

# Décontaminer les sols pollués, un impératif pour la santé et la biodiversité

Corinne Lepage,  
avocate, ancien ministre de l'Environnement



1<sup>er</sup> janvier 1978 création du cabinet Huglo Lepage  
15 mai 1995 : ministre de l'Environnement,  
15 juin 2009 : député européen  
Septembre 2012 : arrêt Erika

Le sujet des sols pollués est à la fois un marronnier de droit public de l'environnement et un parent pauvre de ce droit. Il renaît pourtant de ses cendres en raison d'une part de l'impact sanitaire croissant que peuvent avoir des sols contaminés et d'autre part de l'intérêt de la reconquête de friches industrielles et de manière plus générale de sols pollués pour récupérer des espaces constructibles permettant de ne pas toucher aux zones naturelles. Dans cette perspective, le rapport déposé récemment par une commission d'enquête sénatoriale (n° 700) intitulé « pollution industrielle et minière des sols : assumer ses responsabilités, réparer les erreurs du

passé et penser durablement l'avenir » est très riche d'enseignements.

Malgré un corpus juridique apparemment sérieux dans son efficacité, la réalité de la situation est bien loin d'être satisfaisante.

Sans qu'il soit possible dans le cadre de cet article d'entrer trop dans les détails, il faut rappeler que la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées – dont les dispositions ont été étendues par la loi du 4 janvier 1993 – fixe les obligations qui restent limitées et disparates. Dans la mesure où la France a toujours refusé un véritable droit des sols, obtenant au passage la mise à l'écart des volontés européennes de disposer d'une directive ou d'un règlement sur les sols comme il en existe pour l'eau ou l'air, le cadre reste très restreint essentiellement aux installations classées et aux mines et carrières. Les autres pollutions des sols et en particulier les pollutions agricoles et chimiques sont totalement oubliées.

## Un corpus juridique apparemment sérieux

S'agissant des installations classées, un certain nombre d'obligations ont été progressivement introduites comme : la remise en état des sites à l'issue de la cessation d'activité d'une installation classée, la définition des conditions de cessation d'activité dans le cadre d'un mémoire de réhabilitation et de contrôle des travaux de remise en état, l'obligation de déterminer l'usage futur du site dans la délivrance de l'autorisation en tenant compte de l'avis du maire (loi du 30 juillet 2003), la réalisation d'un bilan environnemental lors des phases d'administration judiciaire, la possibilité d'aller rechercher la responsabilité de la société-mère (voire au-delà) s'il y a une faute ayant contribué à une insuffisance d'actif de la filiale, afin de remettre en état le site de la filiale (loi du 12 juillet 2010), les garanties financières qui visent certaines installations soumises à autorisation, la responsabilité subsidiaire du propriétaire de terrain s'il a fait

preuve de négligence ou du producteur de déchets présents sur le site en cas de défaillance de l'ancien exploitant.

Il faut ajouter le dispositif de la loi ALUR du 24 mars 2014 qui a introduit de nouvelles dispositions concernant la police des sites et sols pollués et l'information du public. Enfin, Les modifications envisagées dans le projet de loi ASAP visent à sécuriser et accélérer le processus de cessation d'activité.

Ainsi, les enjeux des sites et sols pollués doivent être intégrés au sein des documents d'urbanisme et des contrats via les secteurs d'information sur les sols (SIS). Des obligations sont créées applicables aux terrains ainsi identifiés. Les articles L. 125-6 et L. 556-2 du Code de l'environnement prévoient que la pollution connue soit indiquée ce qui justifie notamment, en cas de changement d'usage, la réalisation d'études de la pollution du sol. Le nouveau dispositif du tiers demandeur (article L. 512-21 du Code de l'environnement) permet d'autoriser des tiers à réaliser à la place des travaux de réhabilitation nécessaires lorsque le tiers est porteur d'un projet pour le terrain concerné.

