



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 62.824/4
du 22 janvier 2018

sur

un projet d'arrêté RECTIFICATIF du Gouvernement wallon
'relatif à la gestion et à la traçabilité des terres et modifiant
diverses dispositions en la matière'

Le 15 janvier 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Environnement, de la Transition écologique, de l'Aménagement du territoire, des Travaux publics, de la Mobilité, des Transports, du Bien-être animal et des Zonings de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté RECTIFICATIF du Gouvernement wallon 'relatif à la gestion et à la traçabilité des terres et modifiant diverses dispositions en la matière'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 22 janvier 2018. La chambre était composée de Jacques JAUMOTTE, président du Conseil d'État, Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO, conseiller d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 22 janvier 2018.

*

1. La note au Gouvernement relative à l'adoption du texte en projet en deuxième lecture, expose au titre de « rétroactes », ce qui suit :

« L'arrêté du 20 mai 1999 organisait l'utilisation de certaines matières assimilables à des produits, dont les terres, avant d'être remplacé par l'arrêté du 14 juin 2001 favorisant la valorisation de certains déchets.

Trois catégories de terres sont visées par l'arrêté du 14 juin 2001 : les terres non contaminées, les terres décontaminées, et les terres de betteraves et d'autres productions maraîchères. La valorisation de terres implique d'être enregistré et de respecter les caractéristiques de référence précisées en annexe II de l'arrêté. Aucune comptabilité ou traçabilité particulière des terres n'est instaurée dans ce dispositif. Une procédure dérogatoire (procédure dite 'article 13') est prévue pour permettre la valorisation de déchets non dangereux non explicitement prévus par l'arrêté, ou d'autres modes de valorisation que ceux prévus par l'arrêté. Ce mécanisme est notamment actionné pour valoriser des terres qui ne répondent pas aux critères normatifs des terres non-contaminées, mais qui répondent aux critères des terres décontaminées sans devoir subir un processus de traitement. En effet, ces dernières ont des valeurs moins contraignantes, mais en contrepartie sont uniquement valorisables dans certaines circonstances ou zones.

Par ailleurs, le transport et la collecte à titre professionnel de déchets non-dangereux sont soumis à enregistrement et à déclaration annuelle à l'administration.

Parallèlement à la législation relative aux déchets, le décret du 5 décembre 2008 relatif à la gestion des sols comporte une disposition d'habilitation générale du gouvernement à réglementer les mouvements de terre et la gestion des terres excavées.

Tant sur base du décret du 27 juin 1996 que sur base du décret du 5 décembre 2008, des projets d'arrêtés destinés à réglementer la gestion des terres excavées sont adoptés en première, voire deuxième lecture, par les gouvernements précédents, sans toutefois aboutir.

Le 2 juillet 2015, le Gouvernement a adopté en première lecture un projet d'arrêté modifiant l'arrêté du 14 juin 2001 avec plusieurs objectifs : actualiser différentes normes de référence, simplifier certaines procédures et introduire deux nouvelles catégories de terres valorisables sans traitement : les terres venant de et à destination de chantiers de voirie, et les terres destinées à un usage en zone industrielle. Une comptabilité de la valorisation des terres est introduite par la même occasion, ainsi qu'une actualisation des documents normatifs et procédures.

Suite aux avis rendus, et aux retours du terrain, il est apparu nécessaire d'entamer une réforme réglementaire plus importante afin de garantir la sécurité juridique et environnementale de la filière ainsi que son redéploiement sur le territoire.

Dans sa Déclaration de Politique Régionale 2017-2019, le Gouvernement prévoit d'offrir un encadrement juridique adéquat pour la gestion des terres excavées en vue de leur traçabilité.

Le projet de décret relatif à la gestion et à l'assainissement des sols destiné à remplacer le décret du 5 décembre 2008 a été approuvé définitivement en 4^e lecture par le Gouvernement le 14 décembre 2017. Son article 5 renforce et précise l'habilitation prévue en 2008 en ce qui concerne la gestion des terres. Il charge le Gouvernement d'organiser la gestion différenciée des terres en fonction de leur qualité

et de leur origine, et en fonction des caractéristiques et des types d'usage des milieux récepteurs. Il le charge également de déterminer les responsabilités dans la gestion des terres et dans l'accomplissement des procédures, compte tenu de la chaîne de valeurs spécifique liée à la gestion des terres, et des travaux publics.

