la transposition de la directive relative aux émissions industrielles. En effet, l'option y a été prise de distinguer clairement la notion de « rapport de base » requis par la directive « IED », de celle d'« étude d'orientation » au sens du décret « sols ». Ces obligations étant déjà couvertes par le projet de décret « IED », la CRAT estime que les points 5° à 7° doivent être supprimés. Ceci implique également la modification des articles 38 et 44, §3, quant aux éléments supplémentaires demandés dans les études d'orientation et de caractérisation.

- Sur les faits générateurs liés aux demandes de permis

La CRAT constate que le projet prévoit que toute demande de permis d'environnement, toute demande de permis d'urbanisme au sens de l'article 84 §1<sup>er</sup> du CWATUPE ou toute demande de permis unique située sur un terrain où a eu lieu une activité visée à l'annexe (non disponible) constitue un fait générateur de l'obligation d'investiguer. La CRAT s'interroge sur les conséquences qu'une telle décision pourrait avoir sur les investisseurs vu qu'avant même d'envisager pouvoir s'établir en Wallonie, ils devront investiguer, voire probablement assainir, à leur charge, un sol qu'ils n'ont pas pollué. La CRAT note à cet égard que la demande de permis n'est pas un fait générateur en Flandre.

La CRAT estime que le décret contient déjà des dispositions qui permettent d'agir (article 5 relatif à l'obligation d'information, article 20 relatif à l'imposition de l'autorité et habilitation du gouvernement à établir une périodicité des investigations). Elle recommande dès lors d'éviter que toute demande de permis n'enclenche les obligations d'investiguer.

## **2.5. Sur les clauses d'exonération**

---

La CRAT estime que les dispositions relatives à l'exonération restent difficilement compréhensibles et ne permettent pas d'avoir une vision claire de la problématique.

Elle relève également que ces clauses sont, dans certains cas, discriminatoires. Par exemple, l'exploitant ne dispose pas des mêmes clauses d'exonération que le propriétaire.

De plus, la CRAT estime que le respect du principe du pollueur-payeur, (dont question dans la récente jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne qui implique que l'on ne se voit pas imputer de charges à propos de la gestion d'une pollution totalement étrangère à sa propre situation ou à ses propres agissements) n'est pas toujours assuré.

La CRAT regrette également que l'exonération se limite au projet d'assainissement, ce qui constitue une régression par rapport aux dispositions du décret de 2008 qui couvraient l'ensemble de la procédure d'investigation (études d'orientation et de caractérisation et projet d'assainissement).

Elle demande enfin que le projet de décret traduise avec précision les clauses d'exonération relatives au « permit defence » et au « state of art » comme la directive relative à la responsabilité environnementale (traduites en droit wallon dans le Livre I<sup>er</sup> du Code de l'Environnement) le prévoit, au risque de les rendre inopérantes.

## **2.6. Sur la Commission de recours**

---

La CRAT prend acte de la suppression de la commission de recours en matière de gestion de sols.

La Commission demande que la possibilité d'un recours judiciaire soit préservée.

---

## **2.7. Sur l'imposition d'un permis unique pour tout projet d'assainissement**

---

La CRAT constate qu'un permis unique de classe 1 sera désormais systématiquement nécessaire pour la réalisation d'un projet d'assainissement. La CRAT considère que ce type de projet peut être souvent assimilé à un chantier temporaire et qu'il conviendrait de permettre, dans certaines circonstances, de recourir à la procédure existante, au sein du décret relatif au permis d'environnement, pour les établissements temporaires et ce dans un souci de simplification administrative et d'accélération des procédures.

La CRAT reconnaît l'intérêt de demander l'avis conforme du fonctionnaire délégué, mais elle est défavorable au fait de systématiser cette demande à l'ensemble des projets d'assainissement, et ce afin d'éviter d'alourdir les procédures pour des projets de moindre envergure.

---

## **2.8. Sur l'articulation avec les autres polices administratives**

---

La CRAT demande d'assurer les articulations et d'éviter les redondances entre la politique des sols et les autres polices administratives, particulièrement celles qui sont relatives aux déchets (valorisation, terres excavées, gestion des déchets d'excavation, gestion des boues d'épuration, des matières organiques...).

### 3. CONSIDERATIONS PARTICULIERES

#### Article 2ter

Cet article interdit de procéder à un assainissement en dehors de règles fixées par le décret. Cette disposition a pour objectif affiché d'empêcher tout projet d'assainissement qui aurait pour but d'éviter les obligations du décret en restaurant le sol sous les valeurs seuils et en supprimant la menace grave. La CRAT estime toutefois qu'il conviendrait de permettre à un exploitant confronté à une pollution accidentelle de réagir rapidement. En l'état le dernier alinéa de l'article 2 ter ne le permet pas.

#### Article 2 §18

La CRAT estime qu'il convient de maintenir le texte du décret actuel avec la partie de phrase « *organisme indépendant, sans activité de conception, d'étude ou de laboratoire,...* ». Cet article devrait être le garant d'une meilleure indépendance et éviter toute situation de juge et partie. Les fonctions d'aménagement (conception), d'assainissement, d'inventaire et de contrôle gagneraient à être mieux différenciées dans un souci de transparence, d'efficacité (délai) et d'économie. Le fait de confier l'ensemble de ces fonctions à un opérateur unique ne correspond pas aux dispositions adoptées dans les régions voisines, confrontées aux mêmes défis que la Wallonie.

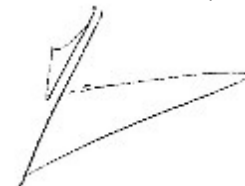
#### Article 4, 8°

La CRAT ne comprend pas l'insertion du mot « patrimoine » dans cet alinéa. Elle demande dès lors que cette insertion fasse l'objet d'éclaircissement. Elle s'interroge également sur le fait qu'aucune indemnisation n'est prévue pour les titulaires de droits réels des biens qui devraient faire l'objet de mesures de la part des pouvoirs publics.

#### Article 26, 5°

La CRAT estime que toute décision de l'administration doit être motivée et notifiée.

Pour la CRAT,



Pierre GOVAERTS,  
Président