

SITES POLLUÉS

Terres excavées, un enjeu majeur des chantiers de réhabilitation

- **La reconversion de sites pollués passe par une gestion réfléchie et optimisée des terres excavées dans le cadre des travaux de réhabilitation du terrain.**
- **La priorité donnée par le ministère de l'Écologie à une réutilisation sur site des terres excavées est souvent méconnue.**
- **Quant au statut juridique de ces terres, il mériterait d'être précisé, particulièrement à l'occasion de la transposition de la directive «Déchets» du 19 novembre 2008.**

Par ARNAUD SOUCHON
Avocat à la Cour,
cabinet Boivin & associés

La politique nationale de gestion des sites pollués est bâtie autour de deux notions *a priori* difficilement conciliables : la rigueur et le pragmatisme. Dans ce cadre, le ministère de l'Écologie a choisi de placer la notion de risque sanitaire au cœur de sa politique, tout en prenant soin de préciser que les objectifs de réhabilitation d'un site pollué doivent être strictement limités à ce qui est nécessaire pour garantir une absence de risques pour les usagers futurs du site concerné.

Sans remettre en cause la place centrale ainsi accordée à la maîtrise des risques sanitaires, les différents intervenants impliqués dans la reconversion de sites pollués s'accordent à considérer que les modalités de gestion des terres excavées constituent, en parallèle, un enjeu majeur du projet de réhabilitation, souvent bien plus problématique que la seule appréciation des risques sanitaires présentés par le site industriel mis à l'arrêt.

En effet, les chantiers de reconversion de sites pollués se traduisent fréquemment par l'excavation d'une quantité importante de terres, que ces excavations soient

liées à la dépollution du site proprement dite ou aux terrassements permettant d'atteindre les cotes du projet d'aménagement.

Or, la prise en compte du devenir des terres ainsi excavées s'avère fondamentale : en effet, les coûts liés à la gestion de ces terres peuvent influencer de manière significative, voire prépondérante, sur l'équilibre économique des opérations de reconversion d'anciens sites industriels et, partant, sur la faisabilité de telles opérations.

Par ailleurs, cette problématique met en lumière le délicat équilibre qui doit être recherché, au niveau de chaque projet de réhabilitation, entre l'approche pragmatique soutenue par le ministère en charge de l'Écologie et les impératifs de sécurité juridique qui s'imposent aux différents intervenants impliqués dans le projet de reconversion du site (ancien exploitant, propriétaire, promoteur, collectivité publique, etc.).

Une notion protéiforme

Dans le cadre d'un chantier de réhabilitation, la notion de terres excavées recouvre au moins deux séries de réalités distinctes.

D'une part, l'excavation de terres impactées peut s'avérer néces-

saire en raison des risques sanitaires que ces terres génèrent au regard de l'affectation future des terrains. Dans cette hypothèse, l'excavation des terres se rattache clairement à l'obligation de remise en état qui pèse sur l'exploitant d'une installation classée en application des articles L. 512-6-1 (installations soumises à autorisation) et L. 512-12-1 (installations soumises à déclaration) du Code de l'environnement.

D'autre part, l'excavation de certaines terres peut être rendue nécessaire pour les besoins du projet d'aménagement du site (terrassements, fondations, parkings souterrains, etc.), alors même que lesdites terres pourraient parfaitement rester en place sans générer de risques sanitaires pour les usagers futurs du site. Dans cette hypothèse, les travaux d'excavation se rattachent davantage aux impératifs liés au projet de reconversion du site qu'aux exigences liées à la remise en état des terrains proprement dite.

