

AVANT-PROJET RECTIFICATIF DE DECRET MODIFIANT LE DECRET DU 5 DECEMBRE 2008 RELATIF A LA GESTION DES SOLS ET A L'ASSAINISSEMENT DES SOLS

Avis de l'Union des Villes et Communes de Wallonie

L'Union des Villes et Communes de Wallonie salue l'objectif général de la proposition d'améliorer l'opérationnalité du Décret sols tout en veillant à poursuivre des objectifs réalistes. La meilleure séparation du champ d'application du Décret déchets et du Décret sol est aussi une amélioration notable.

L'Union des Villes et Communes de Wallonie se réjouit de la prise en compte de nombreuses remarques qu'elle avait formulées précédemment, visant :

- La prise en compte de la notion de « permit defense » dans le cas des dépotoirs communaux et la possibilité de s'exonérer moyennant une démonstration d'absence de faute,
- la simplification de la procédure de constitution de la BDES qui n'implique plus d'étape de validation par les communes,
- la prise en compte des spécificités des chantiers relatifs aux impétrants ou de voirie.

Toutefois, des solutions sont encore à trouver concernant quelques problématiques qui préoccupent l'UVCW au plus haut point, notamment en ce qui concerne la définition des autorités compétentes pour les permis visés à l'article 64.

1. Remarques article par article

Article 1 – Objectifs et champ d'application

Nous nous réjouissons de l'exclusion du champ d'application du décret des déchets valorisés selon le Décret déchets, dans l'attente de l'issue des travaux relatifs à la gestion des terres excavées, pour lesquels nous avons toujours suggéré une réflexion sur les valeurs des seuils de concentrations, à rendre cohérents avec le Décret sols.

Par contre, on peut s'interroger sur le fait que le dernier alinéa n'exclut pas que le décret puisse s'appliquer aux cas de pollution situés sous des déchets valorisés conformément aux dispositions légales et réglementaires. Il n'est donc pas impossible qu'un valorisateur soit titulaire d'obligation au titre d'une demande de permis par exemple, même si, bien entendu, des cas d'exonération sont envisageables.

Article 2 - 32° à 34° - Définitions

La notion de remblai introduite nous semble judicieuse pour limiter les variations dans les interprétations qui en sont faites. La lithologie nous semble cependant pouvoir être homogène également.

La définition de « modification de l'emprise au sol impactant la gestion des sols » est introduite pour expliciter le nouvel article 21 et identifier dans quels cas une étude d'orientation sera imposée

lors des demandes de permis d'actes et travaux visés à l'art. D.IV.4 du CoDT. Nous regrettons que cette définition emporte une partie d'éléments subjectifs alors même qu'elle fonde une obligation précise. Une plus grande objectivation semblerait de nature à permettre une prise de décision plus rapide de l'autorité saisie de la demande de permis ainsi qu'une plus grande équité. Par ailleurs, telle que libellée cette définition implique que l'article 21, paragraphe 1er, 1°, a), n'est pas un fait générateur lorsque la délimitation de la pollution est définie de manière formelle.

De même qu'à l'article 1, nous nous réjouissons que soit clarifiée la situation des déchets incorporés au sol, ce qui nous apparaît très important pour la gestion des terres excavées en particulier.

Article 5 – La gestion des terres excavées

Cet article précise l'habilitation donnée par l'article 4 au Gouvernement de réglementer et organiser la gestion des terres et d'autres matières incorporées au sol.

Il introduit la gestion différenciée des terres non seulement en fonction de leur qualité mais également en fonction du milieu récepteur, ce qui traduit enfin le besoin de cohérence entre le Décret « déchets » et le Décret « sols » en ce qui concerne la valorisation des terres excavées, qui nécessitait une réflexion sur la corrélation des normes entre les textes.

Il impose également un contrôle qualité préalable pour tout mouvement de terres et toute utilisation de terres, ainsi qu'un certificat de gestion et une traçabilité. Nous insistons dès à présent pour que les cas et exceptions à établir par le Gouvernement incluent les terres de voiries publiques, où aucune pollution n'est suspectée et réutilisée en voirie publique hors zone sensible (zone de protection de captage, Natura 2000, etc.).

Le paragraphe 4 vise la création d'une plateforme de dialogue et de concertation technique entre les différentes parties concernées par la gestion des terres. Nous suggérons d'envisager dans cette fonction les Membres du Comité technique de l'Accord de Branche, qui réunit les acteurs de la construction, de l'assainissement, des pouvoirs publics (UVCW, DGO1, Aquawal et Copidec), le CRR, Fedexsol, etc., qui ont déjà effectué de nombreux travaux, en concertation avec le Cabinet de Monsieur le Ministre et la DGO3, sur cette question épineuse.