### L'absence préoccupante d'un droit des sols autonome

Si ce dispositif paraît extrêmement complet, la réalité beaucoup moins glorieuse dans la mesure où bien souvent, il est très difficile de faire valoir la responsabilité des anciens exploitants, de nombreux sites se retrouvent en réalité orphelins. La prescription trentenaire imposée en 2004 a multiplié le nombre de sites dans cette situation. Cependant, le conseil d'État a mis à la charge de l'État, dans un arrêt de principe du 13 novembre 2019 (n° 416860, commune de Marennes) l'obligation de décontaminer un site lorsqu'il présente un risque grave pour la santé, la sécurité ou la salubrité publique ou pour l'environnement. Le droit minier, qui ne peut être décrit dans le cadre du présent article, a laissé des traces encore plus catastrophiques.

De plus, les compétences des collectivités locales en matière d'installations classées sont très modestes alors que les contraintes en matière urbanistique s'imposent à elles. La situation est d'autant plus délicate que s'il existe un cadre national de gestion des sites et sols pollués, il n'a strictement aucune portée contraignante, car fait largement par voie de circulaire sans aucune valeur réglementaire.

Cette situation juridique très contrastée s'explique par le fait qu'il n'existe pas de législation des sols.

Il n'est, dès lors, pas surprenant que les sites contaminés soient très nombreux en France et leur nombre est largement sous-estimé en raison d'un recensement incomplet et de l'absence d'une approche consolidée. Le site Basias qui regroupe les anciens sites industriels en compte 320 000 alors que le site Basol qui identifie les sites pollués appelant une action des pouvoirs publics pour sa part ne regroupe que 7 200 sites. S'ajoutent les sites miniers, les gisements de déchets des mines et carrières les sites et sols pollués et les terrains imposant la réalisation d'études de sols.

Le rapport sénatorial juge les données incomplètes et insuffisamment actualisées puisque selon les estimations de la commission d'enquête (page 40) moins de 1 % des anciens sites industriels et/ou de services font l'objet d'un SIS. Les pollutions historiques, très nombreuses, sont souvent mal identifiées et un certain nombre d'entre elles n'apparaissent que lorsqu'une opération est envisagée et conduit à une analyse du sol et du sous-sol. Cette situation, qui grève le patrimoine national, résulte, pour une part, de la non-reconnaissance du préjudice écologique en ce qui concerne les sols qui jouent pourtant un rôle majeur dans le maintien biodiversité de la planète et dont les fonctions écologiques sont extrêmement nombreuses (voir sur ce point le rapport du Sénat page 201). À cet égard, il convient encore une fois de souligner que la pollution des sols qui n'a pas nécessairement une origine industrielle et peut être également agricole, obérant ainsi la capacité agricole de notre pays.

### Une nécessaire vision dynamique et constructive

Cette situation n'est en rien satisfaisante et ce d'autant plus que la question de la reconquête des sols se pose avec une brûlante actualité la reconquête des sols pollués pourrait être un objectif d'aménagement du territoire et de développement économique. La connaissance croissante des dégâts sanitaires que produisent les sites pollués ne permet pas de rester dans la situation actuelle. Des progrès ont été faits dans la mesure de la gestion du risque sanitaire en s'appuyant sur des valeurs toxicologiques de référence (VTR). À titre d'exemple, l'ANSES mise en place une base de données répertoriant plus de 500 VTR et l'INERIS recense des VTR pour 61 substances chimiques. Or, l'impact des substances chimiques sur la santé humaine est indéniable à telle enseigne que la loi du 26 janvier 2016 (n° 2016-41) à créer la notion d'exposome définie comme l'intégration sur la vie entière de l'ensemble des expositions qui peuvent influencer la santé humaine. C'est la raison pour laquelle le Sénat propose d'introduire des dispositions relatives à la surveillance de la qualité des sols et des sous-sols. Il y aurait ainsi une information du public sur les effets sur la santé de la présence de certaines substances dans les milieux. Les mécanismes d'alerte sanitaire tant au niveau national qu'au niveau local pourraient en être améliorés. Il propose également l'obligation pour tout bureau d'études ayant connaissance de risques sanitaires inacceptables de le déclarer. De plus le Sénat propose que soit inscrit systématiquement dans le dossier médical partagé l'ensemble des données d'exposition environnementale et les substances polluantes. Toutes ces propositions montrent l'importance sanitaire du sujet