Modalités de gestion préconisées par le ministère de l'Écologie

L'annexe 2 de la note établie par le ministre en charge de l'Écologie le 8 février 2007 (« Sites et sols pollués – Modalités de gestion et de réaménagement des sites pollués ») envisage très explicitement la problématique liée à la gestion des terres excavées. Selon une approche pragmatique, elle prend soin d'indiquer que « dans une logique de développement durable et de bilan environnemental global, il n'apparaît pas toujours souhaitable d'excaver des terres

L'ESSENTIEL

- ▶ **La gestion des terres excavées issues des chantiers de réhabilitation n'est encadrée, dans le meilleur des cas, que par de simples circulaires.**
- ▶ **La transposition de la directive «Déchets» qui doit intervenir avant le 12 décembre 2010, devrait être l'occasion de préciser à quelles conditions les sols pollués excavés (sur site ou hors site) et les sols non pollués excavés et réutilisés hors site peuvent être valorisés.**
- ▶ **En particulier, le périmètre exact de la soumission des opérations de gestion à la réglementation relative aux déchets mériterait d'être clarifié.**

polluées présentes sur un site» et qu'«un projet de réhabilitation abouti peut donc consister à définir des usages ou des configurations d'aménagement qui, combinés à des actions sur les voies de transfert, conduisent à laisser des pollutions en place tout en les confinant».

Dans l'hypothèse où des excavations s'avèrent toutefois nécessaires, les terres doivent alors être gérées conformément aux conclusions du bilan «coût avantages» sur la base duquel est établi le plan de gestion du site. A cet égard, le ministère de l'Ecologie précise que, «compte tenu des caractéristiques des sols, les terres polluées seront préférentiellement réutilisées sur site (le plan de gestion définit alors les modalités de réutilisation de ces terres dans le cadre du projet global de réhabilitation du site)» et que «les terres polluées excavées qui sortent du site sont gérées comme des déchets en cohérence avec les dispositions du titre IV du livre V du Code de l'environnement».

Enfin, la note ministérielle envisage l'hypothèse dans laquelle les nécessités de l'aménagement du site conduisent à excaver des terres non polluées, afin de respecter les cotes du projet d'aménagement. Le ministère de l'Ecologie estime que, dans ce cas, «les terres non polluées excavées ne constituent pas un déchet», tout en indiquant que «les dispositions du plan de gestion doivent cependant mettre en place les contrôles nécessaires afin de justifier du caractère non pollué de ces terres».

Priorité donnée à la gestion sur site

Il ressort des orientations ainsi fixées par le ministère de l'Ecologie qu'une priorité est clairement donnée à la réutilisation sur site des terres excavées.

Cette préconisation, souvent méconnue des opérateurs en charge des chantiers de réhabilitation de sites pollués, s'inscrit dans une démarche de développement durable car elle permet notamment de limiter la saturation des centres de stockage de déchets et les rotations des poids lourds chargés d'évacuer les terres vers ces centres de stockage. La mise en

Une nécessaire clarification du cadre réglementaire

Même si les réflexions menées au sein du ministère de l'Ecologie ont permis de défricher une problématique souvent négligée, on peut regretter que la gestion des terres excavées issues des chantiers de réhabilitation ne soit encadrée, dans le meilleur des cas, que par de simples circulaires.

En particulier, le périmètre exact de la soumission des opérations de gestion des terres excavées à la réglementation relative aux déchets mériterait d'être clarifié. Cela permettrait, d'une part, d'éclairer les opérateurs en charge des chantiers de réhabilitation sur la nature des sanctions administratives et pénales auxquelles ils s'exposent et, d'autre part, de tracer les contours des pouvoirs dévolus aux maires, en cette matière, en application de l'article L. 541-3 du Code de l'environnement.

La directive «Déchets» du 19 novembre 2008, dont le délai de transposition est fixé au 12 décembre 2010, n'exclut expressément de son champ d'application que les sols *in situ* (y compris les sols pollués non excavés) et les sols non pollués excavés lors d'activités de construction, lorsqu'il est certain qu'ils seront utilisés aux fins de construction dans leur état naturel sur le site de leur excavation. Sous cet angle, le législateur et les pouvoirs publics français pourraient opportunément s'attacher à préciser, dans le cadre des travaux de transposition de la directive, les conditions dans lesquelles les sols pollués excavés (qu'ils soient gérés sur site ou hors site) et les sols non pollués excavés et réutilisés hors site ont vocation à être gérés et/ou valorisés par les intervenants impliqués dans la reconversion des anciens sites industriels.

