

COUR DES COMPTES

Gestion des sols par la Défense

*Prévention et assainissement de la pollution du sol
assurés par le ministère de la Défense nationale*

*Rapport de la Cour des comptes transmis
à la Chambre des représentants*

Bruxelles, janvier 2007



COUR DES COMPTES

Gestion des sols par la Défense

Prévention et assainissement de la pollution du sol
assurés par le ministère de la Défense nationale

*Rapport de la Cour des comptes transmis
à la Chambre des représentants*

*Rapport adopté le 13 décembre 2006
par l'assemblée générale de la Cour des comptes*

Synthèse

La gestion des sols recouvre deux aspects : d'une part, la prévention, qui consiste à empêcher autant que possible toute nouvelle pollution et, d'autre part, l'assainissement, qui consiste à éliminer ou à gérer la pollution historique et nouvelle.

La Cour des comptes a examiné la gestion des sols par le ministère de la Défense nationale, en tenant compte du risque que comportent les activités militaires pour la qualité du sol, des coûts d'assainissement élevés de la pollution des sols et de l'importance considérable d'une bonne prévention en vue d'éviter toute pollution.

Par le présent audit, qui a été réalisé entre août 2005 et mars 2006, la Cour des comptes souhaite répondre aux quatre questions suivantes :

1. Existe-t-il un cadre juridique transparent pour la gestion des sols ?
2. Existe-t-il un plan de qualité pour la gestion des sols ?
3. Les mesures préventives prises sont-elles efficaces ?
4. La pollution du sol fait-elle l'objet d'une approche efficace ?

L'audit a porté sur les terrains militaires situés en Belgique, les (anciens) terrains militaires de l'armée belge en Allemagne et les sols non militaires en territoire belge pollués à la suite d'incidents survenus lors de l'exécution d'exercices militaires.

L'audit a révélé que les conditions préalables d'une gestion efficace des sols ne sont pas encore remplies de manière optimale et que la Défense adopte une approche pragmatique de la prévention et de l'assainissement de la pollution du sol. Principaux problèmes relevés :

- La transparence insuffisante du cadre juridique en ce qui concerne la gestion des sols des terrains militaires, qui résulte de la relation équivoque entre la législation militaire et la législation environnementale. Le large champ d'application de la législation militaire, qui date du XVIII^e siècle et du début du XIX^e siècle, autorise des exceptions à la législation civile, lesquelles ne rencontrent plus que peu d'adhésion au niveau international.
- Une approche trop peu planifiée de la gestion de l'environnement et des sols, en dépit de l'existence d'une note de politique environnementale. Une politique foncière globale dans le cadre de laquelle la gestion du sol pourrait s'inscrire fait toujours défaut. En outre, la Défense n'a pas d'idée précise du passif environnemental ni des activités nocives pour l'environnement, n'a pas fixé d'objectifs mesurables et n'a pas procédé à une estimation de l'impact budgétaire de la note de politique. Celle-ci n'offre dès lors pas suffisamment de possibilités pour orienter la politique environnementale et justifier les prestations, les moyens mis en œuvre et les résultats atteints en matière d'environnement.
- La Défense a adapté sa structure organisationnelle en vue de garantir une approche globale et intégrée du respect de l'environnement, mais elle n'a pas encore développé les instruments de gestion permettant de faire fonctionner cette structure ou, s'ils existent, elle ne les a pas encore rendus opérationnels.
- Il existe de nombreuses instructions internes qui démontrent que la Défense est consciente du cadre juridique relatif à la gestion de l'environnement et des techniques environnementales existantes. Cependant, le ministère n'accorde pas une attention suffisante à la mise en œuvre de ces directives, à leur suivi et à leur contrôle interne.

- La Défense adopte une approche pragmatique de la pollution du sol, mais fait face à un sérieux manque de moyens. Peu de dossiers d'assainissement ont jusqu'à présent été entamés et clôturés. Outre les analyses des risques écologiques, des arguments opérationnels et budgétaires déterminent également les priorités au moment du choix des sols à analyser ou à assainir. La Défense ne possède aucun programme formel indiquant le coût et la durée de l'ensemble de l'opération d'assainissement. En tout état de cause, l'assainissement de terrains pollués nécessitera tôt ou tard des moyens financiers considérables.

Le ministre de la Défense nationale a répondu que les conclusions du rapport constituaient une image générale correcte de la politique environnementale et de gestion des sols menée par la Défense et que les recommandations seront utilisées comme base pour le développement futur de la politique environnementale et de gestion des sols.

Table des matières

Liste des abréviations	7
Introduction	8
0.1 Gestion des sols par la Défense	8
0.2 Audit	9
Chapitre 1	
Conditions préalables pour une gestion de l'environnement et des sols de qualité	11
1.1 Cadre juridique transparent pour la gestion de l'environnement et des sols	11
1.1.1 Contexte international	11
1.1.2 Relation entre la législation militaire et la législation environnementale en Belgique	11
1.1.3 Régimes spécifiques au sein de la Défense	14
1.1.4 Conclusions	16
1.2 Approche planifiée	16
1.2.1 Encadrement organisationnel	17
1.2.2 Politique et gestion environnementales : objectifs, budget, suivi et rapports	20
1.2.3 Conclusions	23
Chapitre 2	
Prévention de la pollution du sol	25
2.1 Objectifs de la Défense en matière de prévention	25
2.2 Aperçu des nuisances environnementales	25
2.2.1 Système de management environnemental	25
2.2.2 Système interne de permis (MDE)	26
2.3 Mesures d'exécution en matière de prévention	27
2.3.1 Sols	27
2.3.2 Achat de matériel	27
2.3.3 Produits dangereux pour l'environnement	28
2.3.4 Rejet de polluants	29
2.3.5 Traitement des déchets	29
2.4 Rigueur et contrôle	29
2.5 Conclusions	31

Chapitre 3	
Gestion des terrains militaires pollués	32
3.1 Inventaire des terrains pollués	32
3.2 Détermination de la nature et de la gravité de la pollution	34
3.2.1 Priorités dans le cadre de la détection et de l'examen de sols pollués	34
3.2.2 Reconnaissances des sols périodiques pour les terrains sur lesquels des activités à risque sont effectuées	36
3.2.3 Nature de la pollution	38
3.2.4 Critères de sélection dans le cadre de l'assainissement des sols	38
3.3 Programmation de la gestion des sols	39
3.4 Gestion des assainissements	40
3.4.1 Gestion budgétaire des assainissements	40
3.4.2 Analyse des dépenses consacrées à la reconnaissance et à l'assainissement des sols	41
3.4.3 Gestion administrative des assainissements de sols	44
3.5 Surveillance de la qualité, contrôle, évaluation et rapports	47
3.5.1 Directives internes	47
3.5.2 Mesures de garantie de la qualité et maîtrise des coûts	47
3.5.3 Évaluation	49
3.6 Conclusions	49
Chapitre 4	
Conclusions générales et recommandations	51
4.1 Conclusions générales	51
4.2 Recommandations	53
4.3 Réponse du ministre	56
Annexe 1	
Cadre normatif	57
Annexe 2	
Méthodes d'audit	62
Annexe 3	
Législation régionale et autorités compétentes	63
Annexe 4	
Critères pour effectuer une reconnaissance des sols	64
Annexe 5	
Critères de sélection utilisés par la Défense dans le cadre de l'assainissement des sols	65
Annexe 6	
Relevé des 10 principaux terrains militaires pollués sur la base des dépenses (estimées)	66
Annexe 7	
Réponse du ministre	68

Liste des abréviations

ACOS WB	Département d'état-major Santé, Environnement, Qualité de vie et Bien-être au travail
CRI	Centre régional d'infrastructure
DGMR	Direction générale Material resources (ressources matérielles)
ECS	Étude de caractérisation du sol
EOS	Étude d'orientation du sol
MDE	Milieudossier – Dossier d'environnement (système interne de permis)
OVAM	Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (Société publique flamande de gestion des déchets)
PAS	Projet d'assainissement du sol
SME	Système de management environnemental
UTE	Unité technique d'environnement
WB IA	ACOS WB – division Inspection et Audit
WB LE	ACOS WB – division Environnement

0.1 Gestion des sols par la Défense

Au cours des dernières décennies, la gestion et la préservation de l'environnement sont devenus des points d'attention importants dans de nombreux pays. Une bonne gestion des sols en constitue un élément essentiel. Les sols pollués peuvent en effet représenter un risque sérieux pour la santé de l'homme et pour l'environnement. La pollution des sols peut, à son tour, altérer la qualité des eaux souterraines.

Face à l'intérêt général croissant pour la problématique liée à l'environnement, les autorités militaires ont également pris conscience de leurs responsabilités dans le cadre d'une bonne gestion des sols des terrains militaires. Les activités militaires sont en effet souvent très polluantes. Dans plusieurs pays (notamment le Canada, les États-Unis et les Pays-Bas), les autorités militaires ont élaboré et mis en œuvre des plans en vue d'assainir les terrains pollués et d'éviter toute nouvelle pollution. L'OTAN a également donné des instructions en matière de gestion environnementale pour les opérations effectuées sous sa compétence.

L'assainissement des sols pollués entraîne des coûts très élevés. C'est la raison pour laquelle les objectifs sont parfois fixés à long terme. Ainsi, le ministère de la Défense des Pays-Bas a pris, dès 1991, des mesures en matière d'assainissement des sols, alors que la date de fin de l'opération dans ce pays est prévue pour 2023. Un examen géologique a révélé que pas moins de 1.100 sites suspects étaient concernés aux Pays-Bas. Le plan de politique environnementale du ministère néerlandais de la Défense pour l'année 2004 a prévu, pour une période de cinq ans (2004-2008), un budget total de 31,5 millions d'euros, ce qui représente une moyenne de 6,3 millions d'euros sur une base annuelle¹.

L'élaboration de mesures préventives efficaces qui évitent ou minimalisent toute pollution ultérieure du sol constitue, dès lors, un élément important dans le cadre d'une politique axée sur le développement durable et permet, en outre, de limiter radicalement les coûts d'assainissement futurs².

Ces tendances internationales n'ont pas échappé à l'armée belge. Le plan stratégique pour la modernisation de l'armée belge 2000-2015 annonce, au chapitre VII, un plan visant à participer activement à l'amélioration de la qualité de vie et au développement durable. Il formule, dans le respect des limites des obligations opérationnelles, les objectifs environnementaux suivants en matière de gestion des sols:

- Construction d'infrastructures et mise en œuvre de mesures pour prévenir les risques de pollution des sols;
- Élaboration d'un programme de contrôle de la qualité du sol dans les domaines militaires et, en cas de découverte d'une pollution, programmation des assainissements nécessaires³.

¹ Ministère de la Défense (Pays-Bas), Note de politique environnementale de la Défense pour l'année 2004 (*De Defensie Milieubeleidsnota 2004*), annexe B.

² Une prévention de la pollution des nappes phréatiques coûterait 40 fois moins cher que l'assainissement des eaux souterraines polluées (Bureau du vérificateur général du Canada-Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable, 2002, chapitre II, p. 2).

³ Plan stratégique pour la modernisation de l'armée 2000-2015. *Doc. parl., Chambre*, DOC. 50-0936/001.

En se basant sur le plan stratégique et la charte environnementale fédérale, le ministre de la Défense a adopté, le 14 janvier 2004, une *note de politique environnementale* qui fixe les responsabilités de chacun. Le département d'état-major Santé, Environnement, Qualité de vie et Bien-être (ACOS WB) et la direction générale Ressources matérielles (DGMR) jouent un rôle crucial à cet égard. En outre, la note vise l'élaboration et la mise en place d'un système de gestion environnementale afin de donner corps à une politique environnementale globale au sein de la Défense. La note souligne encore que la politique globale de la Défense en matière d'environnement et de développement durable a pour objectif le respect des réglementations (régionales), des protocoles et des accords de coopération dans le domaine de l'environnement. Les limites de cette politique globale sont, selon la note, déterminées par les compétences et les moyens de la Défense ainsi que par les obligations opérationnelles.

0.2 Audit

La Cour des comptes a décidé d'examiner la gestion des sols assurée par le ministère de la Défense en raison du risque que représentent les activités militaires pour la qualité du sol, du coût élevé de l'assainissement des sols pollués et de l'importance considérable d'une bonne prévention en vue d'éviter la pollution.

En l'occurrence, les termes 'gestion des sols' recouvre deux aspects: empêcher le plus possible toute nouvelle pollution (prévention) et éliminer ou gérer la pollution historique et la pollution nouvelle (assainissement).

L'audit a tenté de répondre aux quatre questions suivantes:

1. Existe-t-il un cadre juridique transparent pour la gestion des sols ?
2. Existe-t-il un plan de qualité pour la gestion des sols ?
3. Les mesures préventives prises sont-elles efficaces ?
4. La pollution du sol fait-elle l'objet d'une approche efficace ?

Les deux premières questions d'audit sont traitées dans le premier chapitre. Les troisième et quatrième questions font l'objet des deuxième et troisième chapitres du présent rapport. Le quatrième et dernier chapitre rassemble les conclusions et recommandations provisoires.

Pour répondre à ces questions, la Cour des comptes a utilisé un cadre normatif s'appuyant sur des principes généralement admis relatifs à la gestion des projets et à la gestion stratégique, à la cohésion des activités au sein du cycle politique et administratif et à la gestion des sols. En outre, elle a examiné si les activités de la Défense sont conformes aux normes que le ministère s'est imposé à lui-même. Le cadre normatif complet figure à l'annexe 1.

L'audit porte sur les terrains militaires situés en Belgique, les (anciens) terrains militaires de l'armée belge en Allemagne et les sols non militaires en territoire belge pollués à la suite d'incidents survenus à l'occasion d'activités militaires. Il ne concerne pas la pollution du sol en territoire étranger à la suite d'activités militaires de l'armée belge, à l'exception des terrains allemands précités.

La Cour des comptes a annoncé l'audit le 25 juillet 2005 au ministre de la Défense et le 26 juillet 2005 au chef de la Défense ainsi qu'aux chefs de la direction générale DGMR et du département d'état-major ACOS WB.

L'audit a été réalisé entre août 2005 et mars 2006. Les techniques d'audit appliquées sont décrites à l'annexe 2.

Un avant-projet de rapport a été envoyé le 19 juillet 2006 pour commentaire au Chef de la Défense. Ce dernier a fait part de ses commentaires au sujet de l'avant-projet de rapport par lettre du 28 août 2006.

Le projet de rapport a été envoyé le 4 octobre au ministre de la Défense nationale qui a transmis ses commentaires le 22 novembre 2006. Cette réponse fait l'objet de l'annexe 7.

Chapitre 1

Conditions préalables pour une gestion de l'environnement et des sols de qualité

Avant de procéder à l'audit proprement dit de la prévention et de l'assainissement des sols pollués des terrains militaires, la Cour des comptes a examiné si deux conditions préalables essentielles étaient remplies en vue d'une gestion de l'environnement et des sols de qualité :

- Un cadre juridique transparent ;
- Une approche planifiée de la gestion des sols.

La présente partie de l'audit porte sur l'ensemble de la politique et de la gestion environnementale de la Défense, étant donné que, d'un point de vue juridique et organisationnel, il n'y aurait guère de sens à isoler la gestion des sols de cet ensemble.

1.1 Cadre juridique transparent pour la gestion de l'environnement et des sols

1.1.1 Contexte international

Tant les Nations Unies⁴ que l'OTAN⁵ insistent auprès des gouvernements sur la nécessité d'élaborer une politique de défense respectueuse de la législation environnementale de droit commun, fût-ce en appliquant éventuellement les exceptions justifiées eu égard à la mission de la défense nationale. Ainsi, les traités internationaux sur l'environnement prévoient des exceptions aux normes, si ces dernières portent atteinte à la disponibilité militaire (par exemple, dans la Convention MARPOL pour la prévention de la pollution par les navires).

Les directives internationales soulignent la responsabilité des autorités pour accompagner la Défense dans l'exécution de la législation environnementale, l'impliquer à temps dans l'élaboration de la politique y afférente et trouver un équilibre entre les intérêts de la Défense et ceux de l'environnement quand il s'agit de fixer des exceptions nécessaires aux règles environnementales. Les directives internationales plaident en faveur d'une application transparente des règles environnementales et des exceptions y afférentes par les autorités militaires.

1.1.2 Relation entre la législation militaire et la législation environnementale en Belgique

Pour son fonctionnement et l'exercice de ses compétences, la Défense se base toujours sur le décret des 8 et 10 juillet 1791 et sur celui du 24 décembre 1811, qui confirment l'indépendance de l'autorité militaire par rapport à l'autorité civile pour tout ce qui concerne *le service purement militaire dans le domaine militaire*.

⁴ Programme des Nations Unies pour l'environnement, PNUÉ, 10^e session, 21 mai 1993, décision 17/5 – "Application des normes relatives à l'environnement par les établissements militaires" (reconfirmée en 1995).

⁵ Environmental guidelines for the military sector, a Joint Sweden-United States Project Sponsored by the NATO Committee on the Challenges of Modern Society, March 1996.

La Défense déclare que, dans le cadre du service purement militaire, elle applique au maximum la législation environnementale fédérale et régionale, dans la mesure où l'application de celle-ci n'entrave pas son caractère opérationnel ou ses obligations internationales⁶. Il en résulte qu'elle s'engage à assurer une application optimale du volet technique des réglementations environnementales dans le contexte du service purement militaire. La Défense semble ainsi se conformer aux directives internationales. La Cour des comptes nuance toutefois ce point de vue.

Dans la législation, la Défense opère une distinction entre le volet technique et le volet administratif. Ces notions n'ont pas été définies. La notion de service purement militaire – également appelé activités opérationnelles⁷ – n'est pas davantage décrite. À cet égard, la Défense renvoie à la notion de spécificité militaire, qui signifie *la mise en œuvre de moyens (installations, matériels, équipements, produits et procédures) dans le cadre des opérations militaires ou de la mise en condition de la Défense (formation du personnel, entraînement aux opérations, accompagnement psychosocial et moral, acquisition et maintenance des moyens militaires)*⁸. Dès lors, l'audit constate que les différents services concernés au sein du ministère de la Défense ont des interprétations divergentes des notions d'autonomie militaire et d'activités opérationnelles.

L'audit fait apparaître que l'engagement de la Défense quant à l'application de la réglementation environnementale comporte deux limites. Elle émet, tout d'abord, une réserve générale concernant l'application de la législation environnementale (pas d'application si elle compromet la réalisation des objectifs opérationnels ou les obligations internationales) et, ensuite, limite encore l'application au volet dit technique de la législation environnementale. Concrètement, il en résulte que la Défense détermine elle-même le *volet administratif* de la législation (par exemple, pas de permis externes) et applique, en ordre subsidiaire, le volet technique de la législation en tenant compte de priorités qu'elle s'impose à elle-même. Ces priorités sont principalement déterminées par les limitations budgétaires et les obligations découlant notamment des accords internationaux. Enfin, dans la pratique, la Défense autorise uniquement un contrôle interne sur le terrain militaire, à l'exclusion du contrôle effectué par les inspections environnementales civiles.

L'autonomie militaire implique donc que la Défense décide unilatéralement dans quels cas elle applique la législation environnementale et dans quelle mesure un contrôle externe peut être admis ou des informations peuvent être communiquées à l'extérieur. Lors de l'application concrète de ces limites, la Défense vérifie toujours si la mise en œuvre d'une réglementation civile ne rend pas l'exécution de ses activités beaucoup plus difficile (principe de proportionnalité). De même, le secret nécessaire au sujet de certaines tâches militaires peut avoir pour effet que toutes les informations ne sont pas transmises aux administrations civiles.

Les limitations importantes, décrites de manière générale, qui s'appliquent à la mise en œuvre de la législation environnementale et l'application unilatérale de celles-ci par la Défense ont pour conséquence un manque de transparence du cadre juridique relatif à la gestion de l'environnement et des sols des terrains militaires. Dans la pratique, la Défense a la possibilité de mettre en œuvre de manière moins stricte la réglementation de droit commun en vigueur.

⁶ Note annexe à la charte environnementale fédérale (12 décembre 2001). Note de politique environnementale de la Défense, point 2 (14 janvier 2004).

⁷ Il ressort de plusieurs directives que le 'service purement militaire' est assimilé aux 'activités opérationnelles'.

⁸ Plan stratégique pour la modernisation de la Défense 2000-2015, p. 81.

Cette relation tendue entre la législation militaire et la législation civile n'est pas uniquement présente au niveau de la législation environnementale (gestion des sols, déchets, eaux usées, permis d'environnement, etc.); elle apparaît également à un niveau plus large, à savoir la fiscalité environnementale⁹, la législation relative à l'aménagement du territoire et l'urbanisme.

