

La dépollution des terrains : principes et responsabilités



La concentration d'activités au sein des villes est à l'origine de nombreuses pollutions des sols qui présentent un danger (actuel ou à venir) pour les populations. Pourtant, face au déficit de terrains disponibles dans les centres villes, les politiques de renouvellement urbain et de densification incitent à prêter attention aux opportunités offertes par les terrains délaissés. La question de la dépollution des sols y est régulièrement posée. La dépollution offre des opportunités d'urbanisation, pour autant que soient réconciliés usages, précaution et économie des moyens. La fiche pose des repères pour le propriétaire d'un sol qui doit anticiper les processus de dépollution.

Les activités industrielles sont souvent à l'origine de pollution des sols par infiltration, rejets, dépôts de substances, matériaux ou résidus issus du processus de fabrication. Depuis 1975, certaines activités ont été identifiées et sont contrôlées par les services de l'Inspection des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). D'autres, qui ont pu générer des pollutions, restent mal connues. Lorsque l'activité s'est déroulée sur des périodes anciennes alors que la connaissance et le contrôle des fabrications et des déchets étaient faibles, les risques dont elle peut être à l'origine sont oubliés.

Souvent, la pollution d'un sol est mise en évidence de façon accidentelle à l'occasion de travaux sur le site. Les dommages provoqués peuvent s'avérer graves, même si des mesures simples pourraient les éviter ou les réduire. D'autres dangers pour la santé humaine, la faune ou la flore, se produisent sur la durée lorsque la pollution perturbe progressivement l'équilibre des écosystèmes.

Les risques liés à cette pollution sont particulièrement importants dans les agglomérations où les activités se sont concentrées, où l'exposition des populations est forte et où les changements d'usage sont aussi les plus fréquents.

Cette publication a été réalisée avec le soutien de la direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature (DGALN)

Certu 2011/47



1. Quelles sont les responsabilités dans le processus de dépollution des terrains ?

Les dispositions législatives en vigueur, les responsabilités respectives du préfet et du maire

Le cadre réglementaire relève à la fois de la réglementation relative aux Installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et de celle relative aux déchets.

C'est le **préfet** qui est l'**autorité de police de droit commun en matière d'installations classées**. Les ICPE qui cessent leur activité doivent (article L.512-18 du CE¹) :

- notifier en préfecture la date d'arrêt des activités trois mois au moins avant celui-ci et un mois au moins avant pour les installations déclarées. Ce délai est de 6 mois pour les installations de stockage de déchets autorisées pour une durée limitée;
- remettre en état le site de l'installation dans un état tel qu'il ne s'y manifeste aucun des dangers ou inconvénients mentionnés à l'article 511-1 du Code de l'environnement (incluant en particulier protection de l'environnement, du paysage, et salubrité publique), et qu'il permette un usage futur déterminé conjointement avec l'autorité compétente en matière d'urbanisme et le propriétaire du site (au moins comparable à celui de la dernière période d'exploitation de l'installation mise à l'arrêt).

Dans le cadre de son pouvoir de police des déchets, le maire est compétent pour prévenir toute atteinte à la santé publique ou à l'environnement, ce qui lui permet de prendre les mesures nécessaires pour remédier à l'abandon de déchets ou à la pollution du sol

Depuis la loi « Bachelot » du 30 juillet 2003 (relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages), le maire intervient à l'occasion de la remise en état des sites industriels pollués. En effet, cette loi prévoit que l'avis du maire est tout d'abord sollicité lors de la procédure d'autorisation d'une installation classée au sujet de l'usage futur du site : depuis le 1^{er} mars 2006,

l'arrêté d'autorisation d'une installation classée doit ainsi déterminer, après avis du maire et du propriétaire du terrain (s'il est différent de l'exploitant), l'état dans lequel devra être remis le site à son arrêt définitif. Et lors de la cessation d'activité de l'installation classée, l'avis du maire est à nouveau sollicité sur l'usage futur du site et sur le niveau de remise en état nécessaire

pour permettre un tel usage. Cet avis a une place prépondérante dans la définition de l'étendue de la remise en état du site.

