

N° 595

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 mai 2021

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

EN APPLICATION DE L'ARTICLE 73 *QUINQUIES* DU RÈGLEMENT,

demandant la relance du processus d'élaboration d'une directive européenne sur la protection des sols et la prévention de leur dégradation par les activités industrielles et minières,

PRÉSENTÉE

Par Mme Gisèle JOURDA, MM. Laurent LAFON, Joël BIGOT, Mme Maryse CARRÈRE, MM. Pascal SAVOLDELLI, Didier MANDELLI, Xavier IACOVELLI, Mmes Sabine VAN HEGHE, Sonia de LA PROVÔTÉ, M. Jean-Pierre MOGA, Mme Florence LASSARADE et M. Cyril PELLEVAL,

Sénateurs

(Envoyée à la commission des affaires européennes.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES) alertait les gouvernements en 2018 : l'Europe est l'une des régions de la planète où les terres sont le plus mal en point¹. L'Agence européenne pour l'environnement (AEE) soulignait en 2019 que « la pression sur les sols européens s'accroît » du fait notamment des déversements de produits chimiques, des labours et de l'étalement urbain². Un cadre politique global et cohérent à l'échelle du continent s'impose.

En effet, si la protection de l'eau et celle de l'air ont fait l'objet de directives spécifiques et précoces (en 1975 pour l'eau, en 1980 pour l'air), un véritable cadre réglementaire européen sur la pollution des sols fait aujourd'hui cruellement défaut.

Cette situation s'explique par les difficultés rencontrées par la protection des sols à être consacrée dans le droit européen. Ces dernières peuvent se justifier par l'interprétation des articles du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), mais également par la présence de dispositions éparses relatives à la protection et à la réhabilitation des sols dans de nombreux textes qui *in fine* nuisent à la lisibilité de cet objectif.

Une lecture attentive du titre XX « Environnement » du TFUE amène en effet à formuler deux observations.

La première porte sur les limites de la politique environnementale européenne. L'article 191 du TFUE, qui consacre le principe « pollueur-payeur », invite ainsi à tenir compte dans sa mise en oeuvre :

- des « *données scientifiques et techniques disponibles* » ;

- « *des avantages et des charges qui peuvent résulter de l'action ou de l'absence d'action* » ;

¹ https://ipbes.net/sites/default/files/spm_3bi_ldr_digital.pdf

² <https://www.eea.europa.eu/publications/soer-2020/#page=113>

- et du « *développement économique et social de l'Union dans son ensemble et du développement équilibré de ses régions.* »

La seconde porte sur la sensibilité particulière du sujet « sols » au niveau européen, sensibilité qui apparaît de manière plus spécifique à l'article 192 du TFUE qui soumet non pas à la procédure législative ordinaire mais à l'unanimité les dispositions relatives à « *l'affectation des sols, à l'exception de la gestion des déchets* ». Ainsi, s'il peut être considéré que la pollution des sols peut justifier un cadre réglementaire européen en vue de l'harmonisation des politiques nationales dans ce domaine, elle interfère avec la problématique de l'« affectation des sols » qui renvoie aux règles concernant le sol en tant que support foncier et propriété immobilière. Or le régime de la propriété ne relève pas de la compétence de l'Union, conformément à l'article 45 du TFUE selon lequel « *les traités ne préjugent en rien le régime de la propriété dans les États membres* ».

Cette « multidimensionnalité » est une des principales raisons pour lesquelles, jusqu'à présent, les sols sont en quelque sorte restés, comme le souligne le professeur Philippe Billet, « *l'Arlésienne du droit de l'environnement* »³, en particulier du droit de l'environnement européen.

À défaut de directive spécifique, les sols ont fait l'objet d'orientations non contraignantes. Ils sont pris en considération de manière souvent indirecte dans plusieurs politiques communautaires. On retrouve ainsi des **dispositions éparses** relatives à la protection et à la réhabilitation des sols dans plusieurs directives européennes : les trois directives Seveso, la directive de 2004 sur la responsabilité environnementale, la directive de 2006 sur les déchets de l'industrie extractive, ainsi que la directive de 2010 sur les émissions industrielles.