### Prise en compte de la santé humaine mais aussi de la biodiversité

Si la santé humaine est mise en cause par la pollution des sols, il en va de même de la biodiversité. La prise en compte croissante du risque vital lié à la

détérioration accélérée de la biodiversité impose à l'évidence de nouvelles mesures. La dimension économique n'est du reste pas absente dans la mesure où la réduction des services rendus par la nature constitue une perte de biens communs considérables de même que la pollution des sols elle-même peut avoir un impact y compris sur les agriculteurs lorsqu'il s'agit de pollution industrielle.

Ce sujet de la biodiversité intègre également l'objectif de zéro artificialisation des sols et il est majeur car l'équivalent d'un département français disparaît tous les sept ans alors que nous avons besoin de notre espace rural à la fois bien sûr pour conserver la biodiversité mais également pour maintenir des espaces agricoles en bonne qualité terre, capable, non seulement, d'assurer notre autonomie alimentaire mais également de fournir une matière première grâce aux coproduits pour la chimie verte et les agrocarburants de la deuxième ou troisième génération. Dans cette perspective, la récupération des sols est une nécessité absolue pour permettre la mise en place effective de cette politique. Dans cette optique, un certain nombre de difficultés majeures doivent être surmontées à commencer par la question des modalités de dépollution, du coût et du financement de la dépollution et enfin de la sécurité juridique s'attachant à la définition des friches, de la sortie du statut déchet et autres questions techniques dans le détail desquels il n'est pas possible ici d'entrer. Il faut bien comprendre que la question de la dépollution et de la reconquête des friches industrielles ou autres est d'abord une question de coût. La disparition du fonds dédié aux sites orphelins à la fin des années 1990 a mis un terme à une politique publique qui était certes modeste mais qui avaient le mérite d'exister. Du reste, les chiffres parlent d'eux-mêmes puisqu'il n'y avait plus que 777 sites en traitement en 2009, 270 en 2014 et aujourd'hui environ 220. C'est bien peu. Selon les thèmes, en 10 ans, 242 millions d'euros ont

été consacrés à des opérations de mise en sécurité de sites mais seulement 42 millions à des travaux de dépollution et, ces travaux n'ont été réalisés que pour autant qu'ils aient été nécessaires à la mise en sécurité du site. La situation est encore plus catastrophique pour les mines puisque le BRGM dispose d'un budget de 25 millions d'euros pour les 1 856 miniers soit 15 700 euros par site.

### **La dépollution des sols, un investissement d'avenir**

L'annonce par le gouvernement de la constitution d'un nouveau fonds dédié à la réhabilitation des sites et donc une bonne nouvelle même si le montant annoncé de l'ordre de 150 millions d'euros est très loin des besoins. À cet égard, il est possible de distinguer entre le secteur public et le secteur privé. Pour les terrains appartenant aux collectivités publiques, qui sont assez nombreux, le recours à des méthodes de dépollution lentes mais peu coûteuses comme la phyto remédiation peut être envisagée en l'absence de projet précis. Il faut aussi avoir présent à l'esprit que des friches peuvent faire l'objet d'usages environnementaux et devenir des zones de recherche. Pour le secteur privé, c'est l'opération prévue qui va permettre de financer ou non la dépollution et à cet égard, le recours au dispositif du tiers demandeur peut être extrêmement intéressant.

Il faut comprendre que ce sujet couvre en réalité un investissement d'avenir. Décontaminer les sols pollués, récupérer les terres constitue non seulement une reconstitution de notre patrimoine collectif mais aussi un secteur économique qui pourrait être de grand développement à l'avenir. Ainsi, d'une contrainte forte et d'une valeur négative, il serait possible de passer à une vision dynamique et positive des friches industrielles comme étant des secteurs à capacité de valorisation et de développement.

« L'annonce par le gouvernement de la constitution d'un nouveau fonds dédié à la réhabilitation des sites et donc une bonne nouvelle même si le montant annoncé de l'ordre de 150 millions d'euros est très loin des besoins »