Le Conseil d'État a confirmé cette compétence du maire, en soulignant que celle-ci s'adresse au producteur ou détenteur des déchets (le propriétaire du terrain pollué sur lequel sont stockés les déchets, par exemple). Par ailleurs, lorsqu'il a connaissance d'un manquement grave à la législation sur l'environnement, le maire est tenu d'en informer le préfet ou de faire application de ses compétences en matière de déchets sous peine de voir la responsabilité de la commune engagée.

Chaque site est un cas particulier, fonction des opportunités foncières qu'il représente sur un territoire donné et du caractère de la pollution qui l'affecte. L'appréciation objective de l'état du site constitue la première étape d'une démarche d'anticipation par laquelle la collectivité territoriale pourra déterminer son devenir au sein d'une stratégie foncière plus globale. L'importance du gisement des sites industriels comme la pression foncière et immobilière que connaissent certaines agglomérations et territoires périurbains poussent les collectivités concernées à se poser la question du devenir de ces sites et de leur « renouvellement urbain ». Anticiper la place que peuvent prendre ces sites dans les stratégies d'aménagement des territoires concernés est nécessaire pour dégager des priorités d'intervention.

La collectivité locale (maire ou président de l'EPCI compétent) est responsable de la mise en compatibilité des aménagements sur le site avec les contraintes connues en matière de pollution ; elle intervient par le biais de la réglementation et en particulier le PLU, et par les permis de construire. Pour faciliter un projet d'aménagement d'intérêt général, pour réaliser les espaces ou les équipements publics, la collectivité locale peut intervenir directement en achetant le terrain et en le dépolluant ; elle peut obtenir pour ce faire le soutien opérationnel et financier d'une structure intercommunale ou d'un établissement public foncier.

¹ - Code de l'environnement : articles R 512-39-1 et suivants et article R 512-66-1

La responsabilité environnementale

**La loi « Grenelle 2 »
du 12 Juillet 2010
institue un mécanisme
dit de « prévention »
ayant vocation à
permettre la prise en
charge volontaire,
par les sociétés mères,
des obligations
incombant à leurs
filiales au titre
de la loi du
1^{er} août 2008**

La loi relative à la responsabilité environnementale du 1^{er} août 2008², traduction en droit national d'une directive européenne³, consacre la notion de « préjudice écologique », faisant l'objet d'une dénomination commune de « dommage causé à l'environnement » (détérioration directe ou indirecte mesurable de l'environnement répondant à certains critères ou une menace imminente de dommage). Elle introduit un régime de responsabilité pour les atteintes à l'environnement les plus graves. Il est à noter que la recherche de responsabilité entre propriétaire, exploitant, détenteur de l'installation n'est pas toujours simple...

La loi Grenelle 2 introduit par ailleurs une nouvelle disposition relative à l'information des acheteurs ou locataires d'un terrain présentant un risque de pollution des sols. Le nouvel article L.125-7 du CE dispose que le vendeur ou le bailleur communique par écrit à l'acquéreur ou locataire, lorsqu'elles sont rendues publiques, les informations faisant état d'un risque de pollution des sols.

Le principe du « pollueur-payeur » (consacré par l'article L.110-1 du CE⁴) s'applique en matière de pollution des sols. Les textes offrent la possibilité de réaliser une

dépollution avancée pour un nouvel usage, avec des modalités de partage des charges, notamment financières. Un accord contractuel avec le nouveau propriétaire, l'aménageur ou l'exploitant, peut ainsi organiser une prise en charge du coût différentiel de dépollution permettant un usage plus restrictif, pour du logement par exemple. La jurisprudence a confirmé la prescription trentenaire de la responsabilité après la cessation d'activité (à compter de la date du porter à connaissance du préfet) si aucune faute n'est démontrée⁵.