Il en résulte que le **cadre réglementaire européen a privilégié, jusqu'ici, une approche sectorielle (déchets, émissions industrielles, installations Seveso...), sans politique globale cohérente.**

En 2002, une communication de la Commission européenne intitulée « Vers une stratégie thématique pour la protection des sols » (COM 2002, 179) entend accentuer et permettre la reconnaissance politique de l'enjeu des sols. Elle est le point de départ d'une large consultation qui va réunir, à

³ Philippe Billet (*Philippe Billet (dir)*, La protection juridique de la qualité des sols, *synthèse des résultats du projet NormaSol, (Recherches sur la protection juridique des fonctions et services du sol)*, Programme GESSOL (MEDDE/ADEME), Lyon, 2014), cité in Philippe Bellec, Patrick Lavarde, Laurence Lefebvre et Marie-Laurence Madignier, Propositions pour un cadre national de gestion durable des sols, *rapport du conseil général de l'environnement et du développement durable* (n° 010068-01) et du conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (n° 14135), septembre 2015.

partir de février 2003, près de 400 experts, puis va être élargie par la suite au grand public *via* une enquête lancée en 2005 sur internet⁴. Cette enquête fait ressortir la contamination et l'érosion comme les « menaces principales perçues au niveau européen ». Elle va aboutir, le 22 septembre 2006, à la publication d'une communication de la Commission intitulée « Stratégie thématique en faveur de la protection des sols » (COM 2006, 0231), mais également à une **proposition de Directive cadre sur les sols le 30 décembre 2006.**

Les motivations et objectifs de cette proposition (texte E 3251 portant proposition de directive du Parlement européen et du Conseil définissant un cadre pour la protection des sols - COM 2006, 0232) sont sans équivoque :

« Le sol est essentiellement une ressource non renouvelable, ainsi qu'un système très dynamique qui remplit de nombreuses fonctions et qui joue un rôle crucial pour les activités humaines et la survie des écosystèmes. Les informations disponibles font apparaître une recrudescence des processus de dégradation des sols au cours des dernières décennies, et certains éléments démontrent que le phénomène va se poursuivre si rien n'est fait.

L'acquis communautaire comprend certaines dispositions en matière de protection des sols, mais il n'existe pas de législation communautaire spécifique dans ce domaine. La présente proposition vise à combler cette lacune et a pour objectif de mettre en place une stratégie commune pour la protection et l'utilisation durable des sols, fondée sur les principes d'intégration des préoccupations relatives aux sols dans les autres politiques, de préservation des fonctions du sol dans l'optique d'une utilisation durable, de prévention des menaces pesant sur les sols et d'atténuation des dommages, ainsi que de remise en état des sols dégradés jusqu'à récupération d'un niveau de fonctionnalité compatible au moins avec leur utilisation effective et leur utilisation future autorisée. »

Pourtant, elle n'aboutira pas.⁵ Initialement proactive en la matière, la France s'est finalement abstenue tandis que l'Allemagne, le Royaume-

⁴ Source : Philippe Billet (Philippe Billet (dir), La protection juridique de la qualité des sols, synthèse des résultats du projet NormaSol . 1206 citoyens ont répondu dont 42,7 % de France et 13,3 % d'Allemagne, ainsi que 377 experts et 287 organisations (les plus nombreux venant d'Allemagne, de France et d'Autriche).

⁵ Source : Philippe Bellec, Patrick Lavarde, Laurence Lefebvre et Marie-Laurence Madignier, Propositions pour un cadre national de gestion durable des sols, rapport du conseil général de l'environnement et du développement durable (n° 010068-01) et du conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (n° 14135), septembre 2015

Uni, l'Autriche et les Pays-Bas, qui ont élaboré des législations nationales approfondies sur les sols, l'ont rejeté.

La proposition de « directive sols » élaboré par la Commission définissait un cadre pour la protection des sols, avec des mesures d'identification, de prévention et de remise en état des sols pollués ou dégradés.

Adopté, il aurait contraint les États membres à recenser les zones dans lesquelles il existe un risque d'érosion, de diminution des teneurs en matières organiques, de tassement, de salinisation ou de glissement de terrain.

Les États-membres auraient ensuite été tenus de fixer des objectifs et d'adopter des programmes de mesures appropriés afin de réduire les risques recensés et de lutter contre leurs conséquences.

Ils auraient également été appelés à prévoir des mesures permettant de limiter l'imperméabilisation des sols en réhabilitant les sites désaffectés, ou, lorsque l'imperméabilisation est nécessaire, en atténuer les effets.

