

POLLUEUR PAYEUR : UN PRINCIPE ÉVIDENT, UNE APPLICATION QUI L'EST (NETTEMENT) MOINS

Emmanuel **Bouchat** ♦ 2015

En droit, que vaut une norme qui n'est pas appliquée de manière égale, dont l'application connaît tant de détours, d'impossibilités, voire de passe-droits, qu'il n'est dès lors plus question que d'une « façade d'une loi égale pour tous¹ » ?

« Pollueur payeur » : le succès de cette expression est peut-être due à la rime, à l'habitude, au bon sens. Mais précisément,

.....

1 Cf Alain SUPIOT, *La Gouvernance par les nombres*, Fayard, 2015, p. 20. « La tâche propre de l'analyse juridique n'est (...) pas d'appréhender directement le monde des faits (...), mais celui du devoir être. (...) Beaucoup de choses se jouent (...) dans l'écart entre ces représentations formelles et l'état réel du monde. Si cet écart est trop grand ou s'élargit, la réalité disqualifie l'ordre normatif et sape sa crédibilité. C'est ce qui risque d'advenir par exemple si, derrière la façade d'une loi égale pour tous, règne en fait un système de passe-droits et d'allégeances personnelles. »

l'efficacité de cet enchaînement (tu pollues donc tu payes) n'est qu'apparente. Sous les termes se glissent nombre de questions, d'imprécisions, de flous et de failles dans lesquelles les inégalités sociales peuvent s'engouffrer.

En Wallonie, ce principe est désormais inscrit dans les textes². La Région wallonne l'a traduit dans ce qu'il est convenu d'appeler le *Décret sol*³. Après un petit détour historique pour mieux cerner cette notion, nous examinerons de plus près ce texte et ses biais sociaux.

POLLUEUR PAYEUR : UN PRINCIPE D'ABORD ÉCONOMIQUE

Il prend sa source dans les travaux d'Arthur Cecil Pigou (1877-1959), un économiste britannique qui réfléchit aux « externalités », soit l'impact positif (une région redynamisée) ou négatif (pollution) qu'une activité économique peut avoir sur un tiers, complètement étranger à l'entreprise (qui n'est pas « partie-prenante »).

Pour faire court, le souci de Pigou est de parvenir à des situations (économiquement) optimales pour chacun, alors que le marché ne prend

.....

- 2 Au niveau de la Région wallonne, le principe du pollueur-payeur est transposé dans l'ARTICLE D.3. du *Code de l'environnement*, qui prescrit que : « La politique environnementale de la Région s'inspire également des trois principes suivants :
 1. le principe de précaution (...);
 2. le principe du pollueur-payeur, selon lequel les coûts induits par l'adoption de mesures de prévention, de réduction et de lutte contre la pollution sont assumés par le pollueur;
 3. le principe de correction (...).
- 3 Décret du 5 décembre 2008, relatif à la gestion des sols, paru au *Moniteur belge* le 18 février 2009.

pas en compte, ne corrige pas « spontanément » (*sic*) ces externalités : « Ainsi, en présence d'externalités, si chacun poursuit son seul intérêt, on obtiendra une situation sous-optimale : l'usine polluera trop et mon voisin ne mettra pas assez en valeur son jardin⁴ ». Il faut donc, selon Pigou, dans cet exemple d'externalité négative, taxer le pollueur, de manière à rétablir un équilibre que n'apporte pas le marché lui-même.

Le principe est donc bien économique, le souci de l'environnement y paraît second. Avec comme corollaire cette question : si je paye, ai-je le droit de polluer ?⁵ Ce droit à polluer contre monnaie sonnante et trébuchante a trouvé sa traduction concrète dans le marché du carbone, où s'échangent les quotas d'émission de gaz à effet de serre⁶. Mais la question qui nous occupe prend plutôt le forme suivante : si je paye, ai-je le droit de ne pas dépolluer ?

POLLUEUR PAYEUR EN WALLONIE

D'une manière générale, ce principe implique donc que les coûts liés à la prévention et à la réduction de la pollution, à la dépollution et à la restauration doivent être supportés par le pollueur à l'origine du sinistre. En d'autres termes, celui qui cause un dommage à l'environnement doit supporter tous les coûts liés à ce dommage : qui pollue paie.

.....
4 SOURCE : Portail de l'économie et des finances, www.economie.gouv.fr

5 SOURCE : https://fr.wikipedia.org/wiki/Principe_pollueur-payeur

6 À ce sujet et pour un exemple local, encore frais dans les mémoires, on peut lire avec intérêt l'article de Xavier DUPRET : « *ArcelorMittal* et le droit de polluer », publication du *Gresea*, 2012, accessible ici : www.gresea.be/spip.php?article1064

En Région wallonne, nous l'avons vu, c'est le *Décret sol* du cinq décembre 2008, entré en vigueur le 18 mai 2009, qui fixe les règles en matière de pollution des sols.