En application de ce principe « pollueur-payeur », l'État peut engager des actions administratives (mise en demeure, consignations) à l'encontre du ou des responsables du site industriel suspecté d'être pollué prescrivant les études et travaux rendus nécessaires par l'état des lieux. En cas de non-exécution des mesures imposées ou d'insolvabilité prouvée du responsable, celui-ci est dit « défaillant ». Sur décision du ministère de l'Écologie l'administration peut alors charger l'Ademe par arrêté préfectoral de mettre en œuvre les actions nécessaires pour la mise en sécurité ou la dépollution des sites. La circulaire du 8 février 2007 relative à la cessation d'activité d'une installation classée et à la chaîne de responsabilité précise la limitation stricte du champ de l'action publique et le maintien d'un caractère particulièrement exceptionnel à l'intervention de l'Ademe pour la mise en sécurité de sites afin de garantir que le système ne soit pas perçu comme un droit pour les responsables qui ne voudraient pas assumer leurs obligations de remise en état.

2 - Et son décret d'application du 23 avril 2009

3 - 2004/35/CE déclinés dans les articles L 160-1 et 161-1 du CE

4 - Cf. aussi article 4 de la Charte de l'environnement

5 - Conseil d'État du 8 juillet 2005, arrêt *AluSuisse*



2. Quelles sont les étapes et quelles sont les implications de la puissance publique ?

Il est recommandé d'envisager une dépollution selon trois étapes complémentaires, correspondant à trois perspectives temporelles.

Étape 1 : Identifier l'état de pollution historique d'un site

Le propriétaire d'un terrain, l'acquéreur potentiel ou un occupant doivent se renseigner sur la possibilité d'une pollution auprès de la base de données publique nationale BASIAS (<http://basias.brgm.fr>) ou d'une autre base de données locales que l'agglomération a pu constituer (inventaire historique urbain).

BASIAS répertorie les sites qui ont hébergé une activité industrielle suspectée d'être polluante et précise la situation actuelle du site relativement à ces activités.

Les sites sur lesquels les pouvoirs publics ont d'ores et déjà entrepris une action préventive ou curative sont recensés dans la base de données BASOL (<http://basol.ecologie.gouv.fr>).

L'usage de BASIAS mérite quelques précautions relatives à une localisation imprécise et à un manque d'actualisation. De plus, cet inventaire a des limites : des sites non répertoriés peuvent présenter une pollution résiduelle. Les inventaires historiques urbains réalisés par les collectivités locales complètent les informations par des enquêtes historiques, visuelles (photos satellites ou aériennes) et des visites de terrain.

Une étude technique se révélera utile lorsque la pollution est suspectée, dans le but d'apprécier la nature de la pollution et sa diffusion en profondeur et en surface. Quelle que soit la qualité des études, de tels résultats basés sur des statistiques peuvent laisser passer des poches de pollution. On ne connaît véritablement l'état du site que lorsqu'on réalise les travaux.

À titre illustratif : Inventaire des sites pollués ou potentiellement pollués en Île-de-France (2008)

Installations classées pour la protection de l'environnement	1 453 sites classés
Installations répertoriées dans BASOL	3 789 sites appelant une action par les pouvoirs publics
Installations répertoriées dans BASIAS	35 432 sites potentiellement pollués



Étape 2 : Dépolluer selon l'usage

Les directives et recommandations françaises posent le principe, reconnu par les législations européennes, de l'impossibilité d'atteindre le niveau zéro de pollution des sols et de tendre à une dépollution qui évite les dangers pour l'homme et l'environnement, compte tenu de l'usage du site.