Le projet de directive prévoyait en outre que les États membres prennent les mesures adéquates pour éviter la contamination des sols par des substances dangereuses. Ces substances sont définies à l'article 3 du règlement (CE) n° 1272/2008 et font l'objet du « rapport de base » prévu par la directive IPPC3 pour dissocier pollutions anciennes et pollutions nouvelles du sol et des eaux souterraines qui y sont présentes.

Les États membres auraient été tenus de dresser dans un délai de cinq ans un inventaire des sites pollués par de telles substances, ainsi que des sites sur lesquels certaines activités se sont déroulées dans le passé (décharges, aéroports, ports, sites militaires...). Cet inventaire aurait été basé sur la pollution intrinsèque et non sur l'évaluation du risque.

Ensuite, les États auraient dû réunir les conditions pour procéder à l'assainissement des sites pollués afin « *d'éliminer, maîtriser, confiner ou réduire les contaminants de manière que le site contaminé, compte tenu de son utilisation effective et de son utilisation future autorisée, ne représente plus un risque sérieux pour la santé humaine ou pour l'environnement* » (article 13). Il aurait également incombé de prévoir les financements appropriés pour remettre le site en état lorsqu'il n'est pas possible de faire supporter le coût à la personne responsable.

Par ailleurs, les États membres et les institutions communautaires auraient été appelés à intégrer les préoccupations relatives aux sols dans les

politiques sectorielles susceptibles d'avoir une influence importante sur les sols, en particulier l'agriculture, le développement régional, les transports et la recherche.

Adoptée en première lecture par le Parlement européen en novembre 2007, la proposition de directive-cadre a été bloqué par le Conseil « Environnement » du 20 décembre 2007, avec un vote négatif de quatre pays (Allemagne, Autriche, Grande-Bretagne, Pays-Bas) et une abstention de la France.

Les discussions se sont poursuivies en 2008 et 2009, notamment sous la présidence française puis tchèque.

Une proposition soumise en mars 2010 sous présidence espagnole à partir d'un texte préparé en 2007 par la présidence portugaise rencontre de nouveau l'opposition de six États membres, quatre étant hésitants.

Une proposition alternative consensuelle préparée ensuite dans le cadre du *Common Forum* et laissant la liberté aux États de cibler les sites à diagnostiquer n'a pas été retenue par la Commission européenne.

Au cours de ces années de tractations, certains pays (Allemagne, Autriche, Pays-Bas) ont considéré avec constance que le principe de subsidiarité devait primer. Tout en étant favorable au principe de la proposition de directive, **la France a principalement exprimé des réserves sur l'obligation d'inventaire des sites pollués, de diagnostic et de dépollution qui aurait pu concerner environ 300 000 sites.**

Interrogée sur la position passée et actuelle de la France à l'égard de l'adoption d'un cadre réglementaire européen relatif aux sols, la Direction générale de la Prévention des risques a formulé plusieurs observations convergentes et évoqué des perspectives de réouverture d'une discussion européenne sur les sols.

Tout d'abord, en 2007, la France n'était pas opposée au principe d'une directive, mais elle a regretté :

- que le projet ne prenne en compte aucun échelonnement ni aucune priorisation ;

- et qu'il se fonde sur le seul paramètre de l'analyse chimique des sols alors que le retour d'expérience français, et de plusieurs pays ayant une expérience de gestion de sites et sols pollués, consiste à prendre en compte l'usage qui est fait des sols dans ces analyses.

La Direction générale de la Prévention des risques a également rappelé que la loi ALUR⁶ a introduit les « secteurs d'information sur les sols » (SIS) afin de s'assurer, sur les sites dont la pollution est compatible avec les usages actuels, que les travaux nécessaires sont entrepris pour sécuriser les usages futurs.

Ensuite, lors des discussions sur le septième plan d'action sur l'environnement qui a été adopté en 2014, la France a contribué aux discussions qui ont abouti au point 25 de l'annexe à ce plan : « *L'Union et ses États membres devraient également réfléchir dès que possible à la manière dont les problèmes liés à la qualité des sols pourraient être traités au travers d'une approche fondée sur le risque qui soit ciblée et proportionnée, dans un cadre juridique contraignant.* »

Enfin, dans le cadre du « *Green Deal* », la Commission européenne a indiqué travailler à des outils législatifs pour réduire les pollutions dans l'ensemble des milieux, y compris les sols, avec une approche à la fois préventive et curative.