Ainsi, en application du projet de décret visé ci-dessus, tout mouvement de terres et toute utilisation de terres nécessitent un contrôle qualité préalable et une certification de ce contrôle et font l'objet d'une traçabilité. Le Gouvernement en fixe les conditions et les modalités, et détermine les exceptions éventuelles, et peut confier à un organisme, par voie de contrat de concession, le suivi des procédures instituées en exécution du décret.

Par ailleurs, le décret en projet détermine les valeurs seuils applicables aux terrains, en fonction de la situation de fait et de droit, actuelle ou future, notamment les types d'usage naturel, agricole, résidentiel, récréatif ou commercial et industriel du terrain. Il prévoit l'établissement d'une carte régionale des concentrations de fonds ainsi qu'une banque de données de l'état des sols.

Un projet d'arrêté relatif à la gestion et à la traçabilité des terres a été approuvé en première lecture par le Gouvernement wallon le 20 juillet 2017 et a fait l'objet d'une consultation sectorielle et de l'avis LEGISA. Le projet d'arrêté tel que modifié est proposé au Gouvernement pour une seconde lecture ».

Le projet d'arrêté ainsi proposé et adopté en seconde lecture est le projet à l'examen.

2. Quant à la « base juridique » de l'arrêté en projet, la même note au Gouvernement mentionne ce qui suit :

« Les dispositions principales du présent projet d'arrêté sont prises sur pied du projet de décret relatif à la gestion et à l'assainissement des sols. Certains aspects de la gestion des terres étant visés par la législation en matière de déchets (transport, valorisation, élimination en CET, ...), en matière de permis d'environnement (activités et installations classées) et d'aménagement du territoire (modification du relief du sol, activités en zones de dépendance d'extraction), différentes dispositions modificatives sont également prévues pour assurer la cohérence globale du dispositif. La base décrétole retenue n'emporte pas en soi la fin du statut de 'déchets' des terres. Le développement attendu de filières légales et complètement régulées de gestion des terres pourrait, à terme, permettre à celles-ci de rencontrer l'ensemble des conditions prévues à l'article 4bis du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets [et] relatives aux sous-produits ».

3. De ces extraits de la note au Gouvernement, de même que du dispositif en projet lui-même, il résulte que les dispositions qui constituent le centre névralgique de l'arrêté en projet entendent procurer exécution à un éventuel futur décret 'relatif à la gestion et à l'assainissement des sols' dont le projet vient d'être déposé au Parlement wallon¹, notamment, les articles 4 et 5 de ce projet de décret, qui sont rédigés comme suit :

« Article 4. Aux fins de protéger le sol et d'en assurer une utilisation durable et respectueuse de l'environnement, de préserver et de restaurer sa qualité et de prévenir les processus de dégradation et d'altération qui l'affectent, le Gouvernement peut prendre les mesures nécessaires en vue de réglementer et d'organiser :

1° la gestion des terres et d'autres matières incorporées dans le sol ;

2° l'utilisation des matières organiques ou des fertilisants destinés à être épandus notamment dans le cadre d'activités agricoles ou de matières ou substances destinées à entrer dans leur composition ;

3° la gestion d'ouvrages susceptibles de porter atteinte à la qualité des sols.