La notion « d'usage du site » est au cœur de la définition du dispositif de dépollution. Elle repose sur des projets concrets qui sont validés par les organismes de planification des sols (les collectivités locales) et par les organismes de contrôle administratif (Préfets/DREAL). Les restrictions qui en découlent peuvent être inscrites dans les actes de vente et faire l'objet de servitudes d'utilité publique, en tant que de besoin. À défaut d'accord particulier, ce sont les documents d'urbanisme (les PLU) qui font référence.

Les mesures à prendre pour garantir la compatibilité entre l'usage et la pollution résiduelle admissible sont fixées par l'administration, sans normes officielles. Elles reposent toutefois sur des pratiques bien constituées d'entreprises spécialisées et qui se sont regroupées dans le cadre d'une union professionnelle (Union des professionnels de la dépollution des sites).

Les accidents ou dommages qui surviendraient malgré tout restent légalement de la responsabilité du dernier exploitant ou du propriétaire.

Étape 3 : Se prémunir contre les risques de dépollution à venir

Une anticipation sur les changements possibles doit conduire la collectivité locale à prendre des mesures d'information, de prévention et de suivi

La pollution est un phénomène qui évolue. Comme par ailleurs le tissu urbain et les usages du sol varient, il est important de prendre des mesures pour ménager une dépollution future. Les mesures de dépollution envisagent rarement le devenir du site à long terme. La respon-

sabilité des entreprises de dépollution n'est généralement pas engagée sur les résultats mais seulement sur les moyens de la dépollution.

La circulaire du 8 février 2007 relative aux sites et sols pollués et aux modalités de gestion et réaménagement des sites pollués définit des recommandations et des « bonnes pratiques » labellisées par le ministère de l'Écologie. Il faut commencer par évaluer précisément les conséquences actuelles et potentielles des pollutions constatées. C'est l'appréciation de l'impact sur l'environnement et la santé humaine qui doit ensuite conduire au choix de techniques de traitement et d'objectifs de dépollution adaptés au devenir du site.

Outre la réalisation d'un schéma conceptuel basé sur des campagnes de mesures permettant de réaliser un bilan factuel de l'état du milieu ou du site étudié, deux démarches de gestion des risques y sont signalées :

- l'**interprétation de l'état des milieux (IEM)**: qui vise à s'assurer que l'état des sols, des eaux souterraines ou superficielles, voire des gaz du sol, est compatible avec des usages déjà fixés tels que la présence proche d'un parc, un voisinage résidentiel avec potagers ou usage constaté de type industriel; l'IEM constitue une démarche de gestion adaptée aux situations où les usages des milieux sont fixés: découverte de milieux pollués, impact hors sites des installations classées.
- l'élaboration d'un **plan de gestion** par le propriétaire du site est recommandée par le ministère de l'Écologie lorsque l'identification des options de gestion pertinentes pour la réhabilitation et l'affectation du site à de nouveaux usages sont prévues. Il s'agit de réfléchir en partenariat avec les pouvoirs publics sur l'évolution du site et d'envisager des mesures préventives adaptées aux usages choisis. Une surveillance périodique de l'état de pollution peut être envisagée. Le plan est utile comme document de liaison avec les autres partenaires urbains et constitue un support pour organiser des actions convergentes afin d'éviter des risques à venir.



Epures/AU de Saint-Etienne

3. La gestion des coûts et avantages de la dépollution pour les autres acteurs impliqués (aménageurs, promoteurs et utilisateurs)

Pour l'exploitant

L'exploitant, qui assure la remise en état du site, se doit en premier lieu de surveiller le processus de fabrication en amont pour éviter l'apparition d'une pollution. Il peut aussi constituer des réserves financières. Les provisions pour dépollution sont admises comptablement et encouragées d'un point de vue déontologique. Mais elles ne sont acquises en déduction fiscale qu'à partir du moment où la dépense est rendue certaine par une décision administrative. L'exploitant peut aussi contracter des assurances pour des dépassements de coûts ou pour les dommages résiduels. Les formules assurantielles restent encore limitées mais des possibilités s'élaborent progressivement.

