

NOTE SUR OPPORTUNITE ET INTERET DE FAIRE UNE LOI SUR LES SOLS SUITE A L'AUDITION DE L'UPDS PAR LA COMMISSION ENQUETE DU SENAT SUR LA POLLUTION DES SOLS

A quoi sert le sol ?

Le sol est une ressource précieuse essentiellement non renouvelable qui remplit de nombreuses fonctions et joue un rôle crucial pour les activités humaines ainsi que pour la survie des écosystèmes :

- Support de vie des hommes, de la faune et de la flore,
- Support des activités humaines et de l'environnement bâti,
- Production de denrées alimentaires, de fibres et de combustible,
- Production des matières premières et des matériaux de construction,
- Régulation du climat, des cycles de nutriments, de l'eau, et du carbone,
- Milieu au sein duquel circulent et sont filtrées les eaux souterraines et superficielles, potentiellement destinées à l'alimentation en eau potable et à l'irrigation,
- Mémoire de l'évolution de la terre et de l'humanité, du patrimoine culturel.

Considérant tous les services rendus, la préservation de la qualité des sols constitue un véritable enjeu de santé publique. En effet, il est indispensable de préserver la qualité de l'eau que nous buvons, de l'air de nos lieux de vie, des aliments que nous consommons et le sol joue un rôle essentiel dans chacun de ces domaines.

Nous avons la responsabilité de préserver cette ressource, afin d'enrayer les phénomènes de dégradation et d'artificialisation des sols constatés au cours de ces dernières décennies. Ce faisant, les surfaces où le sol a conservé toutes ses fonctions se réduisent. Dans les zones urbaines par exemple, des territoires entiers voient l'usage du sol réduit au seul rôle de support physique des constructions, tous les autres ayant bien souvent été compromis avec le temps.

Quelle est la situation actuelle ?

Actuellement, il n'existe pas, en France, de définition juridique de ce qu'est un sol pollué. Ce qui n'est pas le cas pour les autres milieux comme l'eau et l'air. Bien sûr, l'eau et l'air sont considérés comme des biens communs alors qu'au contraire la surface du sol et le sous-sol font l'objet d'une appropriation. Mais des évolutions réglementaires récentes, visant à répondre aux enjeux du développement durable, montrent qu'il est également possible de réglementer un bien privé lorsqu'il est susceptible d'avoir un impact sur un bien collectif : maîtrise des émissions de gaz à effet de serre avec la réglementation sur les Diagnostics de Performance Energétique, préservation de la biodiversité avec le dispositif de compensation écologique, ...

Les dossiers en lien avec les sols pollués sont gérés en France par le biais :

- des législations relatives aux installations classées et aux déchets, alors que ce n'est pas leur finalité, ce qui donne parfois lieu à des incohérences et des blocages ;
- d'un guide méthodologique national de gestion des Sites et Sols Pollués¹, publié au travers d'une note² non parue au JO, sans valeur réglementaire ;

¹ <http://ssp-infoterre.brgm.fr/methodologie-nationale-gestion-sites-sols-pollues>

² http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2017/04/cir_42093.pdf

- de divers guides méthodologiques techniques sur les règles de l'art ;
- d'une norme technique (série de normes NFX 31-620, parties 1 à 5) concernant les prestations de service relatives aux sites et sols pollués, s'appuyant sur la méthodologie nationale et les divers guides précités.

Par ailleurs, en dehors de la rédaction des attestations prévues par la loi ALUR³, il n'y a aucune obligation réglementaire de recourir à un prestataire certifié dans le domaine des sites et sols pollués lorsqu'un acteur économique intervient sur un site potentiellement pollué ni même sur un site où la pollution est avérée. Ceci, alors même que la gestion des sites et sols pollués fait appel à de multiples connaissances en géologie, hydrogéologie, chimie, génie des procédés, risques sanitaires... et nécessite, comme indiqué dans la partie 1 de la série de normes NFX31-620, de justifier d'une réelle expérience, de compétences et de disposer de matériel spécifique.