Si la présentation de l'ensemble de ces éléments a pour objectif de dresser le bilan de l'arsenal législatif européen face à un passif sanitaire et environnemental de plus en plus préoccupant sur nos territoires hexagonaux et ultramarins parsemés de sols contaminés par des agents toxiques, **elle met surtout en lumière la nécessité d'aller plus loin et plus vite pour protéger les citoyens et les sols de ces dangers.**

Conscient de cette impérieuse nécessité, et face au mur du silence de la plupart des Etats- membres face à ces problématiques, l'exécutif européen a, le 4 avril 2019, lors d'une réunion avec le Conseil, regretté que les Etats-membres ne prennent pas leurs responsabilités.

Déchets toxiques charriés par des inondations dans l'Aude, collèges bâtis sur des sols pollués dans le Val-de-Marne, terres agricoles contaminées par du plomb et du cadmium à Saint-Félix-de-Pallières ou dans le Pas-de-Calais... : dans un pays à la riche histoire industrielle et minière comme le nôtre, les exemples de pollution des sols sont légion. Si aucun territoire ne semble épargné, la lutte contre la dégradation des sols et la gestion de ses effets sur la santé et l'environnement peinent pourtant à s'imposer comme une priorité des pouvoirs publics.

C'est en ce sens que le Sénat a, le 19 février 2020, à la demande du groupe socialiste, écologique et républicain, constitué une commission

⁶ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové

d'enquête afin d'évaluer les problèmes sanitaires et écologiques posés par la pollution industrielle ou minière des sols.

L'objectif de cette commission d'enquête était d'évaluer l'ampleur de la pollution des sols consécutive à des activités industrielles et minières en France, ainsi que la capacité des pouvoirs publics à identifier et prévenir les risques que cette pollution présente pour la santé des populations et l'environnement.

Au cours de ses travaux, elle s'est interrogée sur l'existence d'éventuelles insuffisances ou négligences, tant de la part des exploitants que des autorités, dans la dépollution des sites industriels et la gestion de l'après mine.

À l'issue de ses travaux, la commission d'enquête a adopté à l'unanimité, le 10 septembre 2020, un rapport intitulé « Pollutions industrielles et minières des sols : assumer ses responsabilités, réparer les erreurs du passé et penser durablement l'avenir ».

Elle y fait le constat que la pollution des sols ne peut pas être réduite à des problèmes territoriaux circonscrits, qu'elle exige une mobilisation nationale et supra nationale pour deux raisons majeures : d'une part, l'information du public sur l'existence des pollutions des sols et sur leurs effets sur la santé et l'environnement doit devenir un droit fondamental et sortir d'une vision trop technique et peu lisible ; d'autre part, les collectivités locales doivent être plus intégrées dans le processus de décision et de gestion des territoires pollués.

« L'importance et le sentiment de l'urgence d'agir en matière de biodiversité, de changement climatique, de sécurité alimentaire et de pollution sont beaucoup plus prégnants qu'il y a quatorze ans », a fait valoir la cheffe d'unité Claudia Olazabal, au mois de mars dernier, devant la commission de l'Environnement du Parlement européen.

C'est ainsi que la commission d'enquête sénatoriale recommande notamment de poser les jalons d'un véritable **droit européen et national de la protection des sols**.

Cette proposition de résolution européenne entend mettre en application ces recommandations et appelle la Commission européenne à élaborer de nouveau une directive européenne sur la protection des sols et la prévention de leur dégradation par les activités industrielles et minières.