Pour l'investisseur

L'investisseur (le plus souvent acquéreur) escompte une plus-value sur la revente du site mais doit gérer les risques du changement d'usage. Il gagne à concevoir un plan d'aménagement du site qui intègre en finesse le niveau de pollution de chaque espace et son affectation par type d'usage (remblai de voirie, parking pour les terres les plus « sales », jardin, logement pour les espaces fortement dépollués ou « propres », etc.) de façon à ajuster les besoins de dépollution a minima. Les surcoûts d'étude sont largement compensés par les économies réalisées sur la sécurité des aménagements.

Le projet peut bénéficier d'un soutien financier public s'il est réalisé en coopération avec les collectivités locales, dont les intérêts socio-économiques complètent les intérêts financiers du propriétaire. Les aides régionales et européennes peuvent aussi être mobilisées dans certains cas, lorsque l'ancien propriétaire est défaillant.

Pour la population

La gestion de la pollution et la dépollution induite interviennent aussi comme des éléments de déblocage des processus d'urbanisation dans les zones denses où les ménages cherchent à s'installer

La population est la première cible à protéger d'une pollution ; elle est donc la première bénéficiaire de la dépollution, mais elle peut aussi bloquer la réhabilitation des sites pollués.

La gestion de la pollution et la dépollution induite limitent les dangers pour la santé et garantissent des facteurs de sécurité et de bien-être pour les

usagers des sites et de leur environnement, permettant la réhabilitation de friches. Les propriétaires et usagers ne bénéficient pas d'une revalorisation foncière immédiate de ces sites mais principalement de la fin d'un processus de paupérisation et de délaissement.

Malgré cela, la sensibilité environnementale peut s'exercer sur l'imaginaire des populations concernées sans relation systématique avec les risques effectifs liés à la pollution. Elle varie selon les territoires et la perception des habitants et des entreprises implantées. Des représentations négatives persistantes peuvent conduire à un délaissement des sites et de leurs abords, et à la baisse des prix fonciers. Celles-ci doivent donc être « gérées » avec une grande précaution, notamment en informant les habitants concernés et en recherchant leur adhésion.



L'action publique dans la dépollution des sols – un exemple

Historique et devenir du site

Le site a été utilisé comme zone de ravitaillement en charbon des péniches par la société A., puis comme dépôt pour la distribution du combustible dans la ville. Après 1970, la société B. reprend le site pour la distribution de fuel. L'activité s'arrête en 2000.

Le site, est acheté par une SCI pour la création d'un lotissement. Une première demande de permis de construire est annulée en 2003 pour complément de travaux de dépollution. Un promoteur dépose des permis de construire fin 2003. Ces demandes sont annulées pour tenir compte des contraintes sur zone inondable.

Un permis pour 15 pavillons est délivré en 2005 avec des conditions restrictives d'occupation et de construction, et le maintien d'une zone de 500 m² en espaces verts.

Les premiers habitants emménagent fin 2007.

La responsabilité financière de la dépollution, une pratique partenariale

Le dernier exploitant (la société B) paye la remise en état pour un usage industriel.

Le nouveau propriétaire (SCI) réalise les travaux complémentaires. Il a la possibilité de se retourner vers l'ancien exploitant pour dédommagement.

Les futurs usagers payent la mise en sécurité du site à travers les conditions du projet et le prix de leur pavillon en résultant.

La collectivité locale assure la gestion des espaces verts et le suivi des parties publiques du site.