Son ARTICLE 5 est rédigé comme suit :

« L'exploitant au sens de l'ARTICLE D.94, 6° du Livre I^{er} du *Code de l'Environnement* et celui qui a la garde d'un terrain dans lequel se trouvent soit des pollutions dont la concentration excède les critères fixés aux ARTICLES 47 à 49, soit des déchets abandonnés, sont tenus, s'ils sont informés de la présence de ces polluants, d'en aviser sans délai le fonctionnaire chargé de la surveillance, ainsi que le collègue communal de la ou des commune(s) concernée(s).

Il lui est également fait obligation de notifier au fonctionnaire chargé de la surveillance, ainsi qu'au propriétaire et à la (les) commune(s) concernée(s), sitôt qu'il en est informé, tout risque de migration de la pollution hors du terrain. »

Deux phrases sèches, si classiquement règlementaires... deux petites bombes pour bien des Wallons. « L'exploitant », « celui qui a la garde d'un terrain » : sont visés par ces termes quelque peu flous l'industriel, certes, mais aussi le propriétaire. Inutile de dire que nombre d'entre nous sont potentiellement concernés.

En effet, et cela n'étonnera personne, la majorité des sols wallons a été, d'une manière ou d'une autre, victime des retombées des industries jadis florissantes. Il y a donc de fortes chances que ce gazon entretenu avec amour ne soit pas vert que de chlorophylle.

POLLUÉ PAYEUR

Mais revenons-en à cet ARTICLE 5. Il commande à l'informé (l'exploitant, le « gardien du terrain ») de se transformer en informant, et de relayer la (mauvaise) nouvelle vers le fonctionnaire chargé de la surveillance et le collègue communal concerné. Ce faisant, il enclenche un processus dont nous verrons qu'il pourrait lui coûter cher.

Bref, il vous prend l'envie de planter quelques carottes dans ce potager si chèrement acquis, au bout de la terrasse que vous venez de terminer. Vous êtes d'un naturel méfiant, ou amateur de produits sains, ou éveillé à l'écologie, sans doute les trois en même temps, et vous procédez à l'analyse de votre sol avant de semer. Et là, surprise : quelques sympathiques substances vous ont précédé et se sont installées paisiblement, en des quantités qui dépassent le seuil autorisé. Votre jardin est pollué.

En bon citoyen, vous transmettez l'information à qui de droit. Si vous ne le faites pas, vous êtes en infraction (ART 75. 2° du même décret). Le fonctionnaire chargé de la surveillance peut alors donner à votre dossier une nouvelle dimension, et le communiquer au *Département de la Police et des Contrôles* (DPC), qui lui-même peut exiger une étude de caractérisation du sol⁷.

.....

7 L'étude de caractérisation est définie aux ARTICLES 42 et 43 du décret sol :

ART. 42. – L'étude de caractérisation a pour objectifs de :

1. connaître de manière exacte la nature et le niveau de la pollution et, le cas échéant, établir si elle constitue une menace grave;
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 les poches de pollution et le volume du terrain à assainir ;

Cette étude déterminera les risques pour la santé, pour les nappes phréatiques... et préconisera le cas échéant les moyens et objectifs d'un assainissement.

Réalisée sous l'égide d'un bureau d'étude agréé par la Région wallonne, ce document est produit aux frais du propriétaire... Vous commencez à regretter votre envie de carottes. Cette pollution, vous n'en êtes pas responsable, vous l'avez tout simplement achetée avec le terrain.

LAKSHMI ET PIERRE-POL SONT SUR UN BATEAU

Si d'aventure un assainissement est préconisé, celui-ci sera également réalisé à vos frais⁸, sauf si bien sûr vous retrouvez le véritable responsable de ces toxiques qui nuisent à votre envie de légumes, s'il reconnaît sa responsabilité, s'il est seul responsable, s'il existe encore... si... Pour faire court : si vous en avez les moyens.

Pas besoin d'être grand clerc pour réaliser que l'égalité devant ce processus qui désormais vous dépasse se mesure à l'aune de vos économies, et s'arrêtera avec elles.

Enfonçons le clou. Quand L'ex-Sauveur Lakshmi Mittal a porté le dernier coup à la sidérurgie liégeoise, il a laissé dans son sillage une

.....
 b. délimitant le volume et le pourtour des eaux souterraines à assainir.

ART. 43. – L'étude de caractérisation décrit et localise de façon détaillée la pollution du sol afin de permettre à l'administration de se prononcer sur la nécessité et les modalités d'un assainissement du terrain.

8 *Décret sol*, ARTICLE 22.

région en lambeaux, des centaines de familles dans l'angoisse du lendemain, et plusieurs dizaines d'hectares qui devront passer par un profond (comprendre « au coût exorbitant ») assainissement avant que ne puissent y être envisagée une quelconque nouvelle activité⁹.