Les décrets militaires précités datent du régime français et ont été rédigés dans un contexte social totalement différent. Au sein de la Défense, l'idée fait son chemin que l'adhésion sociale à l'interprétation large et élastique de la notion de *service purement militaire*, telle qu'utilisée, s'amenuise et qu'il convient de s'inscrire dans la tendance internationale qui veut que, par principe, les autorités militaires sont soumises à la législation environnementale de droit commun et que les exclusions logiques y afférentes doivent être justifiées.

Dans son plan stratégique, la Défense indique qu'elle entend créer davantage d'ouverture sur la société et qu'elle établit des contacts avec les organes législatifs des différents niveaux politiques en vue de garantir la spécificité militaire, soit lors de l'élaboration des textes légaux, soit par la conclusion de protocoles et d'accords de coopération spécifiques avec les instances concernées. Dans ce contexte, la réglementation ordinaire est adaptée, en concertation avec les administrations compétentes, au caractère militaire spécifique des matières purement militaires.

À la suite de la régionalisation de la politique environnementale, la Défense est confrontée à une réglementation complexe, qui est différente pour les trois régions (annexe 3). La régionalisation de la compétence environnementale constitue, pour la Défense, un facteur gênant, qui complique la mise en œuvre d'une politique uniforme en matière environnementale, parce que les ministres régionaux de l'Environnement et le ministre de la Défense interviennent à des niveaux institutionnels différents. Cette situation entrave la collaboration au niveau législatif ainsi que la conclusion d'accords.

La Défense estime qu'elle est trop peu associée à l'élaboration de nouvelles législations environnementales, étant donné qu'en tant qu'entité fédérale, elle ne peut pas intervenir dans le processus législatif régional¹⁰. Il en résulte que la législation environnementale régionale ne prévoit qu'occasionnellement des exceptions ou des spécifications pour la Défense¹¹.

La Défense n'a encore conclu que quelques accords et protocoles de coopération avec les autorités régionales, plus particulièrement dans le cadre de la gestion de la nature et des forêts dans les domaines militaires. La Défense a remis au ministre une étude fournissant la base d'une 'proposition de protocole' réglant, en concertation avec les régions, l'application de la législation environnementale à la Défense dans son ensemble. La Défense souhaite formuler un règlement général et ne plus recourir à des régimes ad hoc existant actuellement, dans le cadre desquels les décisions sont prises au cas par cas quant au dépôt ou non d'un dossier auprès des autorités civiles.

⁹ En ce qui concerne la fiscalité environnementale régionale, une solution politique sera encore recherchée au cours de la présente législature au niveau de la conférence interministérielle.

¹⁰ Par exemple, la transposition, par les Régions, de la directive de l'EIE et de la Convention d'Aarhus ne tient pas compte de la spécificité militaire alors que les textes originaux prévoient bien une exception pour les activités militaires.

¹¹ Le décret wallon relatif au permis d'environnement prévoit un régime dérogatoire pour la Défense sur la base d'un protocole. Le 28 juillet 2005, la section législation du Conseil d'État a émis un avis négatif, parce qu'un tel protocole requiert la conclusion d'un accord de coopération entre le législateur fédéral et le pouvoir décretaal régional sur la base des dispositions de l'article 92 bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

L'étude opère, pour chaque quartier opérationnel, une distinction entre le *type de bâtiment* en ce qui concerne les permis de bâtir et le *type de quartier* pour ce qui est des permis d'environnement. Ces deux types sont ensuite répartis, à leur tour, nommément entre deux catégories :

- La première catégorie regroupe les entités opérationnelles. À cet effet, la Défense n'adresse pas de demande de permis (d'environnement et de bâtir) aux autorités civiles. Seule une inspection militaire interne est autorisée au sein de ces entités.
- La deuxième catégorie comprend les entités d'appui. La Défense ne demande pas davantage de permis aux autorités civiles en ce qui concerne ces entités, mais elle leur soumet un dossier d'informations. Les inspections civiles, sous accompagnement militaire, sont admises.

La Défense craint que l'intervention des instances civiles ne soit un facteur gênant et retardateur pour ce qui est du bon déroulement des opérations. Quant au contrôle externe, la Défense craint une intervention (trop) stricte des services d'inspection (environnement et autres) régionaux qui pourrait mettre en péril l'*opérationnalité*. Dans sa réponse, la Défense soutient qu'elle tente elle-même d'assurer un équilibre global de tous les aspects afin de rester opérationnelle tout en tenant compte des moyens budgétaires dont elle dispose. Il est possible d'organiser un dialogue ouvert et une concertation avec les divers experts des régions, mais, en cas de problèmes pouvant influencer directement ou indirectement les opérations, la Défense ne veut pas devoir faire face à des mesures coercitives ni à des procédures judiciaires. L'étude date de 2003 et n'a pas encore eu de suite. Selon des collaborateurs du ministre de la Défense, ce dernier veut conserver la philosophie des décrets des 8-10 juillet 1791 et du 24 décembre 1811 ainsi qu'un contrôle interne, en excluant le contrôle effectué par des instances civiles. C'est pourquoi le dossier est en suspens au niveau politique.

1.1.3 Régimes spécifiques au sein de la Défense

L'audit a examiné les conséquences de la non-application ou de l'application limitée des décrets militaires dans deux situations spécifiques : les anciens terrains militaires en Allemagne et les oléoducs de l'OTAN.

Anciens terrains militaires situés en République fédérale d'Allemagne

Les décrets militaires des 8-10 juillet 1791 et du 24 décembre 1811 n'étaient pas applicables aux terrains militaires des forces armées belges situés en République fédérale d'Allemagne. Le statut de ces terrains militaires a été réglé par traité¹².

La politique en matière de permis et la protection de l'environnement se basaient essentiellement sur les normes environnementales civiles allemandes, y compris en ce qui concerne la protection des sols. Étant donné que la législation allemande était plus avancée que la législation environnementale belge, la pollution des sols des terrains militaires concernés s'est finalement avérée très limitée au moment du transfert à l'Allemagne. Cette situation résulte notamment de l'ouverture manifestée par les forces armées belges à l'égard du contrôle et de l'inspection assurés par les autorités allemandes. Ainsi, des inspections communes ont été effectuées chaque semestre dans les domaines militaires et un plan décennal de reconnaissance des sols et d'assainissement éventuel a été élaboré et mis en œuvre.

¹² Par le biais d'accords bilatéraux conclus entre chaque État membre de l'OTAN et l'Allemagne sur la base d'un accord, conclu le 18 mars 1993, complétant les statuts de l'OTAN.

À l'exception de trois domaines (Olpe, Spich et Altenrath), où une pollution a chaque fois été constatée aux alentours d'entrepôts de carburants (stations POL), il n'existe aucun dossier comportant des coûts d'assainissement considérables.

À l'occasion du transfert à l'Allemagne des terrains gérés par la Défense belge, un certain nombre d'accords bilatéraux spécifiques ont été conclus avec les autorités allemandes concernant, notamment, le règlement financier des dommages, y compris les dommages causés à l'environnement¹³.

Après la conclusion d'accords, plus aucune demande de dommage et intérêt ne peut, en principe, encore être introduite auprès de l'armée belge pour des dommages (environnementaux) découverts ultérieurement.

Cette procédure de conclusion d'accords financiers globaux a permis que le règlement financier final se déroule de manière relativement rapide et transparente. La Cour des comptes estime cependant incompréhensible que les archives y afférentes aient déjà été détruites, de sorte qu'il n'est, notamment, plus possible de déterminer l'impact financier qu'ont eu les dommages environnementaux constatés sur le règlement financier du transfert des terrains militaires aux autorités allemandes.

Oléoducs de l'OTAN

Le Réseau centre-européen des oléoducs (Central Europe Pipelines System - CEPS) assure, au sein de l'OTAN, le stockage, le transport et la distribution de produits pétroliers par le biais de pipelines traversant l'ouest de l'Europe. En Belgique, deux organes sont chargés de la gestion quotidienne: l'Agence nationale des pipelines (ANPL) et la 4^e division (belge) pipeline de l'OTAN établie à Louvain. L'agence a conclu des accords avec le secteur privé, qui intervient en partie dans les coûts de gestion des oléoducs en échange de l'exploitation de la capacité des conduites.

Bien que les oléoducs soient considérés par la Défense, comme l'un des domaines *opérationnels* militaires par excellence, relevant de l'autonomie militaire, la division même estime qu'elle a tout intérêt à respecter de manière aussi stricte que possible la législation environnementale de droit commun et à permettre un contrôle externe de ses installations. Plusieurs raisons motivent cette position:

- La spécificité de la gestion des oléoducs permet de mener une politique uniforme en la matière. L'application de la législation constitue, selon la division, la manière la plus appropriée de maîtriser des processus et de limiter au maximum les risques existants. Le contrôle externe est une garantie supplémentaire et prévient tout conflit d'intérêts éventuel dans le chef de la Défense, qui pourrait survenir si elle devait se retrouver juge et partie.
- Étant donné qu'environ la moitié des clients sont des entités non militaires, l'application de la législation civile va encore plus de soi. Il est nécessaire de prévoir des mesures de contrôle, telles que la surveillance des processus, l'application de systèmes de surveillance de la qualité et une vérification externe, afin de défendre les intérêts économiques des oléoducs. De telles mesures sont attendues par les partenaires privés de la Défense.

¹³ Les dommages (environnementaux) causés par la Défense belge ont été réparés par compensation à concurrence des valeurs résiduelles des investissements effectués antérieurement (accord du 24 septembre 1998, conclu entre le ministère des Finances de la République fédérale d'Allemagne et l'Armée belge).

- Les moyens disponibles (auprès du CEPS – OTAN) sont suffisants pour effectuer les investissements exigés par la législation. Le CEPS respecte les législations nationales.

En raison de l'autonomie militaire, la division Pipeline ne dispose pas de permis de droit commun, mais déclare appliquer la loi (notamment le VLAREM – règlement flamand relatif à l'environnement) et demande également une vérification externe de ses installations. Elle préconise la conclusion d'accords avec les autorités civiles. Ces accords devraient être conclus avec différents ministres: en ce qui concerne les permis d'environnement, il s'agirait des régions et, pour les permis de transport, du ministre fédéral compétent. La division craint l'introduction de procédures devant les tribunaux civils en cas de dommages éventuels. C'est, notamment, la raison pour laquelle elle tient à respecter le mieux possible la réglementation civile.

1.1.4 Conclusions

Le cadre juridique relatif à la gestion environnementale et l'application de la législation environnementale aux terrains militaires manquent de transparence.

La législation militaire des 8-10 juillet 1791 et du 24 décembre 1811 peut difficilement être qualifiée d'actuelle. Ne serait-ce que pour ces motifs, elle ne répond plus aux critères de qualité d'une bonne réglementation. Compte tenu des directives des Nations Unies et de l'OTAN, la question se pose de savoir s'il existe encore une adhésion sociale suffisante pour exclure de manière générale et unilatérale l'application de la législation environnementale aux terrains militaires et au contrôle y afférent.

L'interprétation des notions vagues de *service purement militaire*, *d'opérationnalité militaire* et *d'application technique* de la législation peut mener à une éventuelle limitation générale et de longue durée de la législation environnementale et à des obligations imprécises, parfois moins contraignantes que celles imposées par la législation environnementale en vigueur.

La relation entre la législation environnementale militaire et la législation régionale n'est pas claire. En tout état de cause, le contexte institutionnel entrave l'harmonisation entre la gestion environnementale assurée par la Défense et les diverses réglementations régionales.

Le mode de gestion de l'environnement en ce qui concerne les terrains de l'armée belge en Allemagne et la gestion des oléoducs de l'OTAN démontrent qu'il est possible de concilier l'opérationnalité militaire avec une plus grande ouverture et transparence à l'égard de l'application de la législation civile et du contrôle y afférent par les autorités civiles et que cette façon de procéder a sans doute des effets positifs tant dans le domaine budgétaire qu'environnemental. Ce mode de gestion favorise également l'image de la Défense.

1.2 Approche planifiée

Une approche planifiée est une deuxième condition préalable à une gestion des sols de qualité. La Cour des comptes a dès lors examiné si les conditions d'une planification environnementale efficace sont remplies à la Défense. À cet effet, elle a analysé d'abord le cadre organisationnel de la gestion environnementale. Ensuite, elle s'est penchée sur l'efficacité, l'encadrement budgétaire, le suivi et l'évaluation du plan et, enfin, la circulation des informations et la justification de la gestion de l'environnement et de la politique y afférente.

1.2.1 Encadrement organisationnel

Structure organisationnelle

La note de politique environnementale de 2004 de la Défense¹⁴ spécifie les objectifs dans le domaine environnemental et la répartition des responsabilités internes y afférentes.

Le département WB LE joue un rôle central à cet égard. Il est responsable de la politique environnementale, coordonne la planification environnementale et assure la transmission et la circulation des informations. Les autres départements d'état-major et directions générales doivent, en collaboration avec WB LE, élaborer des plans et des programmes concrets pour chacun des objectifs.

Cette structure organisationnelle fortement hiérarchisée de l'armée est à l'origine d'un morcellement important des tâches relatives à la gestion environnementale. Pour traiter la gestion environnementale de manière plus intégrée, une structure spécifique a été introduite en juin 2005 dans la structure organisationnelle. La structure environnementale comporte trois niveaux et est organisée en plusieurs échelons.

Au niveau de l'état-major, WB LE joue un rôle central. En outre, des cellules 'environnement' ont également été créées au sein d'autres départements d'état-major, qui, pour l'exécution de leurs tâches, dépendent hiérarchiquement de WB LE. Au total, il existe, au niveau de l'état-major, 37 postes à temps plein concernant la politique environnementale.

Au niveau décentralisé, les coordinateurs environnementaux proprement dits (50 postes à temps plein) conseillent notamment le commandant de quartier en matière environnementale. En outre, deux emplois à temps plein ont été créés au sein des cinq centres régionaux d'infrastructure (CRI) en vue de suivre et d'exécuter la politique environnementale.

Au niveau opérationnel, les quartiers comptent 212 conseillers environnementaux. Les conseillers doivent assumer cette fonction à titre accessoire en sus des missions régulières. Ils apportent leur aide dans la gestion des problèmes environnementaux qui se posent lors de l'exécution des activités opérationnelles de l'unité.

La directive interne relative aux compétences et à la description des tâches du personnel relevant de la structure environnementale a été diffusée début 2006 au sein de la Défense.

La description des tâches et l'attribution des responsabilités au sein d'une structure organisationnelle tout de même relativement complexe et fortement morcelée ne suffisent pas pour concrétiser l'intégration et la coordination préconisées par le plan stratégique et la note de politique environnementale. La manière dont les tâches et les responsabilités doivent être assumées n'a pas encore été suffisamment définie et des instruments de gestion doivent encore être développés à cet effet (procédures, manuels, etc.).

¹⁴ Cette note de politique émane du ministère. Le texte a été approuvé par le ministre le 14 janvier 2004. Il n'a pas été transmis au parlement.

Collaboration interne et coordination

Le plan stratégique pour la modernisation de l'armée prévoit un système de planification par palier, dans lequel le niveau inférieur harmonise son plan avec les lignes directrices du niveau supérieur. Les objectifs, plans et processus sous-jacents doivent être intégrés par le biais d'une concertation permanente entre les niveaux. Cette concertation n'est pas encore suffisamment organisée et les mécanismes nécessaires à cet effet font encore défaut.

La coordination entre les plans d'action et la note de politique environnementale est structurellement entravée, étant donné que cette dernière a, en premier lieu, été harmonisée avec le plan fédéral relatif à la politique de développement durable, alors qu'au niveau de l'exécution, les activités sont principalement déterminées par la réglementation environnementale régionale applicable. La coordination est, en outre, gênée par le fait que la note de politique environnementale ne contient pas d'objectifs opérationnels dans le cadre desquels les plans d'action pourraient s'inscrire (voir ci-après).

Il est difficile pour les coordinateurs environnementaux d'obtenir les informations de base (notamment de DGMR et des CRI) dont ils ont besoin pour exécuter leurs tâches. Les coordinateurs sont donc amenés à développer de leur propre initiative des réseaux informels afin d'accéder aux données nécessaires. La défense a entretemps pris des mesures afin de remédier à cette situation.

Création d'une adhésion à la politique environnementale

La Défense souhaite renforcer l'adhésion interne à la politique environnementale par la sensibilisation du personnel ainsi que par l'acquisition et la diffusion des connaissances. Parallèlement à l'introduction de la structure environnementale, une formation a été prévue pour le personnel concerné. Pendant la formation ou après le recrutement, le personnel qui n'exerce pas de missions spécifiques dans le secteur environnemental reçoit également une formation générale relative à la problématique environnementale. La Défense a développé un intranet sur lequel toutes les directives internes, surtout des instructions techniques, peuvent être consultées.

Collaboration externe et coordination de la politique

La Cour des comptes estime que les objectifs de la Défense en matière environnementale doivent concorder avec la politique environnementale menée aux niveaux international, européen, fédéral et régional. Dans son plan stratégique, la Défense souligne qu'elle souhaite poursuivre la politique d'ouverture, menée depuis quelques années déjà, notamment en ce qui concerne les accords de coopération conclus à tous les niveaux ainsi que dans de nombreux domaines relatifs à la gestion environnementale et au développement durable, y compris leurs aspects sociaux et économiques. Dans la pratique, la Défense collabore de la manière suivante avec les différents niveaux politiques :

Au niveau international

Bien que l'OTAN n'intervienne pas, en tant qu'organisation, dans les matières militaires internes d'un État membre, la Défense se conforme à la politique environnementale menée par cette organisation en participant activement aux différents groupes de travail du *Comité de l'OTAN sur les défis de la société moderne*, qui comprend un *Environmental Clearinghouse*, qui peut être considéré comme le

pilier environnemental de l'OTAN. Dans le cadre de ses opérations à l'étranger, la Défense respecte les STANAGS («Standardisation Agreements») de l'OTAN, dont ceux en matière d'environnement.

Au niveau européen

Au niveau européen, le ministère de la Défense intervient lors de l'élaboration de la législation européenne grâce à sa participation au groupe de travail européen *Environment and Defence in the European Union*, qui est chargé d'étudier l'impact de l'application des directives européennes sur le secteur militaire.

En outre, il existe également des contacts à un niveau bilatéral ou multilatéral entre les instances militaires des pays européens ou des pays membres de l'OTAN, par le biais de l'Environmental Protection Working Group.

Au niveau fédéral

Les compétences fédérales en matière d'environnement étant relativement limitées, le besoin d'harmonisation est peu important à ce niveau. La Défense se conforme à la politique fédérale en matière de développement durable¹⁵ et contribue aux activités de la Commission interdépartementale du développement durable. La cellule Développement durable a été créée au sein de la Défense; elle est considérée comme un instrument de travail en vue de mener des actions coordonnées.

Il n'existe pas de politique du sol explicite au niveau fédéral pour les organismes de l'État (SPF ou organismes publics), ce qui explique l'absence d'échange, avec d'autres autorités fédérales, d'expériences, de méthodes et de connaissances utiles en matière de gestion du sol.

Au niveau régional

Le Plan fédéral de développement durable 2004-2008 souligne que les compétences géographiques de l'autorité fédérale sont limitées et qu'il est dès lors essentiel de prévoir une bonne collaboration et coordination entre les pouvoirs publics fédéraux et les autorités régionales et locales.

La Défense souhaite contribuer à la réalisation des objectifs environnementaux définis par les régions. Toutefois, elle ne reprend pas explicitement les objectifs environnementaux des régions dans son propre plan. En effet, ce n'est pas là chose aisée, eu égard aux objectifs potentiellement divergents de chaque région. En tant qu'instance publique fédérale, elle est dès lors tenue de formuler ses propres objectifs environnementaux.

Le plan stratégique annonce l'élaboration d'accords et de protocoles de coopération avec les autorités régionales dans le cadre de la gestion de la nature et des forêts dans les domaines militaires, des permis d'environnement et des réglementations relatives aux sols. Or, jusqu'à présent, seules des conventions de coopération ont été conclues en ce qui concerne la gestion de la nature et des forêts (voir également point 1.1.2).

¹⁵ La charte environnementale fédérale ne contient aucun objectif spécifique en ce qui concerne la gestion du sol.

La communication avec les instances environnementales régionales s'effectue principalement sur une base ad hoc. La Défense ne transmet pas toutes les informations disponibles aux régions concernées, en raison de l'autonomie militaire (invocation des décrets de 1791 et 1811). Une collaboration existe entre les services d'inspection militaire et les services d'inspection environnementale wallons. Il n'existe, par contre, aucune collaboration avec les services d'inspection flamands.