Proposition de résolution européenne demandant la relance du processus d'élaboration d'une directive européenne sur la protection des sols et la prévention de leur dégradation par les activités industrielles et minières

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu les articles 191 à 193 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,
- ④ Vu la communication de la Commission européenne au Conseil et au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions du 16 avril 2002 intitulée « Vers une stratégie thématique pour la protection des sols », COM(2002) 179 final,
- ⑤ Vu la Charte européenne révisée sur la protection et la gestion durable des sols adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 28 mai 2003 qui affirme des principes fondamentaux de protection et de gestion durable, notamment : « le sol est un patrimoine commun et sa protection est d'intérêt général, une politique de protection des sols devrait être mise en place par les États, la protection des sols devrait être prise systématiquement en compte dans toutes les autres politiques »,
- ⑥ Vu la communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, Comité économique et social européen et au Comité des régions du 22 septembre 2006 intitulée « Stratégie thématique en faveur de la protection des sols », COM(2006) 0231,
- ⑦ Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil définissant un cadre pour la protection des sols et modifiant la directive 2004/35/CE, COM(2006) 0086,
- ⑧ Vu le point 25 de l'annexe au septième programme d'action pour l'environnement, 2017/2030(INI),
- ⑨ Vu le rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 13 février 2012 sur la mise en œuvre de la stratégie thématique en faveur de la protection des sols et activités en cours, COM(2012) 046,

- ⑩ Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et Comité des régions du 11 décembre 2019 intitulée « Le pacte vert pour l'Europe », COM(2019) 640 final,
- ⑪ Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, Comité économique et social européen et au Comité des régions du 20 mai 2020 intitulée « Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030, Ramener la nature dans nos vies », COM(2020) 380,
- ⑫ Vu le rapport n° 700 (2019-2020) du 8 septembre 2020 de Mme Gisèle JOURDA, fait au nom de la commission d'enquête sénatoriale sur les problèmes sanitaires et écologiques liés aux pollutions des sols qui ont accueilli des activités industrielles ou minières, et sur les politiques publiques et industrielles de réhabilitation de ces sols intitulé « Pollutions industrielles et minières des sols : assumer ses responsabilités, réparer les erreurs du passé et penser durablement l'avenir »,
- ⑬ Vu le huitième programme d'action pour l'environnement à l'horizon 2030, COM(2020) 652 final,
- ⑭ Vu la feuille de route de la Commission du 5 novembre 2020 sur la réactualisation de la stratégie thématique en faveur de la protection des sols, Ares(2020) 6391319,
- ⑮ Vu la résolution du Parlement européen du 28 avril 2021 sur la protection des sols, 2021/2548 (RSP),
- ⑯ Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 12 mai 2021 intitulée « Plan d'action de l'Union européenne : "Vers une pollution zéro dans l'air, l'eau et les sols" », COM(2021) 400 final,
- ⑰ Considérant les difficultés rencontrées pour consacrer la protection des sols dans le droit européen ;
- ⑱ Considérant que le cadre réglementaire européen a privilégié, jusqu'ici, une approche sectorielle du sujet sans politique globale cohérente ;
- ⑲ Considérant l'absence d'une législation européenne spécifique pour la protection et l'utilisation durable des sols en dépit des initiatives menées pour disposer d'un cadre juridique commun à l'échelle de l'Union européenne ;

- ⑳ Considérant les objectifs de l'Union européenne de préservation, de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement, de protection de la santé des personnes ainsi que d'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles ;
- ㉑ Considérant les ambitions annoncées du « Green deal » pour réduire les pollutions dans l'ensemble des milieux, y compris les sols, avec une approche à la fois préventive et curative ;
- ㉒ Considérant que la pollution des sols ne peut pas être réduite à des problèmes nationaux circonscrits et exige une mobilisation européenne avec en conséquence l'élaboration d'un cadre réglementaire européen relatif à la protection des sols ;
- ㉓ Considérant qu'il est indispensable que les États membres établissent un inventaire des sites pollués et des risques sanitaires et environnementaux liés aux pollutions des sols ;
- ㉔ Considérant l'impact de la pollution de ces sites sur la santé des riverains et sur l'environnement, la nécessité d'identifier clairement et rapidement les risques induits et l'importance d'apporter rapidement et concrètement des réponses aux problèmes sanitaires et écologiques ainsi identifiés ;
- ㉕ Demande que le processus d'élaboration d'une directive européenne sur la protection des sols et la prévention de leur dégradation par les activités industrielles et minières soit relancé ;
- ㉖ Demande que cette directive enjoigne aux États membres l'établissement d'une cartographie nationale des risques sanitaires et environnementaux liés aux pollutions des sols, à partir des données dont ils disposent et des résultats d'un programme d'identification des risques associés à une liste de substances polluantes dont la surveillance est identifiée comme prioritaire ;
- ㉗ Invite le Gouvernement à faire valoir cette position dans les négociations au Conseil.