Et il est évident que Mittal se donnera le temps et les moyens juridiques de contester rigoureusement l'obligation qui est sienne. Car des recours sont possibles pour celui qui peut les mettre en œuvre, ou encore un accord, du moins pour celui qui est en position de négocier.

Au jeu de la barbichette avec le décret sol, le quidam, lui, se prendra une claque, même s'il y a peu de chance qu'il rie.

VIVRE SUR TERRE (POLLUÉE)

Tout cela peut sembler théorique, éloigné. Mais la réalité de l'administratif qui saisit le quotidien des gens peut être poignante, et proche.

En 2007, pour ne citer que cet exemple, la RTBF diffusait, dans le cadre de son émission *Histoires vraies*, un documentaire intitulé « Ici, on ne sème plus... ». On y suit le parcours des habitants de Tilleur, près de Liège, plus précisément des riverains du côté impair de la rue Sous les Vignes.

Maisons propres, vastes potagers, les ouvriers qui avaient créé là leur « *home sweet home* » reçurent un coup de massue lorsque la

⁹ Cf notamment l'article d'Olivier BAILLY, « Le Défi sidérurgique », *Le Monde Diplomatique*, septembre 2012.

SPAQuE¹⁰ annonça, en 2007, que les échantillons prélevés dans les terrains de l'ancienne usine *Chimeuse*¹¹, fermée en 1961, et dont elle était devenue propriétaire en vue de son assainissement, révélaient la présence de cadmium, cyanure, plomb, etc. Toutes ces substances avaient probablement contaminé les jardins avoisinant. Des tests furent menés – dans les jardins, sur les personnes –, des interdictions de semer annoncées par recommandé, réunions, rumeurs, lenteurs... un désordre de communication qui laissa les riverains pour le moins désemparés. Stress, impuissance, dévaluation des maisons, désormais invendables, sentiment d'abandon : telles furent quelques-unes des épreuves par lesquelles passèrent les habitants.

En 2008, la SPAQuE annonce aux riverains la réouverture des potagers en les invitant cependant à « alterner la consommation des légumes du jardin avec ceux du magasin. Pour “réduire les risques”, les scientifiques ajoutent qu’il vaut mieux chauler les sols à forte concentration en cadmium afin de réduire le transfert de cet élément aux légumes et qu’il faut éviter de cultiver les légumes à feuilles, qui “aspirent” plus facilement le cadmium. Enfin, ils conseillent aux riverains de “minimiser les autres sources de cadmium telles que le tabagisme”¹² ».

Inutile de préciser qu'une certaine méfiance s'est installée. Quant aux habitants, désormais propriétaires d'une pollution, s'ils veulent

.....
10 www.spaque.be

11 *Chimeuse* : la société S.A. *Engrais & Produit Chimiques de la Meuse* fabriquait et commercialisait des produits et engrais chimiques, de l'ammoniaque synthétique, etc. Pour un historique, cf www.spaque.be/documents/Chimeuse-Ouest-juin-2010.pdf

12 Laurence WAUTERS, « Les Légumes comestibles – Sclessin les riverains de *Chimeuse* peuvent refaire leur potager », *Le Soir*, 29 mars 2008.

assainir, ce sera à leur frais, au contraire de *Chimeuse*, disparue, et dont le pouvoir public a pris le relais.

On notera au passage que décidément, nous ne sommes pas tous égaux face à l'environnement, puisque la population installée aux abords de l'ancien site de *Chimeuse* est essentiellement ouvrière¹³.

CONCLUSION : SILENCE DANS LES POTAGERS ?

Finalement, face aux problèmes que peut soulever la pollution d'un sol ne vaudrait-il pas mieux ne rien savoir ? Certes, il faudrait vivre dans le secret (et l'infraction), suspecter ses poireaux et demander aux enfants de ne pas trop traîner autour de la balançoire, mais on resterait à l'abri d'une procédure que nous n'avons peut-être pas les moyens de maîtriser. Peut-être.

Mais il est aussi d'autres possibilités qui rendraient le décret sol profitable non seulement à l'environnement, mais à tous.

Deux pistes mériteraient un examen particulier. En premier lieu, il s'agirait de rendre à l'histoire ce qui lui appartient, et de supprimer le lien de responsabilité entre une pollution historique, fruit de décennies d'industrielle Wallonie, et celui qui en hérite par l'achat (ou la « garde »).

On objectera que cela reviendrait à donner en partie raison à Mittal qui, de fait, n'était qu'un bienfaiteur à venir lorsque John Cockerill

.....
¹³ Pour approfondir et ouvrir cette question, en relation cette fois avec les changements climatiques, on se reportera à l'excellent ouvrage de Razmig KEUCHEYAN, *La Nature est un champ de bataille*, Zones, 2014.

jeta son dévolu sur Liège. Mais on n'éludera pas ainsi la réalité du poids de l'histoire dans notre environnement. Cela ne constituerait donc aucune décharge pour le magnat indien, puisque la pollution dont il est la cause doit lui être imputée.