1.2.2 Politique et gestion environnementales: objectifs, budget, suivi et rapports

Politique de gestion de l'environnement et des sols

Dans son plan stratégique, la Défense souligne sa volonté de contribuer au respect des engagements que la Belgique a souscrits en matière de développement durable. La note de politique environnementale reprend les objectifs environnementaux thématiques fixés dans le plan stratégique de la Défense.

En ce qui concerne la gestion des sols, la note de politique environnementale prévoit deux objectifs:

- *Mettre en place les infrastructures et mettre en œuvre des mesures pour prévenir les risques de pollution des sols;*
- *Mettre en place un programme de contrôle de la qualité du sol dans les domaines militaires, et, en cas de découverte de pollution, programmer les assainissements indispensables.*

Ces objectifs ne s'inscrivent pas dans le cadre d'une politique globale en matière de sols: une politique détaillée qui harmonise notamment les aspects de la gestion générale du patrimoine immobilier, l'aliénation et la désaffectation des terrains, l'aménagement du territoire, l'environnement et la nature en vue d'optimiser les possibilités d'exploitation des terrains militaires. L'absence de vision globale a pour conséquence que ces aspects entrent parfois en conflit dans le cadre de la gestion de terrains et que l'efficacité de la gestion des sols n'est pas optimale (voir également chapitre 3).

Analyse du problème

Une approche planifiée de la problématique environnementale implique, en premier lieu, d'identifier les problèmes et de fixer clairement les priorités sur la base de choix argumentés et justifiés. Actuellement, une description de la situation actuelle (mesure zéro) fait encore défaut, de sorte qu'il est difficile de formuler des objectifs réalistes pour améliorer la situation.

La Défense est consciente de ce problème et souhaite, dans un avenir proche, dresser l'inventaire des points à risque et des pollutions (voir chapitre 3). Il convient dès lors d'attendre les résultats de la phase d'inventaire avant d'enregistrer une situation existante qui servirait de point de référence pour l'évaluation de l'exécution du plan.

Opérationnalisation des objectifs

La Cour des comptes a examiné si les objectifs environnementaux sont décrits de manière contrôlable et font apparaître clairement les résultats à atteindre et les éléments devant faire l'objet d'un suivi.

Les paragraphes précédents laissent déjà entrevoir que les conditions essentielles à cet effet font défaut : absence d'une politique réfléchie en matière de gestion des sols et absence de mesure zéro ou d'analyse de la problématique environnementale.

L'audit révèle que la note de politique environnementale de la Défense ne transpose pas les objectifs stratégiques en objectifs opérationnels. Il n'existe pas d'objectifs temporels quantitatifs ou qualitatifs concernant les prestations à fournir ou les effets à atteindre. En ce qui concerne la pollution des sols, aucun objectif quantitatif général n'a, par exemple, été fixé pour ce qui est de la recherche et de l'assainissement des terrains pollués (par exemple, en 2015, 100 % des sols auront été examinés et 50 % des terrains pollués auront été assainis).

La note de politique environnementale mentionne des objectifs qui sont principalement axés sur la procédure ou les processus, tels que le développement d'un système de permis propre. Cette note ne devrait pas se limiter à un résumé d'objectifs, de mesures et d'instruments décrits de manière vague. Une note de politique doit constituer un instrument central permettant d'élaborer la politique et de piloter son exécution. Dans la hiérarchie des normes, la note de politique environnementale doit se situer à un échelon supérieur aux plans d'actions, qui doivent s'y conformer.

Cadre budgétaire

La note de politique environnementale ne contient pas de partie financière prévoyant les moyens nécessaires pour réaliser les objectifs. Le plan stratégique de la Défense stipule pourtant que la transposition budgétaire des plans doit permettre de contrôler leur faisabilité financière dans le cadre des hypothèses budgétaires adoptées. L'exécution de la note étant subordonnée aux *possibilités budgétaires*, elle est particulièrement peu contraignante et présente les caractéristiques d'une déclaration d'intention. Le budget et ses annexes ne reprennent pas davantage les objectifs particuliers de la note de politique environnementale générale, et il n'est pas possible de déterminer les moyens prévus pour sa mise en œuvre.

Surveillance, suivi et évaluation du plan

Dans les paragraphes précédents, il a été constaté qu'une analyse de la situation actuelle en matière d'environnement fait défaut, que des objectifs opérationnels ont à peine été formulés et qu'aucun budget spécifique n'a été réservé à la réalisation de la note de politique environnementale. L'absence de ces instruments de pilotage entrave sérieusement la surveillance, le suivi et l'évaluation du plan de politique environnementale.

La Défense veut, momentanément, assurer le suivi des prestations fournies dans le cadre de l'exécution de la note en organisant des réunions de concertation et de coordination avec les différents services concernés. Or, la Cour des comptes n'a pu consulter aucun document mentionnant les répercussions éventuelles des réunions de concertation précitées.

La Défense annonce que des mesures seront effectuées dans le cadre de l'introduction du système de management environnemental. Le système de mesure n'a toutefois pas encore été développé et les processus et procédures sous-jacents ainsi que le contrôle y afférent n'ont pas encore été définis. La Défense mesure uniquement la consommation d'énergie et d'eau dans le cadre du plan d'action relatif au développement durable.

Le plan stratégique prévoit une évaluation pour vérifier le degré de mise en œuvre de la vision définie par les autorités politiques concernant la Défense et les objectifs stratégiques qui en découlent. Il n'a encore été procédé à aucune évaluation de la réalisation effective des objectifs fixés dans la note de politique générale.

Circulation des informations et élaboration des rapports

Au sein du ministère, il convient de faire rapport au sujet de la mise en œuvre de la politique et du mode de gestion des processus. Ces rapports permettent d'évaluer la politique menée et, si nécessaire, de l'adapter, de façon à utiliser les moyens disponibles de manière efficiente et efficace.

La Défense ne dispose pas d'un plan déterminant les informations nécessaires à l'exécution des plans d'environnement et les informations devant être disponibles à telle période et pour telle entité. Compte tenu des constatations mentionnées ci-dessus, cette situation est logique. Les conditions d'un bon plan d'information font en effet encore défaut (indicateurs, budgets, calendriers, etc.).

La note de politique environnementale prévoit que l'ACOS WB informe le chef de la Défense de la mise en œuvre de la politique environnementale par la rédaction d'un rapport annuel d'environnement. Un tel rapport n'a jusqu'à présent pas encore été rédigé.

Les coordinateurs environnementaux ont récemment été chargés de rédiger un rapport annuel d'environnement interne. Afin de pouvoir exécuter convenablement cette tâche, il convient d'abord d'identifier et d'inventorier les données à collecter et de mettre au point des formats et des procédures pour organiser la circulation et l'harmonisation des informations disponibles. En outre, les notions doivent être mises en concordance quant à leur contenu, afin de pouvoir élaborer des statistiques fiables.

En application de la réglementation, la Défense fait rapport à d'autres instances politiques au sujet de certains aspects environnementaux (dans le cadre de la politique fédérale de développement durable et de l'utilisation de produits chimiques dangereux).

En vue de l'élaboration de l'*integraal milieujaarverslag* (rapport annuel environnemental intégral), qui doit être rédigé dans le cadre de la législation environnementale flamande, la Défense doit encore conclure des accords avec les autorités régionales flamandes. En Région bruxelloise et en Région wallonne, il n'existe à ce jour pas de législation comparable imposant l'établissement de rapports.

L'envoi systématique, au parlement, d'informations et de rapports concernant la politique environnementale est également limité. Le ministre ne lui transmet aucune information périodique concernant la politique menée par son ministère en matière de gestion des terrains, des sols et de l'environnement par le biais des documents de politique (note de politique et documents budgétaires), ni de justification appropriée pour ce qui est de l'exécution et du degré de réalisation des objectifs de la politique environnementale au sein de la Défense. Le seul transfert d'informations opéré par le ministre de la Défense à l'usage du parlement est effectué sur une base ad hoc, par le biais des réponses aux questions parlementaires. Les collaborateurs du ministre de la Défense admettent que des efforts de communication accrus devraient être fournis dans le domaine de la politique environnementale, mais soulignent l'ouverture qui existe effectivement au niveau de la politique fédérale en matière de développement durable (voir ci-dessus).

1.2.3 Conclusions

En clôturant son audit, la Cour des comptes a constaté que l'approche de la politique et de la gestion environnementale est insuffisamment planifiée au sein de la Défense. Des initiatives ont toutefois été prises récemment en vue d'améliorer l'organisation de la gestion environnementale, et d'autres améliorations sont attendues dans un avenir proche.

Encadrement organisationnel de la gestion environnementale

1. Afin d'améliorer la gestion environnementale, notamment la collaboration entre les services organisés sur une base fonctionnelle et ceux organisés sur une base territoriale, et de remédier aux inconvénients résultant du morcellement des tâches, la Défense a intégré dans son organisation une structure environnementale. À la clôture de l'audit, les tâches et les compétences au sein de la structure environnementale avaient été définies, mais les instruments nécessaires à l'exécution de ces tâches faisaient encore défaut.
2. Il n'existe toujours pas de mécanismes de coordination efficaces, et, sur le terrain, la collaboration et la coordination doivent encore largement être concrétisées. Or, il s'agit d'un facteur de réussite très important de la structure environnementale.
3. L'audit fait apparaître que la Défense investit dans la sensibilisation et la formation du personnel à la problématique environnementale.
4. La Défense collabore avec des organisations internationales et met en œuvre les directives environnementales internationales dans le cadre des opérations militaires. Elle participe également à la politique de développement durable menée par les autorités fédérales. La régionalisation de la politique environnementale complique le développement et l'exécution de la politique environnementale de la Défense.

Politique et gestion environnementales

5. À défaut de politique globale de gestion des sols en ce qui concerne les terrains militaires, il n'existe pas de cadre permettant de mettre en balance les décisions à prendre au sujet de l'affectation du sol, de l'aliénation et de la désaffectation de ces terrains, de la gestion du sol, etc.
6. L'absence d'analyse de la situation existante entrave la formulation d'objectifs réalistes pour améliorer ladite situation.
7. Les objectifs fixés dans la note de politique environnementale sont en tant que tels insuffisamment opérationnalisés. La note ne précise pas assez les prestations à fournir et les effets à atteindre. En raison de l'absence d'informations spécifiques à propos de la mise en œuvre des moyens dans un délai déterminé, la faisabilité et l'impact de la note de politique environnementale ne peuvent pas être correctement évalués. La subordination de son exécution aux *possibilités budgétaires* confère à la note de politique une nature particulièrement non contraignante.
8. En l'absence d'un cadre de référence convenu et d'un système de mesure, la Défense n'a qu'un aperçu limité de la réalisation des objectifs stratégiques prévus dans la note de politique environnementale. La note, le suivi et les rapports ne concordent pas encore suffisamment à cet effet et ne donnent pas encore une idée suffisante des résultats de la politique et de

la gestion environnementales par rapport aux moyens mis en œuvre à cette fin. Certes, le ministère met en place une procédure de sauvegarde de l'environnement en vue de pouvoir mesurer et évaluer l'exécution des tâches dans le domaine environnemental, mais ce système n'est pas encore opérationnel.

9. Il n'existe pas d'échange d'informations ni de rapports systématiques au sujet de l'exécution de la politique environnementale et de la réalisation des objectifs. Ni le chef de la Défense ni le ministre, et pas davantage le parlement, ne peut, dès lors, appréhender l'exécution et les résultats de la politique environnementale menée par la Défense ni ses implications budgétaires.

Chapitre 2

Prévention de la pollution du sol

Une politique efficace de gestion des sols commence par une prévention optimale de toute nouvelle pollution du sol. Plus la prévention de la pollution est efficace, plus les coûts d'assainissement seront limités. La prévention suppose l'élaboration d'instructions en vue d'éviter ou de limiter la pollution, le respect de ces instructions, la remontée d'informations et l'évaluation des résultats obtenus.

Le point de départ du présent chapitre est la politique de prévention globale, axée sur la prévention de la pollution du sol.

2.1 Objectifs de la Défense en matière de prévention

En exécution de la charte environnementale fédérale et du plan stratégique, la note de politique environnementale de la Défense a fixé des objectifs en matière de prévention pour plusieurs thèmes environnementaux. En ce qui concerne plus spécifiquement la gestion des sols, la note prévoit des mesures préventives générales en vue d'éviter la pollution du sol, ainsi qu'un programme de contrôle de la qualité des sols des domaines militaires. Les objectifs en matière de prévention n'ont pas été quantifiés ni formulés de manière contrôlable (voir point 1.2) et inscrits dans un plan de protection de l'environnement.

La formulation d'objectifs de prévention contrôlables et la rédaction d'un plan de prévention adéquat ne sont possibles qu'à condition d'appréhender suffisamment les nuisances environnementales.

2.2 Aperçu des nuisances environnementales

Les nuisances environnementales directes ne font pas encore l'objet d'un inventaire et d'une mesure systématiques, de sorte qu'il n'existe, pour le moment, pas de relevé global des nuisances environnementales. La Défense souhaite remédier à terme à cette lacune, grâce à l'introduction du système de management environnemental (SME) et du concept de permis d'environnement interne (MDE).

2.2.1 Système de management environnemental

Le système de management environnemental est un instrument permettant de gérer, maîtriser et, si nécessaire, diminuer efficacement les nuisances environnementales. Des normes ont été élaborées à cet effet aux niveaux international (ISO 14001) et européen (EMAS). La Défense avait déjà annoncé dans la charte environnementale du 7 septembre 2000 et le plan stratégique 2000-2015 l'introduction d'une procédure de sauvegarde de l'environnement.

Dans le cadre du Plan fédéral de développement durable 2004-2008, le conseil des ministres a décidé que chaque service public devait veiller à l'environnement de manière systématique et cohérente. En outre, chacune de ces entités doit faire contrôler et approuver sa procédure de sauvegarde de l'environnement par un auditeur externe. Ainsi, tous les services publics se verront attribuer, au plus tard en 2007, le label EMAS agréé par la Commission européenne. La Défense a obtenu une dérogation, en ce sens qu'elle ne doit pas appliquer le système EMAS,

mais plutôt la norme ISO 14001, qui est moins stricte¹⁶. Cette dérogation se justifie par le fait que la Défense veut adhérer au système ISO utilisé par l'OTAN. En outre, la certification n'a pas été rendue obligatoire au sein de la Défense. Chaque commandant de corps pourra en décider librement. La Défense doit introduire le système dans le courant de l'année 2006. Cette date butoir ne sera probablement pas respectée et la Défense doute même que le système soit introduit pour fin 2007.

Les coordinateurs environnementaux assurent l'élaboration de l'analyse environnementale et la mise au point du système de management environnemental. Ils devront, chacun dans leur ressort, procéder à des analyses de risques sur la base de la législation environnementale applicable. La première tâche consiste à dresser, dans un délai de trois ans, un inventaire général des établissements incommodes, qui pourra être utilisé comme mesure zéro. Les coordinateurs environnementaux ne disposent toutefois d'aucun instrument d'appui à cet effet, ni d'aucun manuel contenant les définitions nécessaires ainsi que les procédures à suivre, ni dès lors d'aucun des outils informatiques nécessaires (voir point 2.1.2).

La lente mise en place du système de management environnemental, combinée à la participation facultative des commandants de corps et à l'absence d'instruments d'appui, a pour conséquence qu'à court terme, la Défense n'aura pas encore de vue d'ensemble des nuisances environnementales qu'elle occasionne.

2.2.2 Système interne de permis (MDE)

Le MDE doit régler les conditions d'exploitation générales et particulières de chaque installation militaire. Ces conditions d'exploitation constituent les prescriptions de base ou les normes sur lesquelles le système de management environnemental se basera.

Jusqu'à présent, des permis n'ont été demandés qu'occasionnellement aux autorités civiles en application du décret des 8-10 juillet 1791. Le MDE vise à offrir une alternative militaire *interne* aux permis d'environnement civils, de manière à garantir l'indépendance de l'autorité militaire. Selon la Défense, l'application du système MDE doit, à terme, conduire à un règlement interne global de la problématique environnementale. Ce règlement constituera donc la somme des conditions d'exploitation prévues dans le MDE.

La Défense estime que quelque 250 MDE seront ouverts. À mesure que des demandes seront introduites, il sera examiné pour chaque dossier, sur la base de l'opérationnalité militaire, s'il y a lieu d'appliquer (le volet technique de) la législation civile. Le système a démarré depuis peu, et, à la clôture de l'audit, trois permis internes étaient prêts.

Sur la base de ce concept, une demande de MDE sera introduite pour l'exploitation de toute installation ou activité militaire soumise à l'obligation de permis d'environnement en vertu de la législation civile. Chaque commandant de quartier est censé introduire une première demande dans le courant de l'année 2006. En outre, aucun délai ni aucune obligation n'ont été prévus pour l'introduction des demandes. La durée de validité du permis d'environnement n'a pas encore été fixée, mais il devra être renouvelé dès qu'une modification est apportée.

¹⁶ Pour une comparaison entre les deux systèmes, voir: Minaraad (conseil relatif à la nature et à l'environnement en Flandre), Studiedocument Bedrijfsmilieuzorg – Normering, certificatie, accreditatie en decretale milieuaudit (Document de travail relatif à la gestion professionnelle de l'environnement – Normalisation, certification, accréditation et audit environnemental décentralisé), octobre 2002, p. 29.

Le caractère non contraignant de la procédure et l'absence de délais fixes et d'instruments utiles aux coordinateurs environnementaux (voir ci-dessus) hypothèquent le fonctionnement du MDE et, partant, du système de management environnemental.

2.3 Mesures d'exécution en matière de prévention

Malgré l'absence d'objectifs contrôlables et d'aperçu global des nuisances environnementales, la note de politique environnementale annonce d'ores et déjà des mesures de prévention. Les paragraphes suivants traitent de ces mesures en ce qui concerne la gestion des sols et les autres thèmes environnementaux les plus pertinents dans le cadre de la gestion des sols. Les mesures ou activités mentionnées dans la note de politique sont indiquées en italique et suivies d'une évaluation de l'exécution.

2.3.1 Sols

Mettre en place les infrastructures et mettre en œuvre des mesures pour prévenir les risques de pollution des sols. Mettre en place un programme de contrôle de la qualité du sol dans les domaines militaires.

La vulnérabilité des sols à la pollution n'a pas été identifiée plus en détail sur la base de leurs caractéristiques intrinsèques. Il n'existe pas encore de système de gestion active des sols permettant leur gestion durable grâce à l'utilisation de plans de gestion des sols et de cartes de leur qualité.

Pour soutenir la réalisation des objectifs de prévention, un certain nombre de directives contenant des instructions concrètes en matière de prévention ont été élaborées. Ainsi, une directive contenant des mesures en vue de lutter contre la pollution environnementale comprend toute une série de mesures à prendre par le commandement de l'unité ou du quartier en cas d'incident afin de prévenir ou de limiter la pollution du sol. En ce qui concerne les terrains de tir et d'entraînement, le nombre de munitions autorisé par stand est fixé et il existe des prescriptions quant au choix et à l'utilisation du matériel et quant à la protection du sol. Pour les stands équipés d'un dispositif pare-balles, des mesures d'entretien spécifiques ont été prévues en ce qui concerne le dépôt de plomb.

Jusqu'à présent, un seul contrôle périodique des terrains situés en Région flamande a été effectué en vue de surveiller la qualité des sols. Cette opération ne sera pas répétée pour des raisons budgétaires (voir chapitre 4). Les terrains situés en Wallonie ou à Bruxelles n'ont pas été contrôlés parce qu'il n'existait aucune obligation légale en la matière.

2.3.2 Achat de matériel

L'intégration de critères de développement durable dans toutes les phases du cycle de vie des matériels, des produits et infrastructures non spécifiquement militaires de la Défense et leur prise en compte dans la mesure du possible pour ce qui est spécifiquement militaire.

Les gestionnaires du matériel au sein de la DGMR doivent veiller à ce que le matériel et l'infrastructure nécessaires et adéquats soient mis à la disposition des divers services et unités de la Défense. À cet égard, il faut tenir compte de la politique environnementale. Une directive a été élaborée à cette fin. Il s'agit d'un manuel technique, qui propose un cadre théorique et une méthodologie pour l'introduction du principe de protection de l'environnement au moment des décisions d'achat, sans imposer de prescriptions contraignantes.

Le gestionnaire du matériel effectue un premier examen pour l'achat de nouveaux produits. La priorité absolue à cet égard est le respect des conditions de travail et de sécurité. Ensuite, il est tenu compte des aspects environnementaux, c'est-à-dire de la législation complexe relative à l'environnement (normes applicables de l'OTAN, de l'Union européenne, des autorités fédérales et des régions). Un deuxième examen est effectué lors de l'utilisation ou de la mise en œuvre des produits sur le terrain. Il appartient en l'occurrence aux conseillers en prévention et aux coordinateurs environnementaux locaux d'exercer un contrôle. Toutefois, en l'absence de système de contrôle, de directives et de procédure, il est possible que le mode de contrôle et de suivi varie d'un quartier à l'autre.