Enfin, les lois sur les déchets et les ICPE n'ont pas pour objectif de gérer les sites pollués et la méthodologie nationale n'a pas de poids juridique réel. L'application de ces outils ne concerne donc pas toute l'étendue des situations et il n'est pas rare de constater que certains champs ne sont pas couverts.

Ainsi, à titre d'exemples (dont certains ont été relayés par la presse) :

- la loi ALUR prévoit bien de contrôler, sur les anciennes ICPE, que la pollution des sols est bien prise en compte à la conception des projets de construction et d'aménagement, mais aucun contrôle n'est prévu une fois le projet réalisé pour vérifier que les mesures ont été effectivement mises en œuvre ;
- cette loi prévoyait en cas de pollution résiduelle sur ces terrains, que le constructeur ou aménageur en informe le propriétaire et le préfet afin d'en conserver la mémoire, mais elle n'a jamais été appliquée, faute de décret ;
- les exploitants ou les porteurs de projets immobiliers qui constatent qu'une pollution est sortie des limites de leur site n'ont aucune obligation (sauf contrôle de la DREAL ou plainte des voisins) d'aller vérifier son étendue ni de la traiter ;
- sous prétexte de protection contre les crues, de merlon anti-bruit ou d'économie circulaire, des terres contenant des débris d'amiante-ciment et divers polluants sont utilisées en remblaiement de parcelles dites agricoles car il est réglementairement possible de le faire tant que la hauteur du remblai ne dépasse pas 2 mètres ;
- en application de la politique de gestion des risques selon l'usage, certains exploitants et maîtres d'ouvrage peu scrupuleux laissent dans les sols des quantités importantes de substances chimiques, constituant des "pollutions concentrées", et se contentent de limiter l'accès à leur site, de le transformer en « zone verte », voire de l'utiliser pour faire de la compensation écologique lors de l'artificialisation de parcelles agricoles... actant ainsi le moindre usage du sol par l'homme et sa plus faible fréquentation du terrain pour les décennies à venir.

Ainsi, si la situation peut être considérée comme globalement encadrée sur les installations classées dont la pollution est avérée, qu'elles soient anciennes ou en activité (environ 7000 sites), il n'en est rien sur les 350 000 sites répertoriés dans BASIAS (dont le nombre est largement sous-estimé), qui sont à risque "potentiel" de pollution, ce qui signifie que l'état de leur sol et sous-sol n'est pas connu. L'ADEME estime que dans certaines zones tendues, un quart des nouvelles constructions est réalisé sur ces terrains, friches et sites pollués.

³ L 556-1 et L556-2 C.Env.

Pourquoi une loi sur les sols ?

Créer une loi sur les sols permettrait de :

- protéger ce milieu, de façon analogue à ce dont profitent les autres éléments comme l'eau et l'air ;
- structurer la politique française de protection des sols ;
- rassembler tous les aspects de la préservation de ce milieu en tant que ressource.

Que mettre dans une loi sur les sols ?

Il serait primordial d'y intégrer *a minima* les points suivants :

- les définitions essentielles, comme celles d'un sol pollué ou d'une terre naturelle,
- la méthodologie française de gestion des sites et sols pollués,
- l'obligation de réaliser une étude historique et documentaire (prestation LEVE de la norme NF X31-620-2) voire un diagnostic de pollution des sols (prestation DIAG de la norme NF X31-620-2) lorsqu'un terrain qui doit être vendu se trouve sur l'emprise d'un site potentiellement pollué,
- l'obligation de retrait des pollutions concentrées,
- l'obligation de gestion des pollutions en dehors des limites du site,
- l'encadrement de la valorisation des terres excavées et de leur sortie de statut de déchets,
- l'incitation à recourir, à chaque fois que cela s'avère techniquement et économiquement possible, à des solutions de dépollutions vertueuses et notamment in-situ,
- l'obligation de recourir à un professionnel certifié dans le domaine des sites et sols pollués pour la réalisation d'études ou de travaux sur un site potentiellement pollué ou sur un site à pollution avérée ;
- l'obligation de contrôler, après réalisation d'un projet d'aménagement ou de construction, que les mesures de gestion de la pollution ont été mises en œuvre conformément aux préconisations formulées au stade de la conception du projet et validées via l'attestation dite « ALUR » ;
- le renforcement des contrôles de la qualité des sols et des eaux souterraines au droit des ICPE en cours d'exploitation (que ces ICPE soient soumises à autorisation, à enregistrement ou à déclaration) ;
- l'obligation de contrôle de l'impact de l'activité sur les sols et les eaux souterraines lors de la cessation d'activité des ICPE soumises à déclaration.