À cette fin, il peut prendre les mesures suivantes :

1° fixer les méthodes d'échantillonnage et d'analyse de ces matières ou substances, ainsi que des sols ;

2° agréer des laboratoires ou des experts selon les règles qu'il détermine ;

3° agréer ou enregistrer d'autres prestataires de services ou intervenants selon les règles qu'il détermine ;

4° imposer des obligations de rapportage, de transmission de données et constituer une banque de données authentiques ;

5° interdire ou restreindre l'épandage de matières organiques ou de fertilisants destinés à être épandus dans le cadre d'activités sur certaines parcelles selon une procédure qu'il détermine ;

6° réglementer, aux conditions qu'il fixe, certains usages du sol et l'utilisation des matières organiques ou les fertilisants destinés à être épandus notamment dans le cadre d'activités agricoles, selon des modes d'usage du sol et d'utilisation déterminés, en ce compris au moyen d'un certificat d'utilisation, d'un enregistrement ou d'une autorisation administrative ;

7° interdire, modaliser ou restreindre, aux conditions qu'il fixe et selon les règles de procédure qu'il détermine, l'introduction en Région wallonne des matières organiques ou de fertilisants destinés à être épandus dans le cadre d'activités agricoles en provenance d'autres États ou de régions, lorsqu'il constate que la capacité d'absorption des sols de tout ou partie de la Région wallonne est dépassée ;

8° organiser la gestion des matières organiques, en ce compris par leur utilisation différenciée en fonction de leurs caractéristiques et des caractéristiques des milieux récepteurs ;

9° réglementer l'installation, l'usage, l'entretien et le contrôle des réservoirs.

¹ Voir l'avis n° 61.892/2/V donné par la section de législation le 30 août 2017 sur l'avant-projet de décret de la Région wallonne « relatif à la gestion et à l'assainissement des sols », *Doc. parl.*, Parl. wall., 2017-2018, n° 984/1, pp. 139-147, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/61892.pdf>.

Quiconque modifie ou exploite un sol veille à prévenir l'érosion qui pourrait menacer la qualité du sol à long terme, par des techniques de génie rural et d'exploitation appropriées, telles qu'un aménagement antiérosif des parcelles, des techniques culturales antiérosives, une rotation des cultures.

Art. 5. § 1^{er}. Le Gouvernement organise la gestion différenciée des terres en fonction de leur qualité et de leur origine, et en fonction des caractéristiques et des types d'usage des milieux récepteurs. Il détermine les responsabilités dans la gestion des terres et dans l'accomplissement des procédures.

Tout mouvement de terres et toute utilisation de terres nécessitent un contrôle qualité préalable et une certification de ce contrôle et font l'objet d'une traçabilité. Le Gouvernement en fixe les conditions et les modalités; il détermine les exceptions éventuelles.

Les données relatives à la qualité des sols et des terres recueillies en exécution du présent article alimentent la banque de données de l'état des sols.

§ 2. Un droit de dossier est levé pour tout dossier de gestion de terres soumis à la certification du contrôle qualité, et pour tout mouvement de terres soumis à notification.

Le Gouvernement détermine les modalités de calcul et de perception du droit de dossier, et les exemptions éventuelles.

Le droit de dossier comprend :

1° le montant couvrant les frais administratifs, perçu par l'administration ou pour son compte, et dont le produit est versé au Fonds pour la gestion des déchets créé au sein du budget des recettes et du budget général des dépenses de la Région wallonne ;

2° le montant perçu par un concessionnaire en exécution d'un contrat de concession conclu en application du § 3, couvrant la rémunération du service.

§ 3. La certification du contrôle de la qualité et le suivi de la gestion des terres sont réalisés par l'administration ou sous son contrôle.

Le Gouvernement peut prévoir et organiser la délégation des activités suivantes sous la forme d'une ou plusieurs concessions de services publics :

1° la mise en œuvre de la traçabilité des terres, en ce compris les opérations de vérification nécessaires à celle-ci, ainsi que l'autorisation des mouvements de terres;

2° la certification du contrôle de la qualité des terres, en ce compris les opérations de vérifications nécessaires à celle-ci ;

3° la collecte et le traitement de données résultant des activités visées aux 1° et 2°, et leur transfert dans la banque de données de l'état des sols ;

4° la perception des droits de dossier pour son compte et pour le compte de l'administration, en ce compris l'exercice d'un contrôle sur le versement de ces montants ;

5° le développement des outils informatiques et bases de données nécessaires à la gestion des activités visées aux 1° à 4°, et au suivi de la gestion des terres en général ;

6° la communication d'informations relative à la gestion des terres ;

7° toutes autres activités de suivi, de conseil et de rapportage ayant trait à la gestion des terres.