Pour le gros matériel, il existe des groupes de travail qui préparent les décisions d'achat et y associent l'analyse du cycle de vie (ACV) du produit. En ce qui concerne les biens de consommation, la Défense se limite à fixer des spécifications pour l'achat. Il n'est en effet pas possible de procéder à une ACV et encore moins à une évaluation de l'utilisation, en raison de la multitude de produits disponibles. Rien qu'en ce qui concerne l'achat de produits chimiques, de carburants, de consommables et de matières premières, plus de 6.000 produits doivent presque tous être considérés comme dangereux sur la base de la classification légale. Lors de l'achat de produits dangereux pour l'environnement, tant les conseillers en prévention que les coordonnateurs environnementaux de la Défense interviennent dans la procédure d'achat et recherchent un produit alternatif moins polluant, en tenant compte des exigences militaires et opérationnelles. Étant donné que les produits écologiques sont souvent plus chers, la Défense limite la plupart du temps l'utilisation des produits existants. Lorsque l'utilisation d'un produit dangereux est temporairement inévitable, elle est assortie de prescriptions strictes visant à minimaliser les risques.

2.3.3 Produits dangereux pour l'environnement

La note de politique environnementale ne contient aucun objectif particulier relatif à ce thème.

La prévention en matière d'utilisation de produits dangereux se présente surtout dans le contexte de la sécurité au travail. La politique de prévention comprend la gestion des produits dangereux, la réalisation d'une analyse de risques pour les postes de travail où ces produits sont utilisés et la fixation de mesures de protection à respecter pendant l'utilisation des produits. En outre, le plan prévoit également la limitation des risques lors de nouveaux achats.

Les stocks de produits sont gérés au sein de toutes les unités de la Défense par le biais d'un programme spécifique (ILIAS-BP). Tous les produits portent un numéro de stock OTAN ainsi qu'un code EURAL (liste européenne des déchets), ce qui permet de vérifier les données par produit (prix, achat, rythme de consommation dans les quelque 600 magasins). Le cycle de vie du produit peut être suivi grâce au programme informatique, mais pas (encore) jusqu'au stade du traitement des déchets.

Les substances dangereuses contenues dans les produits utilisés ne font l'objet que d'un enregistrement direct limité au sein de la Défense. Sur une liste de 23 substances dangereuses soumise par la Cour à la Défense, seules deux étaient enregistrées¹⁷, à savoir l'amiante (contenue dans les matériaux d'isolation, de freinage et de friction) et les PCB et les PCT (contenus dans les appareils électriques, tels que les anciens transformateurs).

2.3.4 Rejet de polluants

Améliorer, par des actions préventives et des actions de traitement, la qualité des eaux rejetées.

La Défense a pris plusieurs mesures pour prévenir la pollution des eaux souterraines et de surface et évacuer correctement les eaux usées¹⁸. Sur les quelque 350 quartiers militaires, environ la moitié rejette les eaux usées dans les eaux de surface, après épuration ou non par le biais d'une installation d'épuration des eaux usées. La qualité des eaux rejetées fait l'objet d'une surveillance grâce aux échantillons prélevés au niveau des grandes stations d'épuration. Les résultats des analyses ne sont toutefois pas transmis aux régions. Selon la DGMR, la réglementation régionale en vigueur et les normes applicables sont utilisées comme code de bonne pratique. Il conviendrait d'examiner au niveau de chaque quartier si l'évacuation des eaux usées respecte effectivement la législation et la réglementation en vigueur.

2.3.5 Traitement des déchets

Prévenir la production de déchets par l'achat et l'utilisation rationnelle de produits générant peu de déchets.

La DGMR signale que les normes régionales en matière de traitement des déchets sont respectées. Quelque huit directives ont été élaborées au sujet de l'évacuation des déchets. En ce qui concerne le traitement des déchets dangereux¹⁹, il existe, au sein de la Défense, des règlements spécifiques pour les déchets explosifs, les anciennes munitions toxiques, les déchets radioactifs et les déchets médicaux.

2.4 Rigueur et contrôle

Il ressort du point précédent que la Défense a rédigé plusieurs directives qui portent en tout ou en partie sur la prévention des nuisances environnementales. Il est tout aussi important que la Défense prenne des mesures en vue de rendre les directives accessibles aux utilisateurs et qu'elle contrôle leur respect.

¹⁷ Liste des substances dangereuses pour l'environnement, utilisée par le département néerlandais de la Défense ('Lijst van milieugevaarlijke stoffen, relevant voor Defensie' – liste prioritaire des substances du ministère de l'Environnement néerlandais (1993), Note de politique environnementale de la Défense 2000).

¹⁸ Par exemple, de plus en plus de séparateurs d'hydrocarbure sont prévus dans les zones à risque (ateliers, car-wash, zones de réapprovisionnement, etc.).

¹⁹ Les déchets dangereux sont des déchets qui représentent ou peuvent représenter un danger particulier pour la santé de l'homme ou pour l'environnement ou qui doivent être traités dans des installations spéciales.

Les directives peuvent être consultées par le biais de la banque de données électronique. Les nombreuses directives disponibles ne sont cependant pas toujours très claires ni applicables concrètement. Elles ne sont pas, non plus, toujours connues sur le terrain. Le principal problème pour l'utilisateur est de savoir comment il doit sélectionner les informations pertinentes.

Il n'apparaît pas clairement si, au sein de la Défense, le respect de la stratégie, des directives et des manuels est effectivement contrôlé et évalué. À l'avenir, elle devrait être assurée par les coordonnateurs environnementaux.

Inspection et Audit (WB IA) assure le contrôle de l'application de la législation environnementale. D'une part, elle réalise des audits en vue d'examiner si la réglementation relative à l'environnement est respectée au sein des domaines militaires. Ces audits (à une fréquence permettant de couvrir l'ensemble des unités tous les deux ans) se basent sur un modèle d'audit fixe. D'autre part, les inspecteurs environnementaux effectuent également des inspections ponctuelles, à l'occasion de calamités, d'accidents ou de plaintes, pour contrôler le respect des conditions d'exploitation de certaines installations ainsi que dans le cadre du suivi du fonctionnement des installations à risque.

Les rapports élaborés par WB IA concernent, en premier lieu, le niveau local ayant fait l'objet de l'audit. Les données d'inspection ne sont pas adéquates pour générer des informations quant aux résultats globaux atteints en matière de respect de la législation, eu égard aux méthodes d'inspection utilisées et à la couverture insuffisante. Par ailleurs, la division rédige aussi un rapport annuel contenant un relevé des audits effectués et des conclusions générales et recommandations formulées sur les plans organisationnel et technique.

Le plan stratégique prévoit que les concessionnaires doivent être en possession de toutes les autorisations environnementales exigées par l'autorité civile. Les contrats de concession font, la plupart du temps, référence à la législation environnementale applicable. Il ressort toutefois de l'audit que les autorisations civiles exigées ne figurent pas toujours dans les dossiers de concession. Ceux que la Cour des comptes a examinés ne contenaient pas non plus de rapport de contrôle. Il peut en être déduit que peu de contrôles sont réellement effectués. Selon la Défense, des tiers qui exercent sur un domaine militaire une activité soumise à permis ne peuvent invoquer le statut du domaine militaire. La délivrance d'un permis d'environnement et la compétence de surveillance revient aux régions dans les limites du permis d'environnement octroyé.

Quant aux contrats de concession conclus avec les entreprises belges souhaitant tester de nouveaux systèmes d'armement sur les terrains militaires, des obligations similaires sont applicables. Pour ce qui est de la concession accordée à une de ces entreprises pour le camp d'Elsenborn, les autorisations requises n'étaient pas disponibles. Le ministre de la Défense a accordé en attendant des concessions provisoires successives.

Un groupe de travail "concessions" a été créé en 2005 au sein de la Défense, chargé de rationaliser cette matière, l'objectif étant de rédiger des contrats de concession types. Il existe déjà un modèle de contrat pour quelques catégories de concessions: agriculture, permis de chasse et destruction du gibier, sport et logement.

2.5 Conclusions

1. Les mesures prises et les directives contenant les procédures en matière de prévention démontrent que le ministère de la Défense est conscient du cadre légal dans lequel il fonctionne et des pratiques et techniques applicables en matière environnementale. La Défense n'a, jusqu'à présent, pas encore prévu d'objectifs et d'indicateurs quantifiables propres en matière de prévention. Il n'est dès lors pas possible de juger objectivement de l'efficacité des mesures et directives précitées.
2. La Défense n'a actuellement pas encore une vue globale des nuisances environnementales qu'elle occasionne, eu égard à l'absence d'inventaire systématique, d'enregistrement et de mesure de l'utilisation de substances et de produits polluants, ainsi que d'identification des activités potentiellement polluantes et des lieux où celles-ci ont été exécutées. Les informations disponibles concernant les nuisances environnementales sont dispersées parmi les services.
3. Tant que le système de permis et le système de management environnemental n'auront pas été complètement mis en œuvre, le ministère de la Défense restera dépourvu d'un système de gestion permettant de suivre et de mesurer l'application et le respect des directives, de surveiller la qualité du contrôle et de promouvoir l'amélioration permanente des procédures.
4. La Défense fournit des efforts en vue d'améliorer la gestion en ce qui concerne les différents thèmes environnementaux. Cependant, elle n'est pas suffisamment attentive à la mise en œuvre des prescriptions et des directives, à l'accompagnement, au suivi et au contrôle interne sur le lieu de travail. Les systèmes d'information existants ne sont pas toujours connus, disponibles ou accessibles au niveau local, en raison de l'absence du matériel informatique et des programmes d'appui nécessaires.
5. Hormis l'élaboration de directives internes, les mesures de prévention en matière de gestion des sols se sont limitées à une reconnaissance périodique unique des sols où sont effectuées des activités à risque en Région flamande.
6. Le respect de la législation environnementale par les concessionnaires est prévu formellement, mais, dans la pratique, cette obligation est interprétée avec souplesse.

Chapitre 3

Gestion des terrains militaires pollués

Une gestion efficiente des terrains pollués suppose :

- L'inventaire de ces terrains ;
- La détermination de la nature et de la gravité de la pollution sur la base d'une reconnaissance et d'une analyse de risques ;
- L'élaboration d'un programme d'assainissement ;
- La libération et la mise en œuvre efficace de moyens en vue d'exécuter le programme ;
- La remontée d'informations et l'évaluation des résultats obtenus.

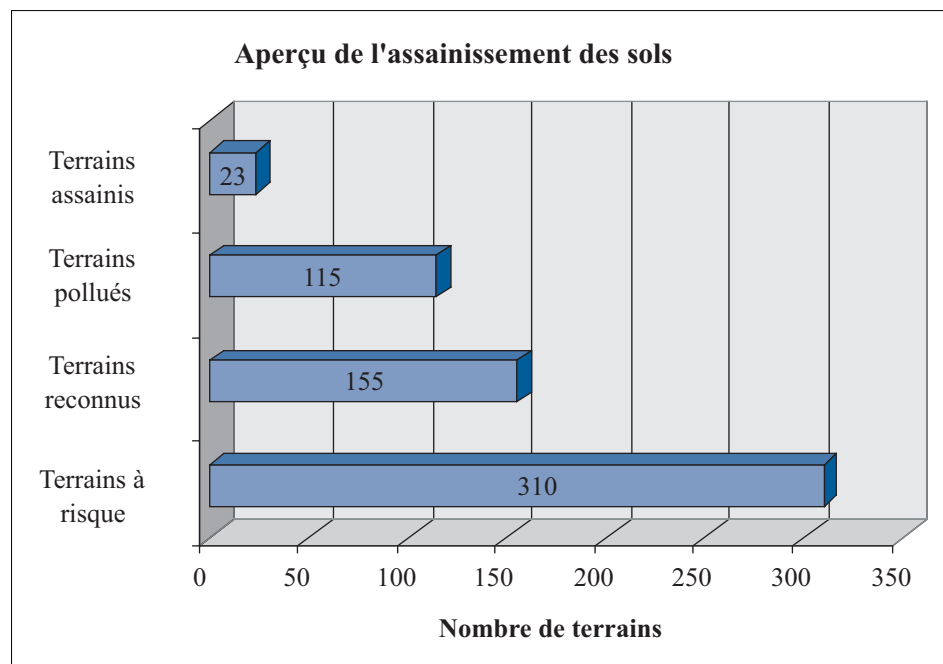
3.1 Inventaire des terrains pollués

La Défense a entamé l'inventaire des terrains pollués en 1995, date de promulgation du premier décret sur l'assainissement des sols (Région flamande), mais n'a pas encore de vue d'ensemble de la pollution. La Défense estime qu'au rythme actuel, il faudra au moins encore 10 années pour inventorier la plupart des pollutions historiques.

Sur l'ensemble du territoire belge, environ 50% des sites suspects auraient été inventoriés et examinés. Pour la Wallonie, la proportion des sites examinés s'élève, selon les estimations, à 35% et celle des sites non examinés à 65%, tandis que, pour la Flandre, la proportion serait de respectivement 65% et 35%. En ce qui concerne Bruxelles, trois des cinq quartiers ont fait l'objet d'un contrôle. Une pollution a été détectée dans deux d'entre eux.

La Défense estime que, par quartier militaire, environ cinq sites ou terrains sont susceptibles d'être pollués – pour autant qu'une quelconque activité polluante y ait été exercée; ainsi, par exemple, tous les parkings et stations-service sont potentiellement pollués. Sur les 350 quartiers, quelque 300 compteraient des sites pollués et 50 n'en auraient pas. Cette dernière catégorie regroupe les petits quartiers non opérationnels, tels que les tours Bemilcom (anciens sites Belgacom) et les installations RMD (radiocommunication).

Sur les 155 terrains examinés au 30 juin 2005 (sites potentiellement pollués), 115 présentaient une pollution, dont 23 ont, entre-temps, été assainis. La Défense part de l'hypothèse que les principaux sites pollués sont à présent connus. Des pollutions de moindre envergure (par exemple, les citernes à carburant) peuvent toujours apparaître. Étant donné que 155 terrains à risque ont été examinés et que la Défense estime que 50% des terrains pollués sont connus, le nombre de sols potentiellement pollués est estimé à 310.



La majeure partie des pollutions sont découvertes à l'occasion de la désaffectation de terrains militaires (40%) ou de l'exécution de travaux, ou encore à la suite de plaintes (40%). Une plus petite partie (20%) des terrains pollués découverts résulte d'un examen ciblé systématique (par exemple, l'examen des stations POL, les contrôles périodiques en Flandre).

Le registre des sols mentionne, outre les terrains pollués historiques, les nouvelles pollutions et les pollutions mixtes. Le registre ne reprend toutefois pas l'ensemble des terrains examinés (les résultats des contrôles périodiques, par exemple, n'y figurent que de manière limitée). Il en résulte que les données du registre des sols ne concordent pas avec les chiffres mentionnés ci-dessus.

Les principales catégories de dossiers d'assainissement clôturés et en cours concernent les incidents (aussi appelés 'calamités') (56%) et les expropriations/aliénations (35%). Si l'on tient compte uniquement des dossiers en cours, la catégorie des expropriations et des aliénations est la plus importante.

Dossiers d'assainissement dans le registre des sols (au 30 juin 2005)				
Catégorie	Clôturé	En cours	Total	%
Calamités	46	14	60	56
Terrassement	1	0	1	1
Expropriation	6	7	13	12
Vente	11	14	25	23
Contrôle périodique	5	1	6	6
Fin de l'activité	3	0	3	2
Total	72	36	108	100

Sur les 108 dossiers, 74 concernent des terrains militaires situés en Région flamande, 31 des terrains en Région wallonne et trois des terrains situés en Région de Bruxelles-Capitale. Parmi les dossiers en cours, 89 % des terrains sont situés en Flandre. Ce chiffre élevé s'explique par le fait que les dossiers en cours concernent surtout des aliénations et des expropriations (58 %) et que la plupart des désaffectations de terrains sont effectuées en Région flamande. Selon la Défense, la raison réside dans le fait que la Flandre compte davantage de petits quartiers, qui sont plus faciles à désaffecter. En outre, un nombre considérable d'assainissements sont également en cours, à la suite de calamités, et concernent onze terrains situés en Flandre et trois en Wallonie.

Sur les 72 dossiers clôturés, onze n'ont pas révélé de pollution, 38 ont révélé une pollution, mais n'ont pas fait l'objet d'un assainissement et 23 ont fait l'objet d'un assainissement. Les dossiers clôturés concernent principalement des calamités, qui nécessitent un bref délai d'exécution en raison de l'application d'une procédure accélérée. Il s'agissait de 26 dossiers wallons et de 20 dossiers flamands. Les dossiers clôturés se répartissent, dès lors, de manière plus uniforme entre la Région wallonne (39 %) et la Région flamande (58 %). Dans la Région de Bruxelles-Capitale, deux dossiers ont été clôturés (3 %).

Le décret d'assainissement flamand se réfère à la notion de parcelle cadastrale, ce qui entraîne des difficultés au sein de la Défense pour appliquer la législation. Celles-ci résultent du fait que les terrains militaires ne sont pas repris au cadastre de manière uniforme. Certains terrains militaires de 100 ha ou plus (tels que les terrains d'entraînement) constituent une seule parcelle cadastrale et, comme, en vertu du décret, les reconnaissances de sols doivent être effectuées sur l'ensemble de la superficie de la parcelle, la Défense rencontre des problèmes insurmontables (voir ci-dessous).

Pendant l'exécution de l'audit, la Cour des comptes a constaté que les notions relatives à la gestion des terrains et des sols n'étaient pas définies de manière univoque au sein de la Défense. Tant les notions utilisées²⁰ que leur portée divergent selon les services consultés. La Cour des comptes a également rencontré des difficultés pour connaître la superficie exacte des terrains militaires (au total, le chiffre avoisinerait les 30.000 ha) et le nombre de quartiers militaires (entre 300 et 400, selon la définition utilisée)²¹.

3.2 Détermination de la nature et de la gravité de la pollution

3.2.1 Priorités dans le cadre de la détection et de l'examen de sols pollués

Les procédures fixées dans la législation régionale relative à l'assainissement des sols prévoient que la nature et la gravité de la pollution sont déterminées à l'aide d'une reconnaissance et d'une analyse de risques.

Une directive interne décrit les procédures à suivre. Cette directive contient tant des éléments de la réglementation régionale que les priorités et les choix politiques de la Défense (analyse de risques interne, application technique de la législation, limitations opérationnelles et budgétaires), comme précisé ci-dessus dans le présent rapport.

²⁰ Par exemple, les notions de domaine, terrain, quartier, site, parcelle, etc., ainsi que les dénominations fonctionnelles (parking, station POL, ...).

²¹ Ces problèmes proviennent de la dispersion des compétences entre de nombreux services et de l'absence de système d'information géographique (SIG).

La Défense distingue cinq catégories de reconnaissances de sols et prévoit un ordre pour leur exécution.

Priorités en ce qui concerne la reconnaissance de sols	
Catégorie	Sélection en vue d'une reconnaissance
<ul style="list-style-type: none"> • Nouvelle pollution causée par un incident • Aliénation ou expropriation • Terrassement 	Prioritaire
<ul style="list-style-type: none"> • Pollution historique • Contrôle périodique 	En fonction des possibilités budgétaires

Dans la pratique, il est procédé à une reconnaissance de sols en premier lieu en cas d'incidents, parce qu'il s'agit d'une nouvelle pollution et qu'en pareille situation, la Défense est tenue, en vertu des législations régionales, de procéder à une reconnaissance du sol. Ensuite, il est procédé aux reconnaissances qui s'inscrivent dans le cadre des aliénations de terrains militaires, parce que le décret d'assainissement des sols de la Région flamande impose une attestation de conformité du sol en cas de cession. Et, enfin, les reconnaissances que la Défense effectue en dernier lieu sont celles qui sont uniquement requises pour des raisons environnementales et de sécurité.

Parallèlement à cet ordre de priorité, la Défense distingue deux formes de reconnaissance des sols, en se basant sur deux hypothèses qui peuvent se présenter lors de la constatation d'une pollution du sol.