Article 6 – Devoir d'information

La présence de déchets abandonnés n'est plus visée par le devoir d'information, ce qui apparaît logique dans la mesure où l'abandon de déchets est du ressort du Décret « déchets ». Néanmoins, ce cas était vraisemblablement envisagé plutôt pour le risque de pollution de sol induit par la présence des déchets abandonnés, ce qui semble justifié. Notons également la suppression de l'article 53, qui envisageait les objectifs d'assainissement dans le cas d'un dépôt de déchets.

Articles 11 à 17 – Base de données de l'état des sols

Article 11 – Gestion de la BDES et accès

Nous nous réjouissons que les communes bénéficient de l'accès aux données à toutes les données de 1ère et 3ème catégories, et aux données de 2ème catégorie pour les parcelles situées sur le territoire relevant de leur compétence (matérielle et territoriale supposons-nous).

Cet accès devrait selon nous les exonérer de solliciter un extrait conforme de la BDES en cas de cession de terrain.

Article 12 – Catégories de données

L'énumération des données apparaît de manière plus réaliste et plus claire, notamment par la distinction de plusieurs catégories de données, que dans le Décret originel.

Néanmoins pour respecter totalement la cohérence dans la forme de l'article, il s'agirait d'adapter les points 1° à 4° du paragraphe 2 en listant les données disponibles sur les parcelles plutôt que les parcelles elles-mêmes :

Par exemple, plutôt que :

- 1° les parcelles pour lesquelles une autorisation, visant une installation ou activité présentant un risque pour le sol, a été délivrée dans le cadre d'une police administrative ;

Indiquer :

- 1° toute autorisation visant une installation ou activité présentant un risque pour le sol, délivrée dans le cadre d'une police administrative ;

puisque les données seront relatives à chaque parcelle cadastrée ou non.

Article 13 – Droit de rectification

Nous remarquons que le décret rectificatif ne prévoit plus la possibilité pour la commune de rectifier des données présentes dans la base de données. Nous espérons que cette possibilité subsiste par le biais du rôle de sources de référence des communes.

Article 15 – Les sources de référence

Il apparaît que les communes n'apparaissent pas comme sources de références en tant qu'autorité locale. Nous nous réjouissons de la disparition de la lourde procédure de validation des données par les communes qui est prévue par le Décret actuel, mais nous souhaiterions que les pouvoirs locaux conservent la possibilité de fournir des données sur les parcelles de leur territoire, étant donné leur rôle de proximité.

Nous nous interrogeons en outre sur l'utilité de la signature d'un protocole entre l'administration et chacune des sources de référence, dans la mesure où les modalités de transmission des données seront fixées par le Gouvernement et identiques pour toutes les sources de références.

§2.4° l'organisme désigné en vertu de l'article 5 pour ce qui concerne les données visées à l'article 12, § 2, 6° (plutôt que 7°).

Article 16 – Informations aux communes

Nous saluons la volonté de fournir régulièrement aux communes une information au sujet de la base de données pour le territoire qui les concerne. Néanmoins des modalités pourraient être précisées par le Gouvernement afin que cet article soit réellement appliqué.

Article 17 – L'extrait conforme de la BDES

Nous ne nous prononçons pas sur le calcul du montant du droit de dossier pour la délivrance des extraits conformes mais nous nous interrogeons sur les valeurs de NC (majoration pour les parcelles non cadastrées), R (majoration pour un envoi recommandé) et P (le montant plafonné). Se pose la question de savoir si l'exigence d'un droit de dossier supérieur au coût de la copie de l'information est compatible ou non avec le droit d'accès à l'information en matière d'environnement tel que visé par les articles D.10 et suivants du Code de l'environnement ?

Par ailleurs, l'obligation de produire un extrait conforme dans les actes de cession rend redondante l'information qui doit figurer dans le Certificat d'urbanisme n°1 (CU1) concernant la banque de données de l'état des sols (Art D.IV.97, alinéa 1er, 8°).

Articles 19 à 25 – Obligations, faits générateurs, titulaires, dérogations

Article 20 – Soumission volontaire

Il nous semble que cet article fait référence à une soumission volontaire aux dispositions du Chapitre IV (ou décrites à l'article 19) plutôt qu'aux obligations du Décret, étant donné que d'autres obligations sont définies pour d'autres acteurs au sein du Décret ? Le paragraphe 2 du présent article le mentionne d'ailleurs de cette manière.

La soumission volontaire ne désigne pas le soumissionnaire comme titulaire des obligations, il pourra donc demander à ne pas poursuivre la procédure enclenchée par sa soumission. Cette disposition est très intéressante, mais pose question sur les suites de la démarche, qui aura peut-être mis à jour l'existence d'une problématique et permis la désignation par l'administration du titulaire des obligations en regard du décret. Le soumissionnaire volontaire n'est pas tenu par l'obligation d'information définie à l'article 6, mais l'instruction étant enclenchée auprès de l'administration, celle-ci pourrait envisager d'imposer la poursuite des investigations au titulaire qui n'avait jusque-là pas connaissance d'une problématique sur son terrain.