Le Gouvernement détermine les conditions auxquelles doit répondre le concessionnaire, tenant compte des exigences minimales suivantes :

1° présenter des garanties d'impartialité et d'absence de conflits d'intérêts ;

2° ne pas être directement impliqué dans les opérations de production, de contrôle qualité ou de gestion de terres et, le cas échéant, d'autres matières visées au § 5 ;

3° disposer de moyens suffisants pour accomplir ses activités ;

4° compter parmi les fondateurs et personnes pouvant engager le concessionnaire uniquement des personnes jouissant de leurs droits civils et politiques et n'ayant pas été condamnées pour infraction à la législation environnementale dans l'Union européenne ;

5° être établi sur le territoire de la Région wallonne et respecter l'usage des langues dans toutes les relations avec l'administration et les personnes concernées par la gestion des terres en Région wallonne ;

6° couvrir l'intégralité du territoire wallon, et ce, de manière homogène, et appliquer des conditions égales et non discriminatoires ;

7° fournir une sûreté visant à garantir la Région du bon accomplissement des activités ;

8° être couvert par un contrat d'assurance en responsabilité couvrant l'ensemble des activités concédées.

Le Gouvernement fixe :

1° les règles minimales de gouvernance et de transparence à observer dans le cadre des relations du concessionnaire avec l'autorité, notamment les actes et documents soumis à l'approbation préalable de l'administration ;

2° les règles minimales de gouvernance à observer vis-à-vis des différentes parties concernées ;

3° les conditions juridiques et techniques minimales dans lesquelles sont organisées les activités fonctionnelles concédées ;

4° les obligations d'information à l'égard de l'administration, des utilisateurs et des parties concernées, ainsi que les modalités de transmission ou de mise à disposition des informations et les délais ;

5° les règles de financement des activités fonctionnelles par les droits de dossier, et les obligations de transparence sur le financement des activités et les coûts ;

6° les règles et les modalités de recours ouverts contre les décisions prises par le concessionnaire.

§ 4. Une plateforme de dialogue et de concertation technique entre les différentes parties concernées par la gestion des terres est instituée. La composition et l'organisation de la plateforme sont précisées par le Gouvernement.

La plateforme remet un avis sur toutes questions relatives à la gestion des terres qui lui sont soumises par le Ministre, l'administration, le concessionnaire visé au § 3 ou au moins un cinquième de ses membres.

§ 5. Le Gouvernement peut étendre l'application de toute ou partie des dispositions des §§ 1^{er} à 4 à d'autres matières à valoriser sur ou dans les sols et nécessitant un contrôle qualité et une traçabilité ».

4. Certes, il ressort du préambule du projet à l'examen que certaines dispositions de ce dernier pourraient, le cas échéant, trouver un ou plusieurs fondements juridiques dans des dispositions de nature législative autres que le « décret du (date) relatif à la gestion et à l'assainissement des sols, les articles 4 et 5 », mentionné à l'alinéa 6 du préambule, lequel décret (en projet), fait encore à titre d'exemple, l'objet de la définition qui figure à l'article 1^{er}, § 2, 1^o, de l'arrêté en projet.

Sous toute réserve à cette égard, force est néanmoins de constater que, comme le mentionne la note au Gouvernement, le principal du dispositif en projet entend procurer exécution à un décret encore à l'état de projet.

Dans cette mesure, selon la jurisprudence constante de la section de législation, la demande d'avis est prématurée en ce qui concerne les dispositions qui constituent le cœur du texte en projet et il serait dépourvu de sens d'examiner les dispositions plus accessoires du dispositif en projet, en ce compris la question de savoir si elles trouvent ou non un fondement juridique dans d'autres dispositions législatives.

Par conséquent, la demande d'avis est intégralement irrecevable et le projet ne sera pas examiné.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Jacques JAUMOTTE