Types de reconnaissances de sols au sein de la Défense		
Catégorie	Conditions	Implications
Reconnaissance conforme	Propagation de la pollution en dehors du terrain militaire ou pollution des eaux souterraines	<ul style="list-style-type: none"> – Application intégrale des décrets régionaux – Transmission des résultats à l'autorité régionale
Reconnaissance limitée	<ul style="list-style-type: none"> – Pollution limitée au terrain militaire, absence de pollution des eaux souterraines – Motifs opérationnels ou budgétaires 	<ul style="list-style-type: none"> – Application limitée au volet technique de la réglementation – Reconnaissance ponctuelle – Non-transmission des résultats à l'autorité régionale

Si les conséquences de l'incident restent limitées au domaine militaire ou si l'application d'une procédure décrétole complète n'est pas possible pour des raisons d'opérationnalité militaire, une reconnaissance *limitée* du sol est effectuée. Un expert agréé en matière d'assainissement des sols examine s'il y a lieu ou non de procéder à un assainissement sur la base du degré de risques déterminé. Seul le lieu suspect est examiné, et non l'ensemble de la parcelle cadastrale. Le dossier n'est pas transmis à l'autorité régionale. .

Si les conséquences de l'incident ne se limitent pas au domaine militaire ou s'il existe un risque de propagation aux eaux souterraines, c'est la procédure de la reconnaissance *conforme* qui est appliquée. Comme le prévoit la législation, il est ensuite procédé à une étude d'orientation du sol (EOS) et, si nécessaire, à une étude de caractérisation du sol (ECS) et à un projet d'assainissement du sol (PAS). Une telle opération peut prendre 4 à 5 ans. La totalité de la parcelle doit

être examinée et l'ensemble des documents sont transmis aux autorités régionales compétentes, qui interviennent dans la procédure aux moments prévus à cet effet.

La Défense estime qu'une reconnaissance limitée du sol présente les avantages suivants:

- Les activités opérationnelles sont entravées le moins possible;
- La procédure à appliquer pour l'exécution des reconnaissances de sols, d'un projet d'assainissement et des activités de terrain dure moins longtemps;
- Seul le site suspecté, et non la totalité de la parcelle cadastrale, doit être examiné;
- Les coûts sont, par conséquent, moins élevés.

Pour exécuter les reconnaissances limitées de sols, la Défense se base sur l' 'autonomie militaire' (voir point 1.1) et estime que, pour les pollutions touchant une petite superficie du domaine militaire, il n'est pas opportun d'entamer toute la procédure prévue par le décret (y compris l'intervention des différentes autorités régionales) ni d'examiner l'ensemble de la parcelle cadastrale. À titre subsidiaire, la Défense souligne que la marge budgétaire disponible pour l'exécution de reconnaissances est limitée, ce qui justifie l'instauration d'un ordre de priorité pour l'exécution des reconnaissances de sols. L'annexe 4 donne un aperçu des critères utilisés pour la réalisation des deux types de reconnaissances des sols par la Défense.

3.2.2 Reconnaissances des sols périodiques pour les terrains sur lesquels des activités à risque sont effectuées

La Région flamande prévoit l'obligation d'effectuer des reconnaissances de sols périodiques sur les terrains où sont effectuées des activités présentant un risque de pollution du sol (Vlarebo²²).

En vue de l'application du Vlarebo, la Défense a dressé à l'intention de la Région flamande un inventaire, par quartier, de toutes les activités à risque effectuées. Une telle législation et de telles listes n'existent pas (encore) pour les régions bruxelloise et wallonne. Toutefois, des reconnaissances ponctuelles sont effectuées par niveau de quartier sur l'ensemble du territoire, par exemple, auprès des anciennes stations POL, de manière à pouvoir intégrer les coûts d'assainissement dans des travaux d'infrastructure prévus.

Au cours de la période 2000-2001, un certain nombre de contrôles périodiques ont été effectués en Flandre, principalement dans les quartiers de l'ancienne force terrestre. L'exécution de contrôles périodiques a coûté 421.420 euros à la Défense. En raison du coût relativement élevé, plus aucun contrôle périodique n'est prévu pour le moment²³.

Étant donné que la Défense ne voulait examiner que les éléments à risque dans le cadre de ses contrôles périodiques, elle a opté pour une reconnaissance limitée, portant uniquement sur la zone suspecte délimitée et non sur l'ensemble de la parcelle. Par conséquent, les résultats des reconnaissances limitées effectuées

²² Arrêté d'exécution du décret flamand d'assainissement des sols.

²³ Selon la Défense, l'OVAM n'insiste plus sur la nécessité d'exécuter des contrôles périodiques. L'organisme suit toutefois activement les assainissements en cours et menace, par exemple, d'infliger des amendes lorsque des dossiers traînent.

par la Défense n'ont pas été systématiquement transmis à l'OVAM. Celui-ci exige, sur la base du décret flamand d'assainissement des sols, que les reconnaissances soient chaque fois étendues à l'ensemble de la parcelle concernée, ce qui implique un nombre beaucoup plus élevé d'échantillons et, partant, des coûts supplémentaires. En ce qui concerne les domaines militaires pour lesquels il n'y a pas de classification cadastrale poussée, une telle obligation a une influence importante sur les coûts.

Dans le quartier de Brasschaat-Oost, il a été mis fin au contrôle périodique, parce que l'OVAM voulait que la reconnaissance porte sur l'ensemble de la parcelle (90 ha). La parcelle devant à présent faire l'objet d'une expropriation par la commune, une procédure conforme sera suivie dans ce cadre.

Une concertation organisée entre la Défense et l'OVAM au sujet de cette problématique et la formulation de propositions concernant la stratégie de reconnaissance à suivre n'ont pas débouché sur une solution acceptable, parce que les terrains à examiner étaient, selon la Défense, encore trop grands et donc les reconnaissances encore trop chères²⁴.

Résultats des contrôles périodiques (Région flamande)				
Nombre de quartiers	Avis d'un expert	Avis suivi	Avis pas suivi	Dossier transmis à l'OVAM
Absence d'assainissement	5	5	0	2
Aucune reconnaissance complémentaire	10	10	0	0
Reconnaissance complémentaire	33	16	17	10
Total	48	31	17	12

Au total, il a été procédé à 49 reconnaissances sur une liste de 52. Une reconnaissance n'a pas donné lieu à un rapport complet et trois reconnaissances prévues n'ont pas été effectuées: l'une pour des raisons de sécurité (Melsbroek), une autre parce que la parcelle était trop grande (Peutie) et une en raison de la décision d'expropriation (Brasschaat). Douze des 48 dossiers (complets) ont été transmis à l'OVAM (dont deux sans pollution).

La Défense a effectué une deuxième évaluation interne sur la base de l'avis de l'expert en assainissement des sols. Il en a résulté que, dans 17 des 33 cas, la Défense n'a pas suivi l'avis de l'expert tendant à effectuer une reconnaissance complémentaire. Cette décision s'explique partiellement pour une dizaine de reconnaissances par un dépassement de la norme prévue pour le zinc, qui a, par la suite, d'ailleurs été assouplie dans la réglementation. Pour les autres cas, la Défense a effectué une nouvelle analyse de risques sur la base de critères internes. Cette façon de procéder risque de ne pas toujours faire apparaître clairement quels sont les critères utilisés par la Défense. Des dossiers concrets sont examinés de manière ad hoc sur la base de critères de nature à la fois scientifique, budgétaire et pratique (gestion). Il en résulte que le système utilisé par la Défense manque de transparence.

²⁴ L'OVAM a élaboré un règlement «grandes parcelles» spécialement pour la Défense et la SNCB. L'objectif était de faire néanmoins porter la reconnaissance sur l'ensemble de la parcelle, conformément à la législation, mais pour un coût minimum.

En ce qui concerne les seize dossiers dans lesquels la Défense a suivi l'avis de l'expert tendant à effectuer une reconnaissance complémentaire, dix d'entre eux ont été transmis à l'OVAM. Certains des dossiers dans lesquels l'avis interne préconisait également une reconnaissance complémentaire sont restés sans suite à ce jour. La raison n'en a pas pu être déterminée, mais elle est probablement de nature budgétaire.

3.2.3 Nature de la pollution

La classification suivante, élaborée par la DGMR, des sites pollués selon la nature et la source de la pollution fait ressortir que la pollution connue résulte principalement de fuites d'huiles minérales.

Estimation de la nature de la pollution			
Substance polluante	% cas	Produits	Source
Huiles minérales	70%	Essence, kérosène, diesel, huiles et graisses	Stations POL, réservoirs de carburant présentant une fuite, ateliers d'entretien, fuites au niveau des pipelines, accident d'avion
Hydrocarbures chlorés	10%	perchloroéthylène, trichloroéthylène	Lavoirs industriels (par exemple, Anvers – Berchem – Ancien hôpital militaire et centre logistique n° 2)
Métaux lourds	20%	mercure, cadmium,...	Dépôt clandestin (piles, ...), détonation de munitions, ...

À la demande de la Cour des comptes, la Défense a estimé le degré de pollution des sols pollués connus. 20% seraient faiblement pollués, une petite majorité des terrains (60%) seraient moyennement pollués et dans environ 20% des cas, soit 20 à 25 terrains, le degré de pollution constaté serait élevé.

3.2.4 Critères de sélection dans le cadre de l'assainissement des sols

Tous les dossiers qui sont transmis à l'autorité régionale (voir aussi point 3.2.1) sont, quoi qu'il en soit, soumis à une obligation d'assainissement; aucune sélection ne peut être effectuée.

Pour les autres dossiers, dits internes, de pollution de terrains militaires, aucune action n'est entreprise si aucun risque toxicologique pour l'homme ou l'environnement n'est constaté ou si ce risque s'avère très faible. L'annexe 5 présente la manière dont la Défense utilise des critères de sélection pour l'assainissement des terrains militaires pollués.

Cette procédure ne figure pas dans un document formel et a été reconstituée par la Cour des comptes sur la base d'entretiens. Selon la DGMR, il n'est pas vraiment nécessaire de formaliser la méthode, parce que la pratique et le bon sens permettent, la plupart du temps, de savoir ce qu'il y a lieu de faire. L'uniformité de l'analyse est garantie par le fait que l'analyse de risques est toujours effectuée par le service Assainissement de la DGMR.

Ce modèle permet, sur la base du degré de risque, de décider de la nécessité et de l'urgence d'un assainissement en fonction de l'affectation du terrain. S'il s'agit d'une classe de risque 1 en l'usage actuel, il convient d'entamer un assainissement sans délai. En revanche, si pour l'utilisation actuelle ou future du terrain, le

risque est négligeable (classe 3), il ne sera procédé à aucun assainissement. L'existence de la pollution du sol n'est pas niée pour autant mais elle est si minime ou inerte, qu'elle ne présente aucun danger. Dans tous les autres cas, la nécessité d'un assainissement est bien réelle, mais le début de l'opération peut être reporté et être fixé en fonction du moment où les risques futurs apparaîtront, des moyens financiers disponibles, de la priorité d'affectation des moyens financiers et de l'intégration dans les activités prévues en matière de nouvelle construction ou de rénovation.

Il ressort de l'audit que la sélection des terrains pollués à assainir se base sur les critères suivants: application de la législation environnementale (motifs liés à l'environnement et à la sécurité), motifs de gestion (par exemple, transfert de terrains prévu) et motifs budgétaires. Il n'est pas tenu compte du rendement de l'investissement sur le plan écologique. Ces critères de sélection ne sont pas classés dans un certain ordre d'importance. La prépondérance d'un critère par rapport aux autres diffère selon les cas (voir également point 3.3).

3.3 Programmation de la gestion des sols

Pour l'ensemble de l'opération d'assainissement des sols, la Défense n'élabore pas un programme qui offrirait un relevé cohérent du nombre de sols suspects parmi les terrains de la Défense, de la nature et de l'ampleur de la pollution, ainsi que de la planification du financement des projets. La Défense ne dispose pas suffisamment d'une vue d'ensemble et des connaissances nécessaires à cet effet. Le tableau ci-après contient les éléments essentiels pour l'élaboration d'un programme et les connaissances disponibles à la Défense à cet égard.

Éléments nécessaires à l'élaboration d'un programme d'assainissement des sols	
Connaissances requises	Connaissances disponibles
Nombre total de sols pollués	Uniquement les terrains sur lesquels une reconnaissance de sol a été effectuée
Nature et ampleur de la pollution	Uniquement les terrains sur lesquels une reconnaissance de sol a été effectuée
Estimation des coûts	Uniquement pour les dossiers dans lesquels un projet d'assainissement du sol a été élaboré
Planification du financement des projets	Uniquement pour les dossiers dans lesquels un projet d'assainissement du sol a été élaboré

En outre, la Défense n'a pas fixé à cet égard d'objectifs quantifiables généraux pour la reconnaissance et l'assainissement des terrains pollués (voir le point 1.2.2). Divers États membres de l'OTAN appliquent toutefois un programme exprimé en termes quantitatifs. À titre d'exemple, la Cour des comptes se réfère à l'objectif fixé par l'armée néerlandaise en la matière.

Défense – Pays-Bas – Objectifs en matière d'assainissement des sols²⁵:

Au plus tard en 2023, la Défense assainira ou maîtrisera l'ensemble des pollutions graves des sols présentes sur les terrains de l'armée.

Le programme d'assainissement des sols de la Défense a été entamé en 1991 et comprenait, fin 2004, 3.557 sites. Entre 1991 et 2004, 74% des sites ont été assainis ou se sont avérés propres à l'issue d'une reconnaissance du sol. En 2004, 197 sites (presque 6%) faisaient l'objet d'un assainissement et 510 sites (14%) faisaient l'objet d'une reconnaissance du sol. Plus de 6% des sites doivent encore être examinés dans un avenir proche. Dans sa note de politique environnementale pour 2004, le ministère néerlandais de la Défense a harmonisé la date finale du programme d'assainissement des sols avec la date finale nationale en vigueur, à savoir 2023.

Pour la Défense, il s'agit plutôt de maîtriser le problème de la pollution, de conserver cette maîtrise et de traiter les problèmes au moment où ils se posent, c'est-à-dire, dans la pratique, au moment où un terrain est en passe d'être aliéné ou lors d'une calamité, qui nécessite une intervention urgente.

3.4 Gestion des assainissements

3.4.1 Gestion budgétaire des assainissements

Les dépenses consacrées à la gestion des sols sont imputées sur deux allocations de base du programme d'activités 50/2 (*Renouvellement de l'équipement et de l'infrastructure*) et sur une allocation de base du programme d'activités 50/3 (*Renouvellement complémentaire de l'infrastructure*).

La Défense gère des dépenses similaires (à imputer ou non sur une même allocation de base) qui sont regroupées dans un « catalogue budgétaire ». Les crédits destinés à la reconnaissance des sols et à l'assainissement font partie du catalogue relatif aux travaux d'infrastructure (nouvelle construction, travaux d'aménagement, rénovation).

Les moyens destinés à l'infrastructure sont affectés en priorité aux travaux d'infrastructure proprement dits (construction) et les dépenses relatives à la reconnaissance des sols et, surtout, à l'assainissement des sols sont demandées sur une base ad hoc et accordées en fonction de la marge budgétaire encore disponible. Elles sont donc secondaires par rapport aux travaux d'infrastructure proprement dits.

Pour chaque projet d'assainissement²⁶, élaboré par un expert indépendant, la Défense établit un budget ad hoc. Elle estime que, tant que l'expert n'a élaboré un tel projet, il est difficile d'évaluer le coût d'une opération d'assainissement. La Défense projète donc les dépenses dossier par dossier, en se basant généralement sur le scénario le plus défavorable.

Les dépenses futures en matière de gestion des sols ne sont donc pas reprises dans le budget pluriannuel de la Défense. À la demande de la Cour des comptes, la Défense a tout de même effectué quelques estimations, qui sont examinées au point suivant. La DGMR estime le coût total d'assainissement des sols à des 'dizaines de millions d'euros'.

²⁵ Ministère de la Défense, Rapport annuel relatif à l'environnement 2004, 's-Gravenhage, mai 2005.

²⁶ Dans le PAS, l'expert en assainissement des sols mentionne un certain nombre de variantes d'assainissement. Pour chacune de celles-ci, il donne une estimation des coûts (prix courants) ainsi qu'une estimation de la durée de l'opération.

3.4.2 Analyse des dépenses consacrées à la reconnaissance et à l'assainissement des sols

Sur la base des estimations de la DGMR, complétées par des données financières réelles, la Cour des comptes a établi le relevé suivant des coûts supportés et des coûts à prévoir à la suite de la pollution des sols.

Relevé du coût de la pollution des sols (exprimé en milliers d'euros)	
1. Dépenses réalisées	3.497,10
2. Coût estimé des dossiers en cours	11.916,83
3. Dépenses à imputer au budget des assainissements prévus	5.000,00
4. Dépenses programmées pour le budget 2006 – 2009 (version DGMR)	7.612,00

Au cours de la période 1995 – 2004, un montant total de 3.497.100 euros a été consacré à la reconnaissance et à l'assainissement des sols²⁷, ce qui représente en moyenne 349.700 euros par an. Il s'agit principalement de dépenses occasionnées à la suite de calamités (incidents) et de reconnaissances des sols. Les dépenses ne cessent d'augmenter; en 2003 et 2004, elles se sont chaque fois élevées à 750.000 euros. Cette tendance devrait encore se renforcer à l'avenir, étant donné que les grands dossiers d'assainissement ne seront entamés qu'à ce moment-là.

Fin 2005, la DGMR considérait que 72 dossiers étaient *clôturés*. Ils portent surtout sur des pollutions limitées et des calamités. Il s'agit souvent de dossiers dans lesquels une ou plusieurs reconnaissances de sols ont été effectuées et il a été décidé de ne pas procéder à une reconnaissance complémentaire ou à un assainissement, ou encore l'assainissement effectué était limité. Le coût total de ces dossiers s'est élevé à 1.063.100 euros. Le tableau ci-dessous donne, pour les dossiers clôturés et en cours, un aperçu global des dépenses déjà effectuées et des dépenses envisagées pour chaque phase du processus de reconnaissance et d'assainissement.

Dépenses pour chaque phase du dossier (en milliers d'euros)		
Phase	Dépenses réelles	Coût estimé des dossiers en cours
Étude d'orientation du sol ou reconnaissance limitée	413,70	59,75
Étude de caractérisation du sol	608,65	4.643,00
Projet d'assainissement du sol	1.090,15	5.440,08
Travaux d'assainissement du sol	621,40	1.774,00
Fin de l'assainissement	763,20	0
Total	3.497,10	11.916,83

²⁷ Pour des raisons de technique budgétaire, la Défense n'était pas en mesure, à la clôture de l'audit, de fournir un état actuel des dépenses pour 2005.

Les coûts évalués représentent plus du double de l'estimation du coût des assainissements prévus par la DGMR, parce qu'une partie du traitement ultérieur des dossiers n'est pas encore prévue et qu'une partie des coûts seront intégrés dans le prix de vente des terrains en cas d'aliénation ou de vente. En cas d'expropriation ou de vente, les dépenses d'assainissement, qui sont préfinancées par la personne assujettie à l'obligation d'assainissement (c'est-à-dire le nouveau propriétaire du terrain), sont écartées de la comptabilité. Il en résulte que, pour ces sites, il est tenu compte d'une estimation théorique globale des coûts, sans reprendre celle-ci directement dans le budget²⁸. Seule la partie des coûts d'assainissement qui dépasserait le « scénario du pire » entre en considération dans la programmation.

L'annexe 6 contient un tableau mentionnant les caractéristiques des dix dossiers d'assainissement en cours les plus importants sur le plan financier²⁹. Dans ces dossiers, l'assainissement doit, en grande partie, encore être entamé, le démarrage de l'opération étant tributaire de la disponibilité de budgets.

À partir de 2006, le montant des assainissements (études de sol et travaux) devrait croître considérablement selon la Défense. Un montant de 268.000 euros pour l'étude de sol et un autre de 1.555.000 euros pour la réalisation des travaux d'assainissement ont été programmés pour 2006.

La réalisation de certains grands projets ne commencera que dans le courant de 2007. Pour l'année budgétaire 2007, il conviendrait déjà, selon DGMR, de prévoir environ 2,5 millions d'euros sur une base annuelle. En raison des expropriations et aliénations prévues (en application du scénario le plus défavorable), la Défense a déjà contracté des obligations pour les prochaines années budgétaires, ce qui a pour conséquence qu'une partie importante du budget 2005-2009 est déjà grevée (par ex. l'assainissement de Brustem pour un montant de 1,5 million d'euros). Il en résulte qu'au cours de cette période, il ne subsiste, de toute manière, qu'une marge restreinte pour fixer de nouvelles priorités ou préciser des priorités existantes (par exemple, approche de la pollution historique ou assainissement à la suite de nouvelles reconnaissances de sols périodiques).