Nous craignons dans ce cadre de voir des pouvoirs locaux se voir imposer des assainissements dans des cas où des investisseurs réalisent une étude d'orientation sur des terrains sur lesquels ils souhaitent développer une activité, y découvrent une problématique et se rétractent face à aux pollutions découvertes, ce qui paraît légitime. Si cette disposition paraît tout à fait raisonnable pour ne pas « piéger » des investisseurs, il s'agirait d'en éviter les effets pervers, comme une frilosité de la part des propriétaires d'autoriser des investigations sur la qualité du sol, et limiter ainsi les possibilités de revalorisation de sites en friche.

Article 21 – Les éléments générateurs

Le parallèle des paragraphes de cet article avec les n° de l'article 19 est appréciable pour une lecture plus aisée du décret.

La formulation de l'article induit cependant une confusion, puisqu'elle semble désigner les titulaires d'obligation plutôt que les éléments générateurs, alors que les titulaires font l'objet de l'article 22.

§1^{er}. *Une étude d'orientation est réalisée : 1° lors d'une demande de permis d'urbanisme [...], plutôt que*

1° par le demandeur d'un permis d'urbanisme [...]

NB : Il s'agirait, au §1^{er}, 1° b) changement de type d'usage, de préciser que cela concerne l'annexe 2.

Il semblerait qu'il y ait des confusions entre « *Paragraphe* » et « *alinéa* ».

Nous nous réjouissons que des demandes de permis pour la réalisation d'impétrants ou la réalisation de travaux de voirie ne naissent pas l'obligation de réaliser une étude d'orientation. Nous demandons qu'il soit précisé que la notion de voirie recouvre également les accessoires de celle-ci.

S'agissant de l'article 21, paragraphe 1^{er}, 2° plusieurs questions d'interprétation peuvent se poser. Le point b est-il applicable en cas de renouvellement du permis ? Par ailleurs au point c, que recouvre le terme « définitif » ? La décision sur le recours contre la décision du collège communal de retirer le permis en présence ou en absence d'infraction doit selon nous être considérée comme un retrait définitif.

Pour ce qui concerne l'aspect procédural réglé par cet article, nous sommes interpellés par la brièveté du délai laissé à l'autorité compétente pour apprécier la complétude de la demande, particulièrement en matière de permis d'urbanisme. La commune dispose en effet d'un délai de 20 jours à dater de la réception de la demande de permis d'urbanisme pour envisager l'applicabilité de l'article 21, paragraphe 1^{er}, 1°. Sur ce laps de temps, il est difficilement envisageable qu'elle

puisse recueillir l'avis de l'administration sur la notion de modification de l'emprise au sol impactant la gestion des sols, sauf à définir une procédure accélérée de remise d'avis. Pour le surplus, la possibilité de traiter en deux demandes le projet urbanistique et le projet d'assainissement est-il conforme au droit européen de l'évaluation environnementale ?

En tout état de cause, les annexes prévues par le CoDT pour les demandes de permis devront être revues puisqu'elles visent en l'état actuel le décret du 5 décembre 2008.

Enfin, la problématique évoquée concernant l'article 20 quant à la désignation potentielle des propriétaires en tant que titulaires d'obligations vaut également ici lorsque le permis n'est pas délivré ou lorsque le titulaire du permis renonce à le mettre en œuvre.

Article 22 – Cascade des responsabilités

La solution de se retourner in fine contre le propriétaire en cas d'insolvabilité cumulée de l'auteur et de l'exploitant est pour le moins critiquable, surtout si le propriétaire n'est pas à même de faire valoir une dérogation. Une intervention publique (via le fonds pour la protection de l'environnement) devrait dans ce cas être envisagée.

Articles 23 à 25 – Les exonérations

Le chapitre relatif aux exonérations des différents types de titulaires d'obligations fait place aux dérogations possibles à l'article 21 (article 23), à la désignation d'un titulaire (article 24) et aux obligations du titulaire qui a réalisé une étude d'orientation (article 25), qui nous semblent aborder de manière pragmatique les différents cas de figure qui se présentent dans le cas des problématiques de sol.

Notamment nous nous réjouissons de la prise en compte de la notion de « permit defense » (article 24, §1er 4°).

La problématique des anciennes décharges communales nous a toujours préoccupés dans la mesure où la dette environnementale en la matière est considérable à l'échelle de la Wallonie et il n'est pas concevable que les communes assument seules cette dette alors même qu'à l'époque de l'exploitation de ces décharges elles ont perçu, à charge des usagers, un prix largement inférieur à ce coût environnemental. Nous avons toujours insisté pour qu'en l'absence d'infraction et de négligence de la part de la commune dans l'exploitation de la décharge, la commune ne soit pas chargée d'assumer la remise en état du site.

