Sites et sols pollués

Une définition bienvenue des typologies d'usage

Les huit catégories créées par le décret de décembre 2022 devraient permettre d'améliorer la prise en compte des pollutions résiduelles.

Par Laurence Esteve de Palmas et Alizée Scaillierez, EDP Avocats

La notion d'usage d'un terrain est un terme central en matière de gestion des sites et sols pollués puisqu'en droit français, c'est en fonction de son « usage » qu'un site doit être réhabilité, et non en fonction de seuils de pollution. Ce n'est ainsi pas tant la présence matérielle d'une pollution qui pose problème, que les risques que cette dernière peut induire pour les populations.

L'article 223 de la loi du 22 août 2021 dite Climat et résilience a défini la notion d'usage comme « la fonction ou la ou les activités ayant cours ou envisagées pour un terrain ou un ensemble de terrains donnés, le sol de ces terrains ou les constructions et installations qui y sont implantées ». Et celle de réhabilitation, comme « la mise en compatibilité de l'état des sols avec [...] l'usage futur envisagé pour le terrain », au-delà de la vérification de l'absence d'atteinte à l'environnement (art. L. 556-1-A du Code de l'environnement).

C'est en application de cette loi que le décret n° 2022-1588 du 19 décembre 2022 est venu pour la première fois définir les types d'usages d'un site. En pratique, on distinguait jusqu'à présent différents types d'usages (industriel, agricole, habitation et « sensible ») mais la notion restait très floue et pouvait poser des difficultés d'interprétation, notamment lorsque le projet futur n'était pas précisément défini. Ce décret était donc particulièrement attendu.

Huit catégories d'usages

Les différents types d'usages sont désormais listés au nouvel article D. 556-1 A, I du Code de l'environnement en ces termes :

- usage industriel, pouvant comprendre un bâti (y compris des entrepôts), des infrastructures industrielles et, le cas échéant, des aménagements accessoires, tels que des bureaux ou des places de stationnement associés à l'activité industrielle ;
- usage tertiaire, correspondant notamment aux commerces, aux activités de service, d'artisanat ou aux bureaux ;
- usage résidentiel (habitat individuel ou collectif, et, le cas échéant, les jardins pouvant être destinés à la production non commerciale de denrées alimentaires d'origine animale ou végétale) ;
- usage récréatif de plein air (parcs, aires de jeux, zones de pêche récréative ou de baignade) ;
- usage agricole, correspondant à la production commerciale (notamment au sein d'exploitations agricoles) et non commerciale (au sein de jardins familiaux ou de jardins partagés entre autres) d'aliments d'origine animale ou végétale, à l'exception des activités sans relation directe avec le sol ;
- usage d'accueil de populations sensibles (établissements accueillant des enfants et des adolescents de façon non occasionnelle, établissements de santé et établissements et services sociaux et médico-sociaux, et éventuels aménagements accessoires, tels que les aires de jeux et espaces verts intégrés dans ces établissements) ;
- usage de renaturation, impliquant une désartificialisation ou des opérations de restauration ou d'amélioration de la fonctionnalité des sols, notamment des opérations de désimperméabilisation ;
- autres usages qui seront à préciser au cas par cas.

Dans l'hypothèse où plusieurs usages sont envisagés sur un même site, il devra être procédé à un zonage détaillant leur répartition géographique (art. D. 556-1 A, II C. env.). Même si le texte est muet à cet égard, on peut supposer que ce zonage sera réalisé par le maître d'ouvrage dans le cadre de son plan de gestion.

Les différents types d'usages ont vocation à s'appliquer à tous les stades de la vie d'une installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE) : lors du dépôt du dossier de demande d'autorisation environnementale ou d'enregistrement, lors de la cessation d'activité ou dans le cadre d'une procédure de réhabilitation d'un site ayant accueilli une ICPE, que ce soit par l'exploitant, par un tiers demandeur ou par un promoteur/aménageur dans le cadre de la demande de permis de construire ou d'aménager.