Lors de l'élaboration du budget 2006, le SPF Budget et Contrôle de gestion a proposé à la Défense de poursuivre de manière soutenue l'expropriation des terrains en vue de pouvoir disposer à court terme, par le biais du fonds budgétaire concerné, d'autant de moyens que possible pour effectuer de nouveaux investissements en matière d'infrastructure. Les moyens du fonds budgétaire sur lequel les recettes des expropriations sont imputées pourraient également servir à financer les assainissements. La Défense devra examiner la proportion des moyens qu'elle affectera respectivement à la nouvelle infrastructure et aux assainissements. Il n'est donc pas certain que les montants estimés seront effectivement disponibles pour l'assainissement des terrains pollués.

²⁸ Ainsi, les coûts d'assainissement probables de l'ancien hôpital militaire et du Centre logistique Log C2 à Anvers sont estimés à 2,10 millions EUR.

²⁹ Un dossier a été clôturé entre-temps (crash F-16 à Peer-Wijchmaal).

**Estimation des dépenses requises (2006-2009) pour
les reconnaissances et assainissements des sols (en milliers d'euros)**

Année budgétaire	Montants à prévoir
2006	3.229
2007	2.461
2008	961
2009	961
Total	7.612

La DGMR précise que cette estimation n'englobe pas encore toutes les dépenses. Pour certains dossiers, il est encore nécessaire de procéder à un examen complémentaire pour appréhender les coûts d'assainissement (éventuels) et, dans une première phase, seuls les coûts de cet examen complémentaire ont été programmés.

En outre, il subsiste de nombreux terrains pollués, pour lesquels aucun assainissement n'est (encore) prévu et pour lesquels il n'existe pas davantage, en dehors de la comptabilité, d'estimations des dépenses probables à effectuer. Le coût de certains terrains fortement pollués ne sera repris dans aucune estimation, la Défense partant du principe que ces terrains n'entrent pas en considération pour un assainissement précisément en raison du coût élevé de cette opération. Tel est, par exemple, le cas du terrain de Zwijndrecht (Brosius), qui est pollué par des munitions. Le coût d'assainissement est estimé à 50 millions d'euros. Le non-assainissement de ces terrains aura pour conséquence qu'ils ne sont plus, ou guère, appropriés pour des activités humaines.

La Cour des comptes a comparé l'estimation avec les dépenses budgétées par le ministère néerlandais de la Défense en matière d'assainissement des sols. En supposant que la législation et la situation concernant la pollution des sols des terrains militaires sont comparables en Belgique et aux Pays-Bas, ces chiffres montrent que les efforts budgétaires consacrés par la Défense belge à l'assainissement des sols sont restés limités jusqu'à présent et que les dépenses futures sont probablement sous-estimées.

Assainissement des sols par la Défense aux Pays-Bas

Les efforts fournis par le ministère néerlandais de la Défense depuis 1991 en ce qui concerne l'assainissement des sols sont considérables. La note de politique environnementale de la Défense pour l'année 2000 prévoit un coût global de 225 millions d'euros d'ici 2010 en vue d'assainir ou de maîtriser toutes les pollutions de sols sérieuses sur les terrains de la Défense. Le 1^{er} janvier 2000, plus de 115 millions d'euros avaient déjà été affectés. La note de politique environnementale 2004 prévoit encore un montant de 31.500.000 euros pour la période 2004 - 2008 (soit, en moyenne, 6.300.000 euros par an).

3.4.3 Gestion administrative des assainissements de sols

Gestion des fichiers et traitement des données

Les terrains militaires sur lesquels une pollution a été constatée sont repris par la DGMR dans le registre des sols pollués de la Défense. Ce registre des sols constitue, en premier lieu, un outil de gestion des dossiers pour la DGMR. Il ne vise pas à permettre à la Défense de fournir des justifications quant à la gestion des sols pollués.

L'objectif est que les données du registre des sols soient reliées, à terme, au système d'information géographique (SIG). Le système SIG n'a pas encore été totalement développé en raison d'un manque de moyens. Il ne contient pas encore, pour le moment, de données relatives à la vulnérabilité, aux plans d'affectation et à l'exploitation des sols ni aux activités à risque.

Délais d'exécution

De nombreux dossiers d'assainissement connaissent de longs délais de traitement. Le retard constaté dans le traitement des dossiers est dû à une combinaison de facteurs dont les principaux sont d'ordre technique et budgétaire.

Le retard technique résulte, la plupart du temps, du fait que l'ECS ne permet pas de délimiter une pollution. Cette délimitation ne s'effectue pas uniquement horizontalement. La propagation verticale de la pollution dans le sol et les eaux souterraines influence fortement la technique d'assainissement et, dès lors, le coût.

L'OVAM impose, en Région flamande, l'application stricte des dispositions décrétales lors de la délimitation de la pollution, de sorte qu'il arrive souvent que plusieurs reconnaissances complémentaires doivent être effectuées dans le cadre des reconnaissances et assainissements conformes. Ces reconnaissances nécessitent beaucoup de temps, ce qui peut avoir des conséquences financières néfastes. Les exemples mentionnés ci-après illustrent bien ce problème :

Zeebruges (ancienne base de la marine) : un terrain présentant une pollution externe due aux lots voisins et loué par la Défense à la Région flamande (probable assainissement d'office par l'OVAM et à la charge de cet organisme). La Région flamande souhaite exploiter le potentiel économique du terrain et le céder à une entreprise mais la Défense doit continuer à louer le terrain inoccupé parce qu'il n'est pas possible de le transférer tant que l'ECS n'a pas été approuvée. En dépit de la pression exercée dans ce dossier par la régie portuaire, le dossier continue à traîner en raison de la problématique liée à la délimitation de la pollution dans le cadre de l'ECS.

En ce qui concerne une pollution détectée à Bourg-Léopold (Pol Station Nord), huit ECS successives ont déjà été effectuées pour pouvoir délimiter la pollution. L'OVAM s'oppose à la prise de mesures que souhaite la Défense parce que le décret relatif à l'assainissement des sols exige que la délimitation ait été effectuée avant que l'assainissement ne puisse commencer. Les mesures conservatoires constituent, en effet, déjà une certaine forme d'assainissement.

À Anvers (hôpital militaire) : pollution propagée relativement vite dans les eaux souterraines. Elle a été contenue grâce à la délimitation et des mesures conservatoires ont été autorisées.

Les délais de traitement globaux ont également été ralentis par le report de l'exécution des reconnaissances et des assainissements par la Défense pour des raisons budgétaires.

Une pollution importante a été détectée sur un terrain militaire à Zeebruges (Knaepen). Celui-ci devra un jour être assaini. Toutefois, l'assainissement n'est pas effectué en raison d'autres priorités budgétaires.

Ventes et expropriations de domaines militaires

Lors de l'aliénation de terrains militaires situés en Région flamande, la Défense doit disposer d'une attestation de conformité du sol. Pour le moment, une telle attestation n'est pas requise pour l'aliénation de terrains situés en Région wallonne ou dans la Région de Bruxelles-Capitale. Néanmoins, la Défense examine également avant chaque vente l'existence éventuelle d'une pollution.

Dans le cadre d'une procédure d'expropriation, l'assainissement peut être entièrement effectué par la Défense avant le transfert. Cette façon de procéder présente l'avantage de pouvoir confier la gestion de l'assainissement à la Défense, mais elle entraîne, dans la plupart des cas, un retard important dans le transfert ainsi qu'une charge de travail supplémentaire.

Lors de l'expropriation ou de l'aliénation de terrains militaires pollués, l'expropriant/l'acheteur peut demander de reprendre l'obligation d'assainissement incombant à la Défense. Celle-ci veut également, lors de la désaffectation de terrains militaires, vendre les biens le plus rapidement possible et le plus souvent possible moyennant un préfinancement par l'acheteur/l'expropriant en cas de pollution éventuelle du sol. L'objectif sous-jacent est de disposer à court terme d'autant de moyens que possible susceptibles d'être réinvestis dans l'infrastructure ou l'assainissement, par le biais du fonds budgétaire prévu à cet effet. Dans le cadre de ces montages juridiques, la Défense reste responsable de l'assainissement et doit, donc, en supporter les coûts au final, fût-ce au prix d'une réduction du produit de la vente ou de l'indemnité d'expropriation.

Le peu de moyens investis par la Défense dans les opérations internes d'assainissement du sol contraste avec la constatation que les coûts environnementaux éventuels ne sont pas pris en considération lors de la décision de désaffecter et d'aliéner des terrains. La Défense court ainsi le risque de devoir faire face à des coûts d'assainissement inattendus, comme il ressort des exemples suivants³⁰:

Saint-Trond (Brustem): les terrains sont affectés à une zone de récréation et à une zone industrielle. La ville vend une partie des sols à un promoteur. Les coûts d'assainissement ont initialement été estimés à 911.746 euros. Ils s'élèveront finalement probablement à plus de 2 millions d'euros (voir ci-après).

Anvers (ancien hôpital militaire et centre logistique Log C2): après assainissement, les terrains seront revendus par la ville à un promoteur. Les coûts de l'assainissement ont été estimés à plus de 2 millions d'euros. Bien que la désaffectation date d'avant 1998, l'acte de cession n'avait pas encore été passé début 2006. Entre-temps, la Défense continue à supporter les frais de maintenance et de surveillance des terrains.

³⁰ Ces dossiers ne sont pas encore totalement achevés, raison pour laquelle il n'est pas possible de donner une image financière globale.

Les collaborateurs du ministre estiment que, lors de l'aliénation de terrains militaires pollués, il est, depuis peu, tenu compte à la fois des coûts environnementaux estimés – sur la base d'une reconnaissance du sol – et des bénéfices. Cette tendance n'a pas encore pu être constatée dans les dossiers en cours.

Dans le cadre des ventes ou expropriations, les comités d'acquisition du SPF Finances déterminent la valeur vénale du domaine militaire à céder. Cette valeur se base notamment sur l'affectation des terrains en termes d'aménagement du territoire. Les terrains militaires se voient attribuer une couleur différente sur les plans régionaux selon la Région concernée: le blanc (pas d'affectation) pour la Flandre et le bleu (affectation d'utilité générale) pour la Wallonie. C'est ainsi que le nouveau propriétaire (il s'agit, la plupart du temps, de communes) détermine, en Région flamande, l'affectation – et, partant, le prix de vente. L'affectation du sol influence également le niveau des coûts d'assainissement. En Région flamande, on examine l'affectation des parcelles adjacentes pour déterminer l'affectation du sol du terrain à désaffecter.

Saint-Trond (Bevingen): Un domaine comportant un château et un parc a été pollué par des métaux lourds. Il est aliéné et, étant situé dans une zone d'habitation, nécessite des coûts d'assainissement élevés (estimés à 125.000 euros). Selon la DGMR, il serait préférable que le terrain soit affecté à une zone naturelle, assortie de limitations d'utilisation, afin de supprimer les coûts d'assainissement.

En Wallonie, le prix de vente est déjà fixé en fonction de l'affectation d'intérêt général. Cette affectation du sol est maintenue après la désaffectation du terrain, la responsabilité de donner une nouvelle interprétation à l'affectation d'intérêt général appartenant aux communes et aux provinces.

Dans sa réponse au projet de rapport, le ministre signale qu'un groupe de travail interministériel SPF Finances-Défense a été créé avec pour objectif d'optimiser la vente de biens immobiliers appartenant à la Défense.

En ce qui concerne les terrains pollués, les comités d'acquisition du SPF Finances demandent le coût approximatif de l'opération d'assainissement éventuelle. Afin d'estimer le coût futur aussi précisément que possible, la Défense fait appel à un expert agréé en matière de sols. L'acte d'expropriation mentionne la valeur vénale du domaine militaire et tient compte du scénario le plus défavorable (ce que pourrait coûter un assainissement éventuel dans le pire des cas). Les moyens financiers destinés à l'assainissement sont déposés auprès de la Caisse des dépôts et consignations, ce qui signifie que l'expropriant préfinance l'assainissement. Au terme de l'opération d'assainissement, le solde éventuel et les intérêts sont reversés à la Défense. Dans le cadre de certaines cessions, le coût des travaux d'assainissement se sont avérés sous-évalués. Pour déterminer qui supportera le surplus (pour ce qui dépasse le scénario le plus défavorable), il faut attendre le résultat des négociations que la Défense mène avec l'expropriant. Il s'agit toujours d'un scénario ad hoc. Voici quelques exemples:

Turnhout (Blairon): la commune prend le surplus à sa charge.

Saint-Trond (Brustem): Lors de la cession, les coûts d'assainissement avaient été estimés à 911.746 euros. Par la suite, les coûts ont été réestimés à plus de 2 millions d'euros, en raison de la découverte d'une nouvelle pollution. Plusieurs procédures de demande de dommages et intérêts ont été introduites devant les tribunaux. Les parties se dirigent à présent vers un accord à l'amiable.

Terrains pollués par des munitions

Une catégorie spéciale de terrains militaires pollués regroupe les terrains de tir et d'entraînement et les terrains militaires sur lesquels ont été abandonnées des munitions de guerre. Il s'agit des terrains militaires potentiellement les plus pollués. Les munitions sont extrêmement toxiques : elles contiennent plus de 200 produits chimiques, dont 20 ont un effet grave sur l'environnement et la santé. En outre, les munitions qui n'ont pas explosé représentent un danger important³¹.

La Défense ne considère pas que ces terrains doivent faire l'objet d'un assainissement immédiat. Pour les grands terrains opérationnels comme les champs de tir et d'exercice et les terrains comportant de grandes quantités de munitions (de guerre) utilisées, aucun assainissement n'est effectué. La Défense privilégie plutôt un suivi de la pollution existante éventuelle. Le coût d'un assainissement effectif serait tellement élevé qu'il serait impayable selon la Défense et l'opération comporterait un risque pour l'intégrité physique en raison de la présence d'engins non explosés. Par exemple, en ce qui concerne le terrain de Zwijndrecht (Brosius), une étude a permis d'estimer les coûts de nettoyage et de destruction des anciennes munitions à 50 millions d'euros.

Lorsque la vente de terrains pollués de manière sporadique est envisagée, une évaluation est effectuée en collaboration avec l'autorité régionale en vue d'imposer des limites à l'utilisation plutôt qu'un assainissement. Ainsi, dans le parc du château de Bevingen (Saint-Trond), il existe une pollution localisée aux métaux lourds qui ne doit pas être assainie.

3.5 Surveillance de la qualité, contrôle, évaluation et rapports

3.5.1 Directives internes

Des directives décrivent avec précision ce qu'il y a lieu de faire si une pollution intervient. Comme mentionné au chapitre 2, le respect des directives ne fait pas, ou guère, l'objet d'un contrôle. Il manque un programme de contrôle ou d'audit qui vérifie le respect des directives et la nécessité éventuelle d'un accompagnement ou de nouvelles mesures. La Défense estime que les membres du personnel connaissent suffisamment les directives et que peu de contrôles sont nécessaires, étant donné que seul un nombre limité de membres du personnel est appelé à les appliquer. À l'avenir, les coordinateurs environnementaux devraient également veiller au respect des normes applicables et de l'obligation de notification.

3.5.2 Mesures de garantie de la qualité et maîtrise des coûts

La DGMR est compétente pour l'avis et le soutien techniques, le contrôle et le suivi technique des projets d'assainissement. Outre l'organisation d'une concertation avec les services concernés et l'expert en matière de sols, il est procédé, chaque année, à l'examen de l'état d'avancement de tous les dossiers d'assainissement avec les CRI, qui sont chargés du suivi quotidien. Les coordinateurs environnementaux joueront à l'avenir un rôle consultatif envers les CRI au sujet des dossiers d'assainissement.

³¹ General Accounting Office (USA), DOD operational ranges, mai 2004, p. 36-37.

Au niveau externe, l'expert en assainissement des sols et, pour ce qui est des assainissements conformes, l'autorité régionale³² sont associés au suivi des projets d'assainissement. L'accompagnement et la réception provisoire d'un assainissement de sol sont encadrés par un expert agréé en assainissement des sols et comprennent les tâches suivantes :

- le contrôle et l'évaluation des offres introduites en vue de la passation du marché de travaux d'assainissement du sol ;
- la surveillance et la concertation avec l'entrepreneur lors de l'installation du chantier et la rédaction d'un rapport ;
- l'accompagnement d'un déterrement sélectif ;
- l'exécution d'exams de contrôle et l'élaboration de rapports sur le déroulement de l'assainissement et d'un rapport de réception provisoire contenant une évaluation des risques faisant apparaître les risques de pollution résiduelle des sols qui existent à ce moment-là ;
- l'exécution d'une délimitation complémentaire s'il ressort d'un examen de contrôle que les normes sont dépassées.

Les résultats des travaux d'assainissement sont évalués pour chaque dossier par l'expert en assainissement des sols qui rédige des rapports intermédiaires et un rapport final. Dans le cadre des assainissements conformes, les rapports sont transmis aux autorités régionales compétentes, qui offrent une garantie de légalité et de qualité supplémentaire. Selon la Défense, le plan d'assainissement (justification et évaluation des variantes d'assainissement), le contrôle du site et le rapport d'évaluation (comprenant éventuellement une explication du dépassement des coûts) donnent une idée suffisante de la qualité de l'assainissement effectué.

Le décret flamand d'assainissement des sols exige que l'expert en assainissement des sols possède les agrégations et l'indépendance nécessaires. Il s'avère que ce n'est pas toujours le cas.

Assainissement du terrain de Brustem. Un administrateur de la société experte en assainissement de sols désignée était également l'échevin qui est intervenu dans ce dossier au nom de la commune expropriante. Ayant repris l'obligation d'assainissement qui incombait à la Défense, c'est la ville qui a organisé la gestion de l'assainissement et non la Défense.

Les dépenses consacrées aux travaux d'assainissement font l'objet, pour chaque dossier, d'un suivi et d'une évaluation périodiques par le biais de rapports intermédiaires, de sorte que les coûts réels sont comparés avec les coûts estimés et que les écarts peuvent être justifiés³³. Selon la Défense, la mise en concurrence qui résulte de l'application de la législation relative aux marchés publics permet de maîtriser les coûts. Outre l'application de cette obligation légale, aucun autre instrument n'est mis en œuvre pour la maîtrise des coûts.

Dans le cas d'une vente où est appliqué le scénario du pire et où la Défense n'est donc plus soumise à l'obligation d'assainissement, mais est, désormais, uniquement responsable en la matière, le risque est réel que le contrôle susceptible

³² La concertation porte surtout sur des aspects techniques et de procédure dans des dossiers concrets. En cas d'incidents entraînant un risque réel de pollution des eaux souterraines, la division de la police de l'environnement wallonne (DPE) est systématiquement contactée. Tel n'est pas le cas en Région flamande ni en Région de Bruxelles-Capitale.

³³ Les écarts entre les coûts réels et les coûts estimés font l'objet d'un suivi en ce sens que, sur le plan de la technique budgétaire, toute augmentation d'un visa d'engagement doit être motivée.

d'être encore exercé par la Défense soit plutôt limité à la surveillance des coûts d'assainissement estimés, qui réduisent le prix de vente, et à éviter les coûts supplémentaires pour la Défense. Il est cependant difficile de contrôler, dans ces cas, la procédure appliquée pour le traitement des dossiers mêmes (voir Brustem). Afin d'éviter une pareille situation, la Défense fait à présent figurer dans l'acte de cession des dispositions lui accordant davantage de possibilités de contrôle et de suivi.

Pour la DGMR, il importe surtout que le dossier fasse l'objet d'un suivi technique, de sorte que la Défense puisse, par exemple, proposer le recours à d'éventuelles techniques d'assainissement alternatives moins onéreuses. Certains travaux ont déjà été arrêtés par le passé, parce que la technique d'assainissement utilisée ne convenait pas. Les techniques d'assainissement sont d'abord évaluées quant à leurs résultats.

3.5.3 Évaluation

La gestion des sols n'a encore été soumise à aucune évaluation globale, probablement parce qu'elle repose souvent sur des décisions prises sur une base ad hoc.