œuvre d'une telle préconisation doit d'autant moins être négligée qu'elle permet d'optimiser les coûts liés à la dépollution du site. Elle constitue fréquemment, à ce titre, une des composantes essentielles de l'équilibre économique du projet de réhabilitation.

Afin de conserver la mémoire de cette réutilisation sur site des terres excavées et d'assurer une compatibilité pérenne des zones concernées avec les usages projetés, il conviendra toutefois de prévoir l'institution de servitudes d'utilité publique (dont les modalités d'institution ont été assouplies par la loi du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures) ou, à tout le moins, de servitudes de droit privé pouvant prendre la forme de restrictions d'usage conventionnelles au profit de l'Etat ou de restrictions d'usage convenues entre les parties à l'acte de cession des terrains.

Contraintes liées à la gestion hors site

Dans l'hypothèse où la réutilisation sur site d'une partie ou de la totalité des terres excavées s'avère

inévitable, il convient de s'assurer que lesdites terres seront gérées en cohérence avec les principes fixés par la réglementation relative aux déchets (art. L. 541-1 et suivants du Code de l'environnement).

En pratique, ces terres pourront notamment être évacuées et éliminées au sein d'installations dûment autorisées à accueillir des déchets dangereux (classe 1), non dangereux (classe 2) ou inertes (classe 3), en fonction des caractéristiques des terres concernées. Une telle élimination devra faire l'objet d'un suivi rigoureux afin d'être en mesure de justifier d'une parfaite traçabilité des opérations d'élimination auprès des administrations compétentes. Rappelons

que le contrôle du circuit de traitement des déchets dangereux, depuis leur lieu de production jusqu'au lieu de leur élimination finale, figure au nombre des actions «coup-de-poing» que l'inspection des installations classées et de la sécurité industrielle envisage de mettre en œuvre (Circulaire n° D09000651 du 20 janvier 2009, non publiée au «Bulletin officiel»).

Cette modalité de gestion des terres excavées a l'inconvénient d'être à la fois radicale et onéreuse. C'est pourquoi une importante réflexion est actuellement menée au sein du ministère de l'Ecologie en vue d'examiner les conditions dans lesquelles ces terres pourraient être valorisées hors site, dans la droite ligne des principes fixés par la nouvelle directive «Déchets» du 19 novembre 2008 et des discussions conduites dans le cadre du Grenelle de l'environnement (voir ci-contre). En particulier, un projet de circulaire portant sur la réutilisation hors site des terres excavées a été dévoilé en février 2007 mais demeure, à ce jour, en discussion au sein du ministère de l'Ecologie.

Dans un domaine différent, mais au titre d'une logique similaire, une convention a été signée le 25 mars 2009 entre le ministère de l'Ecologie, l'Assemblée des départements de France et les acteurs de la conception, de la réalisation et de la maintenance des infrastructures routières, voiries et espaces publics urbains afin de sceller un engagement tendant, en particulier, au réemploi ou à la valorisation de 100% des matériaux naturels excavés sur les chantiers d'infrastructures routières à l'horizon 2020 (voir aussi le dossier routes en page 60 de ce numéro). ■

EN SAVOIR PLUS

► **Textes officiels :** Directive 2008/98/CE du 19 nov. 2008 relative aux déchets, JOUE 22 nov. 2008 ; Note min. du 8 février 2007 «Sites et sols pollués – Modalités de gestion et de réaménagement des sites pollués» et autres textes du ministère de l'Ecologie en matière de gestion des sites pollués consultables sur www.sites-pollues.ecologie.gouv.fr

► **Ouvrages publiés aux Editions Le Moniteur :** «Les installations classées» par J.-P. Boivin, éd. 2003, 640 p. ; «Sites et sols pollués» par J.-P. Boivin et J. Ricour, éd. 2005, 315 p.