Contours de la notion de changement d'usage

Le décret précise également la notion de « changement d'usage ». Il prévoit ainsi les cas dans lesquels on doit considérer qu'il y a un changement d'usage impliquant, pour le maître d'ouvrage à l'initiative de ce changement, de définir des mesures de gestion de la pollution des sols. Le nouvel article R. 556-1 B du Code de l'environnement prévoit ainsi quatre cas dans lesquels il y aura changement d'usage :

- lorsque le type d'usage projeté est différent du type d'usage antérieur ;
- pour les projets comportant plusieurs usages, lorsque l'un au moins des types d'usages projetés est différent du type d'usage antérieur ;

– lorsque le type d'usage projeté est identique au type d'usage antérieur mais modifie le schéma dit conceptuel utilisé dans le mémoire de réhabilitation. Précisons que ce schéma conceptuel doit permettre d'établir l'état des milieux et les relations entre les sources de pollution, les voies de transfert et les enjeux à protéger ;
– lorsque l'usage projeté et l'usage antérieur relèvent de la catégorie « autre usage » mais sont différents l'un de l'autre.

Le nouveau régime met fin à la notion d'« usage comparable » – notion floue qui était source d'insécurité juridique – et renvoie logiquement à la nouvelle typologie. Notons toutefois que l'article L. 512-6-1 du Code de l'environnement relatif à la mise à l'arrêt définitif de l'installation évoque encore étrangement cette notion.

Si les trois premiers cas semblent assez facilement identifiables, le dernier laisse place à davantage d'incertitude dès lors que ces « autres usages » ne sont pas précisément définis et que l'article D. 556-1 A du code indique d'ailleurs à cet égard qu'il s'agira a priori d'une appréciation au cas par cas. Gageons que la pratique et la doctrine des services de l'Etat viendront clarifier ce point.

Accueil de populations sensibles. Enfin, un régime spécifique a été réservé concernant les changements d'usage pour un « accueil de populations sensibles ». En effet, dans cette hypothèse, le maître d'ouvrage du projet devra communiquer, à titre d'information, l'attestation prévue par l'article L. 556-1 du Code de l'environnement à l'inspection des installations classées et à l'Agence régionale de santé (ARS). Si une étude de sols a été réalisée, le maître d'ouvrage doit également la transmettre à l'ARS si elle la demande (art. R. 556-1 C. env.). Le même dispositif est prévu pour les projets de construction ou de lotissement comportant un accueil de populations sensibles, situés dans un secteur d'information sur les sols (art. R. 556-2 C. env.).

Pour mémoire, cette attestation, dite « Attes Alur », est établie par un bureau d'études certifié dans le domaine des sites pollués et doit permettre de vérifier que les mesures de gestion de la pollution des sols ont bien été prises en compte. C'est ce document qui permet d'assurer la compatibilité de l'état du site avec l'usage futur envisagé.

Application immédiate

Le décret est entré en vigueur au 1er janvier 2023. Les demandes d'autorisation environnementale déposées avant cette date et les cessations d'activité d'ICPE notifiées au préfet également avant cette date continueront donc d'être régies par les anciennes dispositions. En revanche, les nouvelles dispositions s'appliqueront aux changements d'usage donnant lieu à des travaux faisant l'objet d'une demande de permis de construire ou d'aménager déposée à compter du 1er janvier 2023.

Si certaines notions méritent probablement de faire l'objet d'éclaircissements dans les premiers temps de l'application du décret, ces dispositions devraient néanmoins permettre une meilleure prise en compte des pollutions résiduelles qui impactent souvent les terrains et de limiter les risques sanitaires en découlant. ●

Ce qu'il faut retenir

◗ Un décret du 19 décembre 2022, pris en application de la loi Climat et résilience du 22 août 2021, définit pour la première fois les typologies d'usage existantes dans la gestion des sites et sols pollués.

◗ Huit catégories d'usages sont ainsi déterminées : industriel, tertiaire, résidentiel, récréatif de plein air, agricole, accueil de populations sensibles, renaturation et autres usages.

◗ Le décret précise la notion de changement d'usage, impliquant pour le maître d'ouvrage, à l'origine du changement, de définir les mesures de gestion de la pollution des sols conformément à l'article L. 556-1 du Code de l'environnement.

◗ Un régime spécifique est prévu pour les changements concernant l'accueil de populations sensibles (crèches, établissements de santé…).