Par ailleurs, il nous semble indispensable d'aller au bout des démarches réglementaires initiées mais non abouties, et notamment de :

- publier l'arrêté ministériel permettant de contrôler, lors d'une transaction, si un site se trouve sur l'emprise d'un site potentiellement pollué (application de L125-6 – IV C.Env) et d'y adjoindre l'obligation de réaliser une étude historique et documentaire, voire un diagnostic de pollution des sols pour clarifier la situation ;
- publier l'arrêté ministériel précisant la typologie des mesures de gestion, prévu par l'article R556-5 C.Env⁴ ;
- encadrer réglementairement l'obligation d'information du propriétaire et de l'Etat, en cas de pollution résiduelle sur une ICPE ayant changé d'usage, afin d'en conserver la mémoire.

Une loi sur les sols est l'outil approprié pour rassembler toutes les questions liées au sol dans leur complexité : aspects préventifs, connaissance, information, gestion des pollutions, levée des verrous de la valorisation de friches, ... Elle permettrait également de regrouper les différents textes

⁴ Art R556-5 CEnv : *Un arrêté du ministre chargé de l'environnement définit la typologie des mesures de gestion de la pollution à mettre en place pour assurer la compatibilité entre l'état des sols et l'usage futur du site prévues par les articles [L. 556-1](#) et [L. 556-2](#).*

concernant les sols pollués actuellement disséminés dans le Code de l'Environnement, ce qui faciliterait la mise en évidence des lacunes et permettrait de les combler.

Dans une perspective de développement durable, la préservation de la qualité des sols est essentielle pour laisser aux générations futures un patrimoine commun sur lequel elles pourront continuer à vivre, respirer, se nourrir sainement.

Benchmarking

De nombreux pays ont d'ores et déjà élaboré une réglementation dédiée aux sols. Ci-dessous, quelques liens renvoient vers ces réglementations (sans toutefois en constituer une liste exhaustive).

Wallonie :

Le décret sur les sols propose de nombreuses définitions dans son article 2⁵ et constitue une bonne base de réflexion sur ce qui peut se faire en matière de loi sur les sols au niveau européen.

Luxembourg :

Une démarche de création d'une loi sur les sols est en cours depuis 2018⁶. Le projet de Loi couvre dans ses articles tous les volets décrit précédemment.

Pays-Bas :

Soil protection act (Wet bodembescherming – Wbb) : <https://rwsenvironment.eu/subjects/soil/legislation-and/>

Flandres :

"the Flemish soil decree" (Soil Decree of 27 October 2006 and the VLAREBO Decree of 14 December 2007): <https://navigator.emis.vito.be/mijn-navigator?woId=304>

Pologne :

Act - Environmental Protection Law (POŚ): <https://www.gdos.gov.pl/legal-acts>

Danemark :

contaminated soil act - Act No 370 of 2 June 1999 (Jordforureningsloven) : <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2007/282>

Allemagne :

Soil protection : <https://www.umweltbundesamt.de/en/topics/soil-agriculture/soil-protection>
[/https://www.umweltbundesamt.de/en/topics/soil-agriculture/site-contamination](https://www.umweltbundesamt.de/en/topics/soil-agriculture/site-contamination)

Federal Soil Protection Act of 17 March 1998: <http://www.gesetze-im-internet.de/bbodschg/index.html>

Federal Soil Protection and Contaminated Sites Ordinance of 12 July 1999: <http://www.gesetze-im-internet.de/bbodschv/index.html>

Roumanie:

Environmental law (No. 74/2019) : <https://rlw.juridice.ro/15526/tza-news-environmental-law.html>

Paris, le 3 juillet 2020

⁵ <http://environnement.wallonie.be/legis/solsoussol/sol006.htm>

⁶ <https://environnement.public.lu/fr/natur/sol/projet-de-loi-sols.html>