La seconde piste, indissociable de la première, s'inspire de l'exemple du fonds des calamités. En créant une structure où seraient mutualisées toutes les dépollutions qu'on ne peut rattacher à un responsable, le public ferait la preuve de son indispensable pouvoir de solidarité. Certes, cela va à contre-courant du mouvement général, qui est d'individualiser les responsabilités, mais ce n'en est que plus nécessaire et surtout réaliste. Parfois, il n'y a pas (ou trop, ou ils sont morts, ou...) de responsable. Juste des gens qui vivent, ici et maintenant.

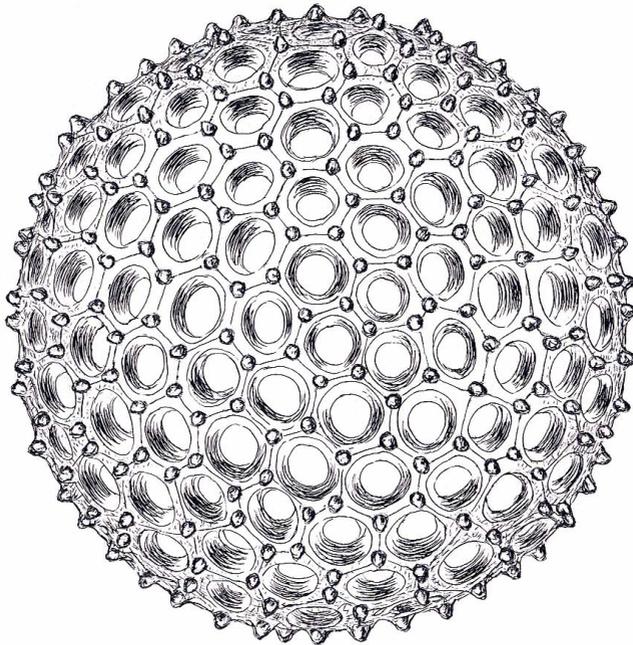
Emmanuel BOUCHAT, *décembre 2015*

Autres analyses disponibles sur notre site :**2015**

- Comment accélérer la transition énergétique?
- Les Scientifiques sont-ils sexistes?
- Religion et choix politiques – Un couple à options multiples.
- *Big Data* – Les nouvelles données du pouvoir.
- Barèmes à l'ancienneté – Un modèle à revoir?
- Prostitution – Qu'apporte la réflexion féministe?
- Dévoiler la vertu des femmes – Ou comment mettre sur la place publique les gestes qui en sont exclus.
- Permaculture et maraîchage biologique – Un choix économiquement intéressant?
- La Permaculture, le nouveau graal agricole? – Ou la permaculture peut-elle nourrir l'humanité?
- Sous les jupes de l'école.
- Penser en milieu consensuel (à quoi consentons-nous?).
- Coopératives et démocratie – Un état des lieux de la question pour encourager la vitalité démocratique des coopératives.
- Entreprises démocratiques et changement social – Quelles perspectives?

2014

- Le Capitalisme numérique – En route vers un e-avenir radieux? [ÉTUDE]
- Les *Compagnons de la terre* – Réinventer l'agriculture en Wallonie.
- Le Nucléaire pour l'après-pétrole ?
- *C'est dans votre intérêt!* – Crédits, intérêts et concentration des richesses.
- Le Chemin vers une société solidaire sera multiforme.
- *Et toi, tu as des enfants?*
- Avoir un enfant ou interrompre sa grossesse, deux choix responsables.
- Faut-il moraliser l'économie sociale?
- ...



Lieu d'émancipation collective et de création d'alternatives, **Barricade** expérimente dans les domaines culturels, sociaux et économiques depuis 1996.

Barricade est engagée dans différents mouvements sociaux et citoyens ainsi que dans le développement de projets économiques alternatifs dont la visée commune est de promouvoir l'égalité et la justice sociale.

Depuis 2010, nos publications s'inscrivent dans ce contexte et sont le fruit d'une démarche de *recherche-action*, d'une implication de terrain dans la transformation de la société. **Barricade** est également un espace public de débat permettant la rencontre des paroles citoyennes, militantes, syndicales, associatives, académiques & politiques. Enfin **Barricade** constitue un lieu d'accueil pour de nombreux collectifs et associations, et tout simplement un lieu d'échanges et de convivialité. C'est tout ça **Barricade**. *Toutes les analyses sur:* www.barricade.be



FÉDÉRATION
WALLONIE-BRUXELLES

Avec
le soutien de la



Wallonie