Nous trouvons également opportune la dérogation prévue à l'article 25, paragraphe 1er, 3°, mais nous souhaitons qu'elle soit également possible dans le cadre de l'article 24 (désignation par l'administration) en remplaçant l'exigence de démontrer le fait que la pollution ne constituait pas une menace grave par l'exigence de démontrer que les actes et travaux ayant généré la pollution n'étaient pas considérés comme générateurs d'une pollution grave en l'état des connaissances de l'époque, voire de supprimer cette exigence de démonstration assez ardue afin de pouvoir prendre en compte uniquement l'absence de faute.

Le fait de garder la dérogation possible même après la réalisation d'une étude d'orientation (article 25), est souhaitable en ce qu'il permettra de ne pas freiner les premières investigations sur un site donné.

La liste des dérogations nous semble toutefois incomplète. Nous insistons pour que soient pris en compte les cas suivants, pour lesquels il nous semble important qu'une dérogation soit envisagée :

- Le dépassement du seuil dû à une modification, postérieure à la pollution, du plan de secteur ou du plan communal d'aménagement ;
- La notion de propriétaire de bonne foi. Il est ainsi inacceptable que le propriétaire d'un terrain soit désigné comme titulaire d'obligation en raison d'un dépôt sauvage de déchets ayant généré une pollution du sol. Comme mentionné plus haut, l'absence de faute doit être prise en compte, si ce n'est pour une exonération, à tous le moins comme critère d'octroi de subvention.

Articles 49 à 51 – Cas où l’assainissement est requis

Nous saluons la volonté de conserver la notion de menace grave indispensable pour faire naître l’obligation d’assainir une pollution historique (art.50).

Article 57 – Enquête publique

L’imposition de la réalisation d’une enquête publique est à présent limitée aux projets d’assainissement soumis à une étude d’incidences sur l’environnement. Dans le cas contraire, les communes seront uniquement tenues d’informer le public de l’existence d’un projet d’assainissement sous forme d’une annonce de projet. A cet égard, l’article 103 opère un renvoi incorrect à l’article D.IV.40 du CoDT dès lors que celui-ci ne définit aucune modalité. C’est à l’article DVIII.6 qu’il convient de renvoyer.

Article 64 – Introduction d’un permis

L’article 64 permet au demandeur d’introduire une seule et même demande lorsque son projet soumis à permis d’environnement, unique, d’urbanisme ou intégré comporte notamment des actes et travaux d’assainissement. L’octroi du permis unique, en vertu de l’article 81 du décret relatif au permis d’environnement échappe alors à la compétence de principe des communes au profit des fonctionnaires technique et délégué. Ainsi, les communes vont perdre leur compétence de décision de principe dès qu’un permis d’urbanisme, d’environnement ou unique comportera des actes et travaux d’assainissement, fussent-ils totalement accessoires. Cette solution pose également le problème de permettre au demandeur de choisir son autorité compétente selon qu’il utilise ou non l’article 64.

Nous rejetons cette solution qui prive les communes de leur pouvoir de décision sur des projets importants et qui les intéressent au plus haut point. Les communes doivent conserver leur compétence en matière de permis d’urbanisme, d’environnement et uniques quand bien même ces derniers comportent un projet d’assainissement. Pour conserver la compétence de l’administration sur le projet d’assainissement, un mécanisme d’avis conforme pourrait être prévu. L’article 80 du projet de décret doit être revu en ce sens (il est à noter que le renvoi à l’article 63 est incorrect, il s’agit de l’article 64).

Pour le reste, la référence à l’article D.IV.81 du CoDT pose question dès lors qu’il ne s’applique pas aux permis uniques. Il manque par contre la référence à l’article 102 du décret relatif aux implantations commerciales.

Article 68 – Sûretés financières

Nous sommes heureux de constater que les communes et les associations de communes seront exemptées de la constitution d’une sureté, à l’instar des autorités régionales, à la condition de mettre en œuvre les conclusions de l’étude de caractérisation.

Article 75 – Mesures d’urgence et mesures d’office

Au paragraphe 3, nous souhaitons que la consultation de la ou des communes concernées sur le projet d’assainissement de la SPAQUE soit d’office prévue, comme pour tout projet d’assainissement.

Article 83 – Modification du Livre Ier du Code de l’environnement

La référence au décret sol ne concerne pas la bonne version.

Article 90 – Modification du Décret « Déchets »

Enfin, le décret exclut les sols pollués du Décret « déchets », ce qui permettrait en toute logique de mettre fin au chevauchement des deux régimes pour la gestion des sols.

GDE/ARA/cvd