Étapes de la dépollution, information et suivi du site par la puissance publique

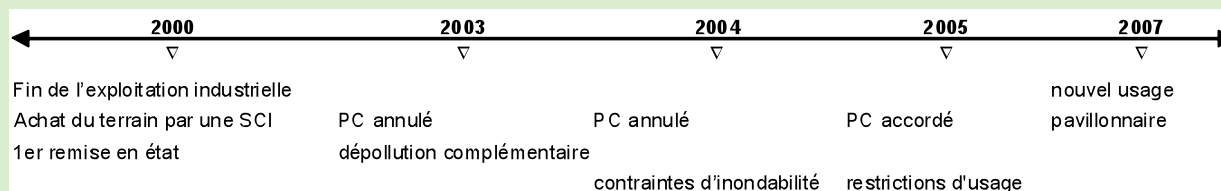
Le site fait l'objet d'une remise en état par l'exploitant à la fermeture du site en 2000 (information sur le fichier BASIAS du MEDDTL).

La surveillance du site et de la nappe phréatique est assurée par la DRIRE.

Des travaux complémentaires ont été imposés au nouveau propriétaire du site par arrêté préfectoral en mars 2003 et réalisés (PV de récolement en octobre 2003) et le site « mis en sécurité » avec une interdiction de réaliser des sous-sols sur les zones polluées. Les servitudes privées sont inscrites au registre des hypothèques.

Un complément de dépollution est demandé par le préfet en juillet 2003 pour mettre l'état du sol en conformité avec la demande de permis de construire pour l'habitat.

La collectivité locale accorde finalement les permis de construire sous conditions restrictives d'occupation et de construction.



Sources : bulletins de l'association des riverains du quartier de la mairie

Pour en savoir plus...

Contacts

Site des installations classées : <http://installationsclassées.ecologie.gouv.fr>

Pôle prévention des risques et lutte contre les pollutions, ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement :
www.sites-pollues.developpement-durable.gouv.fr

Ademe / DGPR (2011), *Pollution des sols et aménagement urbain*, guide technique, accessible via le site :
www.developpement-durable.gouv.fr/amenagement-et-sites-pollues

Ademe : www2.ademe.fr

Union des professionnels de la dépollution des sites (UDPS) : www.upds.org

Autres références

Denise Audrey et Hubert Marie, sous la direction de Sonia Guelton et EPFY (2009), *Les friches industrielles, un potentiel foncier pour la ville : essai de classification dans le département des Yvelines*, contribution à la deuxième rencontre nationale de la recherche sur les sites et sols pollués des 21-23 octobre 2009, Ademe.

Sonia Guelton (sous la dir. de) (2003), *Prévenir le financement de la dépollution ?*, in *Préventique*, n° 69 (mai-juin), dossier « Sites pollués : mieux maîtriser la gestion des sols pollués », p. 5-19.

Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement (2007), circulaire du 8 février 2007 relative à l'implantation sur des sols pollués d'établissements accueillant des populations sensibles.

Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement (2007), circulaire du 8 février 2007 relative aux sites et sols pollués - Modalités de gestion et de réaménagement des sites pollués.

Pôle de compétence sites et sols pollués (2006), *Un nouvel usage pour les sites pollués, le rôle des collectivités territoriales*, Les cahiers techniques, Lille, 102 p.

Certu
Centre d'Études
sur les réseaux,
les transports,
l'urbanisme et
les constructions
publiques
9, rue Juliette Récamier
69 456 Lyon
Cedex 06
Tél. : 04 72 74 58 00
Fax : 04 72 74 59 00
www.certu.fr

Département
Urbanisme Habitat

© Certu 2011
La reproduction totale
ou partielle du
document doit être
soumise à l'accord
préalable du Certu.

N°ISSN :
en cours de demande

Mise en page :
Helphi'Com

Crédits photos :
Epures/AU de Saint-Etienne
Laurent Mignaux - MEDDTL

Contacts Certu :
Nicolas Gillio et Gilles Bentayou
urb.certu@developpement-durable.gouv.fr
Tél. secrétariat : 04 72 74 59 11
www.certu.fr

Cette fiche a été produite en collaboration
avec Sonia Guelton et Françoise Navarre,
enseignants-chercheurs au laboratoire
Lab'Urba (université Paris-Est Créteil Val-
de-Marne)
www.lab-urba.fr