3.6 Conclusions

1. L'inventaire des terrains pollués n'est pas achevé et l'ampleur de la pollution des sols n'est pas totalement connue. La recherche de terrains pollués est encore trop peu systématique. En raison de l'état de la législation, les informations sont plus complètes pour la Région flamande que pour la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale. Les informations existantes ont partiellement été introduites dans la banque de données du registre des sols.
2. Les priorités en matière de reconnaissance des sols ne sont pas d'abord et exclusivement fixées en fonction des intérêts environnementaux, mais surtout sur la base de considérations budgétaires et de gestion.
3. Dans le cadre de l'exécution de reconnaissances de sols, la Défense adopte une position pragmatique en optant pour l'exécution d'une reconnaissance limitée ou pour la non-exécution d'une telle opération, si les conséquences de l'incident se limitent au domaine militaire ou si l'application d'une procédure décrétable complète n'est pas possible pour des raisons opérationnelles ou budgétaires. Les résultats des analyses restent, la plupart, du temps, au niveau interne.
4. En violation de la législation, le ministère de la Défense utilise, dans la pratique, une analyse des risques en deux étapes: une analyse générale (selon les normes légales) et une analyse supplémentaire liée au lieu (selon les normes internes de la Défense). L'objectif principal de la Défense est de maîtriser les risques et d'améliorer la qualité des sols dans toutes les situations où, en raison de l'utilisation actuelle, le sol ne satisfait pas aux normes fixées pour une utilisation de fait, et ce dans les limites des possibilités budgétaires.
5. La Défense n'a encore développé aucun programme d'assainissement du sol reprenant, de manière cohérente, tant le nombre d'assainissements à effectuer que le coût, le financement et la durée de l'opération globale d'assainissement du sol. Le financement des assainissements en cours et prévus se base sur une approche ad hoc et n'est pas lié à des objectifs quantitatifs généraux en matière de gestion des sols. La planification

pluriannuelle est élaborée (partiellement) sur la base des assainissements prévus et, pour autant que les coûts d'assainissement puissent être estimés, d'un projet d'assainissement du sol qui a été réalisé.

6. Eu égard aux moyens budgétaires actuellement disponibles, les possibilités d'assainissement sont très limitées. La priorité est donnée aux calamités et aux travaux d'assainissement nécessaires pour l'aliénation de terrains. Dans ce dernier cas, l'acquéreur du terrain paie un prix de reprise moins élevé à la Défense, qui reste responsable de l'assainissement, et il supporte les coûts d'assainissement à concurrence du scénario le plus défavorable qui a été conçu. Le délai d'exécution des opérations d'assainissement du sol peut éventuellement être allongé en raison du report de reconnaissances ou de travaux d'assainissement par manque de crédits.
7. Les dépenses consacrées à la reconnaissance et à l'assainissement des sols sont secondaires par rapport aux dépenses destinées aux travaux d'infrastructure proprement dits, qui sont inscrites à la charge de la même enveloppe budgétaire interne.
8. Le peu de moyens investis par la Défense dans les opérations internes d'assainissement du sol contraste avec la constatation que, jusqu'à récemment au moins, les coûts environnementaux éventuels n'étaient pas pris en considération lors de la décision de désaffecter et d'aliéner des terrains.
9. Étant donné que le nombre d'opérations d'assainissement achevées est encore trop faible, la Défense n'a qu'une idée limitée du coût réel des assainissements et, outre les possibilités prévues dans la législation relative aux marchés publics, elle n'a encore utilisé aucune autre technique de maîtrise des coûts, telle que le calcul selon un scénario et l'utilisation d'un prix standard par unité de prestation.
10. La Défense n'exerce qu'un contrôle limité sur le respect des directives internes et n'utilise pas encore suffisamment les systèmes de contrôle interne.

Chapitre 4

Conclusions générales et recommandations

4.1 Conclusions générales

Cadre juridique

Le cadre juridique relatif à la gestion des sols des terrains militaires n'est pas transparent, parce que la relation entre la législation militaire et la législation environnementale n'est pas claire. L'absence de définition de certaines notions utilisées dans la législation militaire contribue à ce manque de clarté. Compte tenu des directives internationales, la Cour des comptes estime que l'adhésion sociale est insuffisante pour exclure de manière générale, et sur décision unilatérale de la Défense, l'application de la législation environnementale aux terrains militaires et au contrôle y afférent.

Approche planifiée : objectifs

Grâce à la note de politique environnementale, le ministère de la Défense a introduit dans son organisation une approche planifiée de la politique environnementale et développe des instruments de gestion en vue du contrôle et du suivi de cette dernière. Les résultats de ces efforts, examinés à la lumière du modèle préconisé par la Cour des comptes, ne sont pas encore optimaux. En tant que plan stratégique, la note de politique environnementale n'est pas complète. Les objectifs n'ont pas été rédigés de manière à ce qu'ils puissent être contrôlés et ils ne font pas suffisamment référence aux prestations à exécuter, aux effets à atteindre et aux moyens à mettre en œuvre à cette fin. Les principaux points problématiques sont les suivants :

1. La Défense ne dispose pas de politique intégrée en ce qui concerne la gestion du sol. Il n'existe dès lors pas de cadre politique pour examiner les décisions à prendre au sujet des terrains militaires, notamment en ce qui concerne l'affectation du sol, la gestion du sol et de l'environnement et la politique de désaffectation.
2. L'approche de la problématique environnementale adoptée par la Défense se base essentiellement sur la politique de développement durable menée au niveau fédéral. Elle ne dispose pas d'un cadre permettant de mener une politique environnementale intégrée en tenant, notamment, compte des matières environnementales régionalisées.
3. La Défense n'a pas une idée suffisante de son passif environnemental et des nuisances environnementales causées. La pollution existante et les nuisances environnementales n'ont pas encore été totalement inventoriées, ce qui entrave la formulation d'objectifs réalistes qui visent précisément à améliorer la situation existante.
 - L'inventaire systématique, l'enregistrement et la mesure de l'utilisation de produits et de substances polluants, ainsi que l'identification des activités potentiellement polluantes et des lieux où ces activités ont été exécutées, font défaut pour pouvoir appréhender globalement les nuisances environnementales ;

- L'inventaire des terrains pollués et de l'ampleur de la pollution des sols n'est pas complet, les coûts d'assainissement ne sont pas suffisamment connus et la reconnaissance n'est pas effectuée de manière suffisamment systématique.
4. En raison de l'absence d'informations appropriées concernant les coûts financiers et les moyens disponibles pour la période planifiée, il n'est pas possible d'évaluer correctement la faisabilité et l'impact de la note. Étant donné que l'exécution de la note de politique a été située dans le cadre des *possibilités budgétaires*, elle est de nature particulièrement non contraignante.
 5. En l'absence d'un cadre de référence convenu et d'un système de mesure, la Défense n'a qu'un aperçu limité de la réalisation des objectifs environnementaux. Le ministère prépare, certes, l'introduction d'une procédure de sauvegarde de l'environnement en vue de pouvoir mesurer et évaluer l'exécution des tâches dans le domaine environnemental, mais elle n'est pas encore opérationnelle.
 6. Étant donné qu'aucune justification n'est donnée quant à la réalisation des objectifs environnementaux, ni le chef de la Défense ou le ministre, ni le parlement, ne peuvent appréhender l'exécution et les résultats de la politique environnementale menée par la Défense ainsi que ses implications budgétaires.

Approche planifiée : encadrement organisationnel et pilotage

Afin de soutenir la gestion environnementale au sein du ministère de la Défense et de remédier aux inconvénients résultant du morcellement des tâches, la Défense a intégré dans son organisation une structure environnementale. À la clôture de l'audit, les tâches et les compétences au sein de la structure environnementale avaient été définies, mais les instruments de soutien nécessaires à une exécution efficiente et effective des tâches faisaient défaut. Certaines notions utilisées au sein du ministère n'ont pas été définies de manière univoque, ce qui risque d'entraver sérieusement l'élaboration et l'utilisation des instruments de gestion.

Plusieurs éléments indiquent que le degré de coordination visé – garantir une approche globale et intégrée de la protection de l'environnement – n'a pas encore été atteint. À cet effet, il reste encore, dans une large mesure, à organiser la concertation et la collaboration sur le terrain.

Le ministère de la Défense est conscient du cadre légal et des pratiques et techniques environnementales existantes. Sur le terrain, il a déjà pris de nombreuses mesures et élaboré des directives et des instructions. Cependant, il n'accorde pas une attention suffisante à la mise en œuvre des prescriptions et des directives internes, à l'accompagnement, au suivi et au contrôle sur le lieu de travail.

Prévention

La Défense fournit des efforts en vue de prévenir la pollution, mais, en raison de l'absence d'objectifs ou d'indicateurs mesurables, tels que précités, il n'est pas possible de juger de manière objective de l'efficacité des mesures prises et des directives élaborées.

Tant que le système de permis (MDE) et le système de management environnemental (SME) n'auront pas été complètement mis en œuvre, le ministère de la Défense restera dépourvu d'un outil permettant de suivre et de mesurer l'application et le respect des directives, de surveiller la qualité du contrôle et de promouvoir l'amélioration permanente des procédures.

Le respect de la législation environnementale par les concessionnaires est prévu formellement, mais, dans la pratique, cette obligation est parfois interprétée avec souplesse.

Assainissement

La Défense adopte une approche fonctionnelle et pragmatique de la pollution du sol, mais fait face à un manque de moyens. La Cour des comptes signale les problèmes suivants :

1. En violation de la législation, le ministère de la Défense utilise, dans la pratique, une analyse en deux étapes des risques de pollution des sols : une analyse générale (selon les normes légales) et une analyse supplémentaire liée au lieu (selon les normes internes de la Défense). Les priorités en matière de reconnaissance des sols ne sont pas exclusivement fixées en fonction des intérêts environnementaux, mais surtout sur la base de considérations budgétaires et de gestion. Les résultats des analyses restent, la plupart du temps, au niveau interne.
2. La Défense ne dispose d'aucun programme d'assainissement du sol indiquant de manière cohérente tant le nombre d'assainissements à effectuer que le coût, le financement et la durée de l'ensemble de l'opération d'assainissement du sol. L'organisation financière des assainissements de sols s'effectue sur la base d'une approche ad hoc et n'est pas mise en relation avec des objectifs quantitatifs généraux en matière de gestion des sols.
3. Les moyens budgétaires disponibles limitent fortement les possibilités en matière de capacité d'assainissement et augmentent dès lors le délai d'exécution de l'opération d'assainissement des sols. Le coût réel des assainissements n'est que partiellement connu. Les dépenses en la matière sont secondaires par rapport aux dépenses destinées aux travaux d'infrastructure proprement dits, qui sont inscrites à la charge de la même enveloppe budgétaire. La Défense devra, quoi qu'il en soit, consentir dans le futur des investissements considérables dans l'assainissement, à l'aide des moyens budgétaires généraux ou de moyens provenant du fonds budgétaire.

4.2 Recommandations

Cadre juridique

La Défense devrait s'efforcer de s'inscrire dans la tendance internationale qui préconise une application générale de la législation environnementale au ministère de la Défense, moyennant des exceptions strictes, déterminées de manière cohérente et basées sur des critères objectifs. À cet effet, le ministère doit évaluer dans quelle mesure les décrets militaires et leur application sont en conformité avec les principes précités. Plus particulièrement, la Défense doit tendre vers une relation davantage transparente entre la législation environnementale et la législation militaire.

Approche planifiée : objectifs

1. L'élaboration d'une politique du sol explicite permettra à la Défense de prendre des décisions réfléchies dans les domaines de l'aménagement du territoire, de l'environnement et de la nature ainsi que d'optimiser l'utilisation et la désaffectation des terrains militaires. Ce cadre politique – qui doit, en partie, constituer une spécification de la politique fédérale et régionale – pourra servir de base pour défendre les intérêts du ministère de la Défense lors de l'élaboration de la législation fédérale et régionale dans les domaines précités.
2. Dans le cadre de l'élaboration du plan, la Défense doit, en premier lieu, dresser l'inventaire des nuisances environnementales.
 - Il est nécessaire de dresser un inventaire détaillé des substances, des activités, des processus et des sites à risque et de généraliser les contrôles périodiques des activités à risque. La qualité et la vulnérabilité des sols militaires doivent être examinées. Il serait opportun d'élaborer des plans de gestion des sols déterminant, pour les grandes installations, la qualité du sol ainsi que les activités comportant une menace pour l'environnement et les infrastructures de protection du sol.
 - Pour appréhender globalement la pollution historique des sols, la Défense doit, systématiquement et dans un délai fixé, inventorier l'ensemble des terrains où l'expérience acquise (sur la base de l'examen de dossiers relatifs à des activités menées dans le passé) permet d'estimer qu'il existe une pollution.
3. La Défense doit fixer, avec tout le soin requis, des objectifs mesurables en ce qui concerne la maîtrise et la diminution de la pollution environnementale. Ces objectifs peuvent non seulement porter sur l'organisation interne, mais également sur les prestations à fournir et les effets à atteindre (tels qu'une diminution concrète de l'utilisation d'un produit polluant). Pour bien faire ressortir les résultats de la gestion environnementale et, plus particulièrement, les prestations et les effets y afférents, le ministère de la Défense doit développer des indicateurs ainsi que des valeurs-cibles.
4. La Défense doit établir un plan pluriannuel permettant de se faire une idée des moyens budgétaires à mettre en œuvre pour l'exécution du plan.
5. Le Parlement doit être systématiquement informé par le ministre, par le biais du rapport annuel sur l'environnement, au sujet de la politique environnementale menée par le ministère de la Défense, de ses modifications et de sa mise en œuvre. Une plus grande transparence et une communication ouverte en matière environnementale permettraient d'améliorer l'image « verte » de la Défense.

Approche planifiée : encadrement organisationnel et pilotage

1. La Défense doit définir un cadre notionnel et mettre à disposition les instruments nécessaires en vue d'une exécution efficiente et effective des tâches. Des mécanismes de concertation et de coordination doivent soutenir la collaboration entre les services et les membres du personnel concernés.
2. La qualité du pilotage de l'exécution des tâches peut être améliorée grâce au développement de systèmes de contrôle dans le cadre d'un programme de contrôle interne qui permettrait de vérifier le suivi des directives et la nécessité d'un accompagnement ou de mesures supplémentaires. La

Défense doit donc assurer la mise en place et l'application locales des systèmes d'inventaire des produits et substances dangereux, élaborer les directives relatives à la gestion des stocks y afférents et en organiser le contrôle.

Prévention

1. Dans le cadre d'un programme de prévention global, il convient de fixer des objectifs et des indicateurs mesurables pour les différents thèmes environnementaux. Le système de management environnemental et le système de permis doivent être installés et appliqués dans un délai raisonnable pour atteindre l'objectif d'amélioration permanente du respect des orientations politiques, des plans et des procédures.
2. Un contrôle et une certification externes sont susceptibles de renforcer la transparence et la crédibilité de la gestion environnementale assurée par la Défense et de permettre l'examen des mesures de prévention à la lumière de cadres de référence appliqués en dehors du ministère de la Défense.

Assainissement

1. Les priorités relatives à la reconnaissance et à l'assainissement des sols doivent davantage être fixées en fonction de l'urgence environnementale. L'analyse de risques interne complémentaire doit être effectuée selon une procédure générique (formelle) et sur la base de critères fixés préalablement. S'il est préférable que l'assainissement soit effectué ultérieurement pour des raisons d'affectation du sol, il convient d'indiquer cette décision dans la planification pluriannuelle de manière motivée et concrète.
2. Le ministère doit élaborer un programme d'exécution relatif à la reconnaissance et à l'assainissement et fixer un budget pluriannuel y afférent sur la base d'objectifs opérationnels. La réalisation de calculs fictifs pour l'ensemble de l'opération d'assainissement des sols permettrait de se faire une meilleure idée de la relation entre le nombre de terrains à assainir, le coût de ces assainissements, le financement et la durée de l'opération.
3. Dans les limites de l'enveloppe budgétaire de la Défense, les moyens nécessaires à l'exécution du plan pluriannuel doivent être libérés. Il est recommandé de créer un catalogue budgétaire distinct pour l'exécution de projets dans le cadre de la gestion et de l'assainissement des sols, de manière à pouvoir intervenir de manière plus efficace et plus rapide. Une telle manière de procéder favoriserait également la transparence budgétaire.
4. Lors d'une désaffectation suivie d'une expropriation et d'une aliénation, la Défense doit également prendre les coûts environnementaux en considération, et ce en temps voulu. Si l'acquéreur reprend à son compte l'obligation d'assainissement, le ministère doit veiller à prendre les mesures nécessaires pour garantir la qualité du contrôle et assurer l'application correcte de la législation relative aux marchés publics ainsi que l'indépendance des experts concernés.
5. Les données disponibles relatives aux terrains pollués, l'analyse de risques effectuée et la sélection des terrains à assainir doivent, dans le cadre d'une politique transparente, être rendus publics, à tout le moins envers les autorités régionales concernées.

4.3 Réponse du ministre

Par lettre du 22 novembre 2006, le ministre de la Défense nationale a répondu que les conclusions du rapport donnaient une image assez fidèle de la politique environnementale et de gestion des sols menée par la Défense.

Il a fait savoir que quelques mesures d'amélioration avaient déjà été prises et que les recommandations de la Cour des comptes seront utilisées comme base lors du développement ultérieur de la politique environnementale et de gestion des sols de la Défense. La lettre fait l'objet de l'annexe 7.

Annexe 1

Cadre normatif

Le cadre normatif décrit la situation idéale que devraient atteindre la politique et la gestion des sols par la Défense³⁴.

1 Existe-t-il un cadre juridique transparent pour la gestion des sols ?

- Le cadre juridique fédéral doit satisfaire aux conditions d'une bonne réglementation ;
- La relation entre la législation militaire et la législation environnementale (régionale, fédérale, européenne et internationale) doit apparaître clairement ;
- La législation militaire ne peut contenir aucune limitation générale ou de longue durée de la législation environnementale et ne peut pas contenir des obligations moins contraignantes que celles prévues dans la réglementation en vigueur.

2 Existe-t-il un plan de qualité pour la gestion des sols ?

2.1 Finalité

- Les objectifs environnementaux doivent être définis clairement. Un objectif est *explícite, complet, ponctuel et contrôlable* lorsqu'ont été fixés :
 - une description claire de l'objectif à atteindre (formulée de préférence en termes de prestations et d'effets) ;
 - l'année de réalisation de l'objectif ;
 - le rythme d'exécution de l'objectif ;
 - le mode de mesure de la réalisation de l'objectif.

Un objectif est *cohérent* s'il est conforme à l'objectif de la politique environnementale internationale / régionale.

Un objectif est *étayé* s'il a été précédé d'un examen de sa faisabilité financière et technique.

- Il existe une analyse critique de la situation actuelle et le plan se base sur les priorités stratégiques du ministre.
- Les objectifs sont explicitement mis en relation avec les objectifs fixés par la politique environnementale générale (aux niveaux international, européen, fédéral et régional).
- Les actions et initiatives sont programmées dans le délai prévu pour atteindre les objectifs. Des accords doivent être conclus entre les entités concernées quant à leur contribution en vue de la réalisation des objectifs, et dans une perspective pluriannuelle.

2.2 Fondement organisationnel

- La mise en œuvre de la politique environnementale est intégrée dans le cycle de planification et de contrôle normal de la Défense. La politique environnementale de ce ministère doit suffisamment tenir compte des processus primaires de l'organisation et faire intégralement partie de la politique de défense globale ; le taux d'intégration doit être égal à tous les niveaux de l'organisation.
- Il convient de disposer d'un cadre organisationnel adéquat pour la mise en œuvre de la politique : par exemple, des structures organisationnelles, des descriptions de fonctions et de tâches claires, une séparation de fonctions entre l'enregistrement, l'exécution et l'évaluation, du personnel expert en suffisance, des manuels, des directives et des procédures, des structures de concertation et de coopération, une rigueur et un contrôle du respect des normes.

³⁴ L'ensemble de ces normes n'ont pas pu être examinées, souvent parce que les instruments de gestion y afférents n'étaient pas encore suffisamment développés. Le cadre normatif, ainsi que les recommandations concrètes formulées dans le rapport peuvent servir de ligne directrice à la Défense afin de poursuivre l'optimisation de la politique et de la gestion environnementales, en particulier en ce qui concerne les sols.

- L'élaboration et la mise en œuvre de la planification sont coordonnées et pilotées par une entité organisationnelle responsable à cet égard envers les hauts dirigeants. Cette entité assure l'élaboration et la surveillance du plan, le soutien, l'ajustement, l'harmonisation et la coordination dans le cadre de l'exécution ainsi que le pilotage et la concertation concernant les rapports (conciliation du contenu et du calendrier des différentes étapes depuis la planification jusqu'à l'élaboration des rapports).
- Un plan de communication est important lors de l'introduction d'une nouvelle politique environnementale pour créer une assise suffisante au sein de l'organisation. Le personnel de celle-ci a été informé, consulté ou impliqué d'une quelconque manière dans l'élaboration et la mise en œuvre du plan. L'attention du personnel à l'égard de la politique à mener est favorisée, tant en ce qui concerne la planification que la justification y afférentes.
- Coopération et communication externes :
 - La planification tient compte d'autres acteurs (publics) qui recherchent des effets dans le domaine politique concerné (instances régionales compétentes pour la gestion des sols) par le biais d'accords, d'un échange d'informations, d'avis et d'une coordination.
 - Les informations fournies au citoyen doivent viser à ce que les efforts consentis pour préserver l'environnement soient suffisamment connus.

2.3 Transparence budgétaire

- Le budget doit mettre à disposition les moyens nécessaires pour respecter la planification. Il existe un plan financier qui quantifie les dépenses ou les coûts afférents à l'exécution du programme de gestion des sols. Les instruments de gestion qui seront mis en œuvre pour atteindre les objectifs (et leur coût) sont mentionnés. Chaque entité organisationnelle est au courant de ce qu'il y a lieu de faire, à quel moment et à l'aide de quels moyens (budgets, personnel) pour mettre en œuvre la stratégie.
- Un plan pluriannuel doit être rédigé qui donne une idée du passif environnemental et du coût y afférent.

2.4 Suivi et circulation des informations

Suivi et évaluation du plan

- L'organisation accompagne la mise en œuvre du plan et se pénètre de la réalisation des objectifs prévus et le coût des prestations (intégration du contrôle afférent à la politique, à la gestion et au budget).
- Les processus sont mesurés, suivis et adaptés en fonction des objectifs à atteindre. Les différences entre la planification et la réalisation sont analysées et expliquées. Si nécessaire, des propositions d'adaptation sont formulées.
 - Il existe un plan de mesure (contenant une mesure zéro, un système de mesure et un rapportage).
 - Le plan de mesures est conforme au plan d'information ; des indicateurs et des valeurs-cibles reflètent les objectifs.
 - Il doit exister un ensemble cohérent d'indicateurs de prestations reflétant le degré de réalisation des objectifs. Les indicateurs doivent être valables et fiables, pertinents et fonctionnels, univoques et légitimes. La méthode de calcul des indicateurs doit être stable afin de permettre des comparaisons dans le temps ou avec d'autres organisations.
 - Les normes sont réelles, réalisables et motivantes. Il est nécessaire de disposer d'un cadre d'évaluation sur laquelle peut se baser l'évaluation des prestations de l'organisation, telles que prévues et réalisées.
 - Le plan de mesure est appliqué et son application est contrôlée.
 - Il existe un retour d'informations au niveau des résultats des mesures opérées. Ces derniers débouchent sur une intervention de la direction au niveau de l'exécution (plan d'action) en cas d'écart avec les normes retenues.

Circulation des informations

- Les informations nécessaires pour surveiller l'exécution du plan sont identifiées et inventoriées.
- Les informations relatives à l'exécution de la tâche sont *pertinentes, complètes, actuelles et ponctuelles*: un plan d'information a été rédigé (quelles informations faut-il mettre à la disposition de telle ou telle personne et à quelle fréquence); les informations nécessaires pour la justification interne et externe relative aux processus de travail ont été déterminées.
- Les informations concernant l'exécution des tâches doivent être *correctes et cohérentes*: un responsable est chargé de l'évaluation de la fiabilité des données relatives à l'exécution des tâches; l'introduction de données dans les systèmes d'enregistrement de base est soumise à des contrôles internes.

Responsabilisation

- Le rapportage par le biais de plans, de rapports annuels et de rapports de management est uniforme et cohérent. Les informations de chaîne sont coordonnées et harmonisées, notamment la concordance entre les données des CRI et de l'organisation centrale.
- Une justification appropriée de la mise en œuvre de la politique et de la réalisation des objectifs est fournie. La Défense rend périodiquement compte au ministre au sujet de la mise en œuvre de la politique de manière à ce que ce dernier puisse la réorienter, si nécessaire.
- À l'occasion de l'élaboration du plan, de la note de politique générale et du budget, le parlement est informé de manière appropriée de la planification et du suivi de l'exécution des plans. Il doit recevoir des informations pertinentes, fiables et compréhensibles au sujet des actions futures et passées du ministre.

3 Les mesures préventives prises sont-elles efficaces ?

3.1 Bonne compréhension des problèmes

- Il convient de dresser un aperçu global de la pollution environnementale au niveau de la Défense dans son ensemble (sur la base des données disponibles et fiables). À cet égard, il est important d'utiliser des notions et des définitions univoques.
- Le ministère doit connaître (identifier et inventorier) les activités militaires polluantes, les lieux, les matières polluantes ainsi que la qualité ou la vulnérabilité des sols.
- L'inventaire et la classification des matières utilisées, des activités et des lieux sont effectuées sur la base d'une analyse et d'une évaluation des risques.

3.2 Programme de prévention

- Il convient de développer un programme de prévention pour
 - éviter la détérioration de l'environnement par les activités actuelles, en prévoyant, par exemple:
 - ✓ l'introduction de processus visant à remplacer ou à réduire l'émission de produits nocifs;
 - ✓ le développement de programmes de recyclage;
 - ✓ le traitement, le stockage, l'utilisation et la destruction des produits nocifs, etc.
 - diminuer la détérioration de l'environnement par des activités futures en prévoyant, par exemple:
 - ✓ la promotion de pratiques et d'achats de matériel présentant un risque limité pour l'environnement (sur la base d'une analyse du cycle de vie et d'une mise en balance des intérêts, des exigences et des limitations);
 - ✓ des procédures d'évaluation des coûts environnementaux dans le cadre de la préparation de décisions d'achat ou du développement de programmes d'activités;
 - ✓ des procédures pour l'élaboration de rapports relatifs aux effets sur l'environnement, etc.

- Des priorités sont fixées sur la base des obligations légales, des analyses de risque, du rendement sur l'investissement écologique, etc.

3.3 Directives et critères de qualité

- Il convient d'élaborer des procédures, directives et manuels descriptifs et détaillés en vue de prévenir ou de limiter toute nouvelle pollution du sol. Ces documents doivent définir clairement les objectifs, la stratégie et les responsabilités concernant l'exécution de parties spécifiques du programme. Ils décrivent les procédures budgétaires, les priorités ainsi que la fréquence et le format des rapports requis.
- Sur la base de la classification des lieux en plusieurs catégories, des contrôles périodiques sont exécutés en vue de surveiller la qualité des sols (qui doivent satisfaire à certaines exigences en matière de qualité).
- Des procédures et des instructions ont été prévues pour les cas d'urgence sur des sites à risque.

3.4 Rigueur et contrôle

- Le contrôle doit garantir que les mesures de prévention sont appliquées en veillant à la qualité, ce qui implique, d'une part, un contrôle du système et, d'autre part, un contrôle de l'exécution des mesures mêmes. Ce principe s'applique à tous les terrains militaires, y compris ceux faisant l'objet d'une concession ou d'une location.
- Par le biais d'un programme d'audit, il est examiné si la stratégie, les instructions et les manuels sont suivis, s'ils sont évalués, s'ils font l'objet de rapports et si un accompagnement ou des mesures supplémentaires sont nécessaires.

4 La pollution du sol fait-elle l'objet d'une approche efficace ?

4.1 Bonne compréhension des problèmes

- L'inventaire des terrains présumés pollués et des terrains pollués connus doit être complet et actuel ;
- La nature et la gravité de la pollution sont déterminées à l'aide d'une reconnaissance (mesure limitée et étendue de la pollution effective) et d'une analyse de risques.

4.2 Programme d'assainissement des sols

- La politique de gestion des sols doit fixer des priorités en ce qui concerne l'assainissement des sols (reconnaissance et assainissement), sur la base d'une évaluation des risques. Les critères doivent être décrits et définis de manière claire. À cet effet, les notions utilisées doivent être définies de manière univoque (par exemple, les termes pollution, risque, gravité, urgent, menaçant, etc.) ;
- Les priorités en matière d'assainissement des sols doivent être fixées de manière aussi concrète que possible dans le cadre d'un plan réaliste (en cohérence avec le nombre d'assainissements, leur coût et leur durée).
- Dans la phase préparatoire, il convient de formuler, dans chaque dossier, des objectifs intermédiaires pour l'opération de reconnaissance et d'assainissement et d'élaborer un calendrier pour la reconnaissance, la confection du plan d'assainissement et l'exécution des travaux d'assainissement. Les données relatives à la situation de départ (étendue et type de pollution, risque pour la santé et l'environnement) doivent être correctes et complètes. La faisabilité de l'option retenue et les coûts y afférents (par année et au total) doivent être suffisamment examinés préalablement.
- Dans la phase d'exécution, le dossier ou le programme d'assainissement doit être adapté sur la base des informations complémentaires relatives au site, des technologies disponibles, du calendrier et du coût.

4.3 Moyens

- Le programme d'assainissement du sol repose sur un fondement financier élaboré, concluant et quantitatif. Une estimation du nombre de lieux à assainir est disponible ainsi que les coûts y afférents. Il convient de connaître les éléments suivants :
 - Le nombre de lieux suspects présents sur les terrains militaires (il est nécessaire d'avoir une image et un relevé complets des terrains pollués)
 - La nature et l'étendue de la pollution (une planification adéquate de l'opération d'assainissement ne peut être effectuée que sur la base d'estimations liées aux critères d'assainissement approuvés)

- La planification financière des projets
- L'estimation des coûts

Les budgets destinés aux reconnaissances et aux assainissements doivent correspondre. Plusieurs instruments de maîtrise des coûts doivent être mis en œuvre, par exemple, des calculs de scénarios, le développement d'une norme de coût, une procédure d'adjudication, etc.

4.4 Surveillance de la qualité et contrôle

- Il existe des instructions qui déterminent les tâches et les responsabilités des CRI dans le cadre de l'identification et de l'assainissement des sols.
 - Le plan d'assainissement (le fondement et la pondération des variantes d'assainissement), le contrôle du lieu et le rapport d'évaluation (accompagné d'une explication éventuelle du dépassement des coûts) doivent donner une idée suffisante de la qualité de l'assainissement effectué.
 - Des mesures suffisantes doivent être prises en vue de garantir la qualité, notamment, en ce qui concerne l'indépendance de l'exécutant et de l'évaluateur de l'assainissement du sol.
 - Par le biais d'un programme d'audit, il est examiné si la stratégie, les instructions et les manuels sont suivis, s'ils sont évalués, s'ils font l'objet de rapports et si un accompagnement ou des mesures supplémentaires sont nécessaires.
-

Annexe 2

Méthodes d'audit

1. Etude de la littérature

L'audit se base sur une étude détaillée de la littérature relative à la politique des sols, et en particulier à la gestion des sols par la Défense. En outre, l'approche de la gestion des sols en vigueur dans d'autres pays a également été examinée.

2. Analyse de documents

Les (types de) documents suivants ont été utilisés :

- La note de politique environnementale de la Défense et les documents connexes qui en découlent ont été analysés d'un point de vue politique et stratégique.
- Des documents budgétaires et des documents extracomptables ont été utilisés en ce qui concerne les aspects financiers de la gestion des sols.
- Il a été dressé un état du fonctionnement des départements d'état-major et des directions générales concernées ainsi que des processus et procédures pertinents relatifs à la gestion des sols, et ce par le biais d'un inventaire et d'une analyse de documents de gestion.
- Il a été procédé à une analyse des données et du système de mesure, de la transmission interne et externe d'informations concernant la confection du plan et de la mise en œuvre et du suivi de la politique par le biais de notes, de rapports annuels et de comptes rendus.

3. Questionnaires

Un questionnaire a été envoyé aux services de la Défense concernés par la gestion des sols.

4. Entretiens

Les réponses au questionnaire et les premiers résultats de l'analyse ont été discutés avec les membres du personnel concernés et avec la cellule stratégique du ministre. Ces entretiens ont donné lieu à l'établissement de rapports de synthèse qui ont été soumis, pour validation, aux personnes interrogées.

5. Examen de dossiers

Un contrôle a été effectué sur une sélection de dossiers d'assainissement afin de mieux appréhender l'application des procédures. 20 dossiers en cours et 18 dossiers clôturés ont été examinés. Par ailleurs, 7 dossiers 'contrôle périodique' en Région flamande ont été analysés. Enfin, 24 dossiers de concession ont été contrôlés.

Annexe 3

Législation régionale et autorités compétentes

Législation environnementale régionale relative à la gestion des sols :

- Décret du 22 février 1995 relatif à l'assainissement du sol dans la Région flamande, et son arrêté d'exécution Vlarebo ;
- Décret du 1^{er} avril 2004 relatif à l'assainissement des sols pollués et aux sites d'activités économiques à réhabiliter dans la Région wallonne (pas encore d'arrêts d'exécution) ;
- Ordonnance du 13 mai 2004 relative à la gestion des sols pollués dans la Région de Bruxelles-Capitale (pas encore d'arrêts d'exécution).

Autorités régionales compétentes :

- L'Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM – Société publique flamande de gestion des déchets) pour la Région flamande
- L'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement (IBGE – BIM) pour la Région de Bruxelles-Capitale
- L'Office régional wallon des déchets (ORWD) et l'inspection environnementale (DPE) pour la Région wallonne

Terminologie utilisée

Vlaamse Gewest	Brussels Hoofdstedelijk Gewest	Région de Bruxelles-Capitale	Région Wallone
Oriënterend bodemonderzoek	Verkennend bodemonderzoek	Etude prospective/ Reconnaissance de l'état du sol	Etude d'orientation
Beschrijvend bodemonderzoek	Risicostudie	Etude détaillée/Etude de risque	Etude de risque/Etude de caractérisation de la pollution
bodemsanerings-project	bodemsanerings-voorstel	Etude d'assainissement/ projet d'assainissement du sol	Projet de assainissement

Annexe 4

Critères de sélection officiels pour effectuer une reconnaissance des sols

Catégorie	Conditions	Type de reconnaissance
Nouvelle pollution causée par un incident	Sur le terrain militaire et absence de danger : – de propagation en dehors du terrain militaire – de pollution des eaux souterraines	Limitée
	Sur le domaine militaire et présence de danger : – de propagation en dehors du terrain militaire – de pollution des eaux souterraines	Conforme
	En dehors du terrain militaire	Conforme
Aliénation/expropriation	Aucune	Conforme
Terrassement	Sur le terrain militaire	Rapport technique conforme aux prescriptions de l'autorité régionale
Pollution historique	Absence de danger : – de propagation en dehors du terrain militaire – de pollution des eaux souterraines	Limitée
	Présence de danger : – de propagation en dehors du terrain militaire – de pollution des eaux souterraines	Conforme
Contrôle périodique	Rapport à l'autorité régionale	Conforme
	Aucun rapport	Limitée

Annexe 5

Critères de sélection officiels utilisés par la Défense dans le cadre de l'assainissement des sols

Classe de risque de pollution	Utilisation du terrain	Conséquences pour l'assainissement
Risque inadmissible (classe 1)	En cas d'utilisation actuelle :	Nécessité et urgence les plus élevées : assainissement sans délai
	En cas d'utilisation future :	Nécessité d'assainissement, le début de l'opération dépend : <ul style="list-style-type: none"> – du moment où les risques futurs surgiront ; – des moyens financiers disponibles ; – de la priorité d'affectation des moyens financiers ; – de l'intégration dans les activités prévues en matière de nouvelle construction ou de rénovation.
Risque admissible, mais non négligeable (classe 2)	Utilisation actuelle et future	Nécessité d'assainissement, le début de l'opération dépend : <ul style="list-style-type: none"> – du moment où les risques futurs surgiront ; – des moyens financiers disponibles ; – de la priorité d'affectation des moyens financiers ; – de l'intégration dans les activités prévues en matière de nouvelle construction ou de rénovation.
Risque négligeable La pollution est tellement minime ou inerte qu'elle ne présente aucun risque	Utilisation actuelle et future : La nécessité et l'urgence sont les moins élevées	Nécessité et urgence au niveau le plus faible. Aucun assainissement.

Annexe 6
Relevé des 10 principaux terrains militaires pollués sur la base des dépenses (estimées)

N°	Lieu	Terrain	Nature de la pollution (1)		Phase	Frais réalisés (x 1000€ TVA incl.)	Obligation d'assainissement	Estimation du coût d'assainissement (x 1000€ TVA incl.)	L'estimation concerne la phase	Observations
			H N M	S ST ML						
1	ANVERS	Ancien hôpital militaire et Log C2	H	S ST	TAS	554,00	Non, responsable	1624,00	TAS	Préfinancement par la ville d'ANVERS
2	Saint-TRONND – BRUSTEM	Base aérienne	H	S ST	PAS	300,00	Non, responsable	1800,00	PAS+TAS	
3	BOURG LEOPOLD	Pol Nord	M	S ST	PAS	125,00	Oui	240,00	PAS+TAS	
4	BOURG LEOPOLD	Pol Sud	M	S ST	TAS	200,00	Oui	150,00	TAS	
5	ANVERS – LILLO	Pipeline 4(BE) PIDiv	N	S ST	PAS	120,00	Oui	1000,00	PAS+TAS	A la demande de l'OTAN
6	PEER – WYCHMAAL	Crash F16	N	S	TAS	86,76	Oui	clôturé	TAS	
7	SUJELE		H	S ST	PAS	350,00	Oui	1752,00	PAS+TAS	Assainissement de longue durée
8	ZEEBRUGES	MBZ	H	S ST	RDO	86,55	Oui	850,00	RDO+PAS+TAS	A la demande de l'OVAM
9	Saint-TRONND – BEVINGEN		H	S	RDO	24,75	Oui	100,00	RDO+PAS+TAS	
10	COXYDE	Base aérienne	N	ST	TAS	15,00	Oui	15,00	TAS	
	Total					1.862,06		7.531		

H	Pollution historique
N	Nouvelle pollution
M	Pollution mixte
s	Pollution du sol
st	Pollution des eaux souterraines
hm	Huiles minérales
HPA	Hydrocarbures poly-aromatiques
B	Benzène
ml	Métaux lourds

(1) Nature de la pollution

Annexe 7

Réponse du ministre

Traduction

Défense
Le ministre

Le 22 novembre 2006
A l'attention de M. F. VANSTAPEL
Premier Président
de la Cour des comptes

Rue de la Régence, 2
1000 Bruxelles

Objet: **Audit de la gestion des sols par la Défense**

Vos références: A4-3.087.211 B3 du 4 octobre 2006
Nos références: MLV SAT5/EP/06-015475 du 11 octobre 2006

Monsieur le Premier Président,

Votre lettre du 4 octobre 2006 comprenant en annexe le projet de rapport 'Gestion des sols par la Défense. Prévention et assainissement de la pollution du sol assurés par le ministère de la Défense' a retenu toute mon attention.

Il ressort à la lecture de ce projet de rapport que les remarques formulées par le général A. VAN DAELE, chef de la Défense, dans son courrier du 28 août 2006 ont été largement prises en compte. Néanmoins, je souhaiterais attirer votre attention sur quelques éléments qui ont été insuffisamment modifiés, et dont vous trouverez un relevé en annexe.

Les conclusions contenues dans ce projet de rapport donnent généralement une idée correcte de la politique environnementale et de la gestion des sols assurés par la Défense.

La relation entre la législation militaire et la législation environnementale régionale, de même que l'approche planifiée, n'ont effectivement pas encore été établies de manière optimale. Toutefois, de nombreux efforts ont déjà été consentis dans le cadre d'une approche, certes, plutôt pragmatique et dans les limites des moyens budgétaires, afin de maîtriser la pollution des sols sur les terrains militaires.

La mise en œuvre d'une gestion de l'environnement et d'un système de permis devra permettre aux coordinateurs environnementaux de la Défense d'assurer, dans un délai raisonnable, un meilleur suivi de l'application des directives, d'élaborer un cadre de contrôle ainsi que de surveiller et, le cas échéant, d'améliorer la qualité du contrôle.

Un inventaire approfondi des activités risquant de causer une pollution des sols devra contribuer à une meilleure approche planifiée. Entre-temps, mes services ont pris les premières mesures correctives, en favorisant notamment l'échange structurel d'informations entre les centres régionaux d'infrastructure et les coordinateurs environnementaux, plutôt qu'une approche au cas par cas. La valeur ajoutée qu'apportera cet inventaire permettra, entre autres, de délimiter l'examen du passif environnemental, tant du point de vue qualitatif que quantitatif.

Les recommandations formulées dans le présent rapport serviront de base à l'élaboration ultérieure de la politique environnementale et de la gestion des sols par la Défense.

Veuillez agréer, Monsieur le Premier Président, l'assurance de ma haute considération.

André FLAHAUT

Il existe aussi une version néerlandaise de ce rapport.

Er bestaat ook een Nederlandse versie van dit verslag.

Vous pouvez consulter ou télécharger ce rapport dans la langue de votre choix sur le site internet de la Cour des comptes.

dépôt légal	D/2007/1128/04
imprimeur	N.V. PEETERS S.A.
adresse	Cour des comptes Rue de la Régence, 2 B-1000 Bruxelles
tél	02-551 81 11
fax	02-551 86 22
site internet	www.courdescomptes.be