

## SOMMAIRE

Pages

<b>AVANT-PROPOS .....</b>	<b>5</b>
<b>I. L'ENJEU DE LA PROTECTION DES SOLS DANS L'UNION EUROPÉENNE :</b>	
<b>ÉTAT DES LIEUX ET OUTILS JURIDIQUES NATIONAUX .....</b>	<b>7</b>
1. <i>Sols et sites pollués, une situation préoccupante.....</i>	7
2. <i>Un cadre juridique en matière de protection des sols et de prévention de leur dégradation             largement dépendant de la volonté des États .....</i>	9
<b>II. LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES POUR FAIRE ÉMERGER UN VÉRITABLE DROIT DES SOLS AU NIVEAU EUROPÉEN .....</b>	<b>13</b>
<b>A. DES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES EPARSEES QUI TÉMOIGNENT D'UNE APPROCHE PARCELLAIRE DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE PROTECTION DES SOLS.....</b>	<b>13</b>
1. <i>Malgré le rôle pionnier du Conseil de l'Europe....</i>	13
2. <i>...L'enjeu de la protection des sols a émergé tardivement et de façon fragmentaire dans le         droit de l'Union européenne.....</i>	13
a) <i>La « multidimensionnalité » des sols dans les traités européens .....</i>	13
b) <i>Une dizaine de directives environnementales prennent en considération la             protection des sols et la prévention de leur dégradation.....</i>	14
<b>B. L'ÉCHEC DE LA PROPOSITION DE DIRECTIVE DÉFINISSANT UN CADRE POUR LA PROTECTION DES SOLS .....</b>	<b>16</b>
1. <i>L'adoption d'une stratégie thématique pour la protection des sols.....</i>	16
2. <i>Une minorité de blocage a conduit au retrait de la proposition de directive neuf ans après         sa présentation .....</i>	17
<b>III. LE SENS DE LA PROPOSITION DE RÉOLUTION : POSER LES JALONS D'UN CADRE JURIDIQUE COMMUN POUR ATTEINDRE LES OBJECTIFS DU PACTE VERT POUR L'EUROPE.....</b>	<b>21</b>
<b>A. LES RÉCENTES INITIATIVES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE EN FAVEUR DE LA PROTECTION DES SOLS DANS LE CADRE DU PACTE VERT .....</b>	<b>21</b>
<b>B. LA NÉCESSITÉ D'UNE VÉRITABLE AMBITION POUR LA PROTECTION DES SOLS À L'ÉCHELLE DE L'UNION EUROPÉENNE .....</b>	<b>23</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>27</b>
<b>PROPOSITION DE RÉOLUTION 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.....</b>	<b>31</b>
<b>LA RÉOLUTION EN CONSTRUCTION .....</b>	<b>35</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>	<b>37</b>



## AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Conformément à l'article 73 *quinquies* du Règlement du Sénat, la commission est saisie d'une **proposition de résolution européenne n° 595 (2020-2021) 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**, à l'initiative de 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 Pellevat.

Cette proposition de résolution découle des **travaux de la commission d'enquête sur la pollution des sols** qui a été constituée le 5 février 2020. Le rapport qui a été adopté à l'unanimité, en septembre 2020, formule cinquante propositions<sup>1</sup>. Il préconise notamment l'introduction dans la législation européenne et nationale d'un « *véritable droit de la protection des sols* ». La commission d'enquête a ainsi établi qu'il **manque toujours un cadre juridique européen spécifique en matière de protection des sols**.

Ce constat a aussi été formulé par l'Agence européenne pour l'environnement, dans son dernier rapport sur l'environnement<sup>2</sup>, qui affirme que « *l'Europe doit remédier aux lacunes et aux faiblesses des cadres stratégiques, par exemple en ce qui concerne les terres, les sols et les produits chimiques* » et par la Cour des comptes européenne qui relève qu'« *alors que d'autres ressources environnementales vitales telles que l'air ou l'eau sont régies par divers règlements et directives de l'UE, les sols ne font pas l'objet d'une législation intégrée similaire* »<sup>3</sup>, ainsi que par plusieurs interlocuteurs auditionnés dans le cadre de l'examen de cette proposition de résolution.

Force est de remarquer que **le sol ne bénéficie pas d'un niveau de protection équivalent à celui de l'eau ou de l'air**, alors que l'environnement constitue une préoccupation essentielle des institutions européennes. Ce défaut de cadre global s'explique largement par l'abandon du processus

---

<sup>1</sup> Rapport du Sénat n° 700 (2019-2020) « Pollutions industrielles et minières des sols : assumer ses responsabilités, réparer les erreurs du passé et penser durablement l'avenir » – 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.

<sup>2</sup> Rapport SOER 2020 intitulé « L'environnement en Europe – État et perspectives 2020 » - Agence européenne de l'environnement – 4 décembre 2019.

<sup>3</sup> Rapport spécial de la Cour des comptes européenne - Lutte contre la désertification dans l'UE : le phénomène s'aggravant, de nouvelles mesures s'imposent – n° 33 – 2018.

d'élaboration d'une directive-cadre sur les sols, discutée à partir de 2006 et retirée en 2014.

Les rapporteurs considèrent que lutter contre la pollution des sols doit sans délai devenir **une priorité des politiques nationales et européennes**. La pollution menace l'ensemble des milieux naturels qui interagissent entre eux ; elle ne connaît pas non plus les frontières. La pandémie de Covid-19 a montré la vulnérabilité des populations face aux risques sanitaires ainsi que leur sensibilité à ces questions.

## I. L'ENJEU DE LA PROTECTION DES SOLS DANS L'UNION EUROPÉENNE : ÉTAT DES LIEUX ET OUTILS JURIDIQUES NATIONAUX

Défini comme la couche fragile et friable de la croûte terrestre qui couvre les continents, entre la surface et le substratum rocheux, le sol est constitué de particules minérales, de matières organiques, d'eau, d'air et d'organismes vivants. **Ressource limitée et non renouvelable**, il joue un rôle essentiel tant pour le **développement des activités humaines** qu'en tant qu'**habitat et réservoir de la biodiversité**. Il est aussi un élément constitutif de **nos paysages et de notre patrimoine naturel**.

### 1. Sols et sites pollués, une situation préoccupante

La dégradation des sols a des **incidences considérables sur la protection des eaux, le changement climatique, la santé humaine, la biodiversité et la protection de la nature**, comme l'a rappelé Mme Laura Verdier, consultante en gestion des sites et sols pollués, lors de son audition par les rapporteurs. Les sols renferment un quart de la biodiversité mondiale. Toute pollution du sol en raison de la complexité et de la variabilité de sa structure n'est donc pas sans conséquence sur les autres milieux naturels. Ce phénomène qui n'est pas toujours bien appréhendé tend à **s'aggraver dans l'ensemble de l'Union européenne** en raison d'activités humaines, passées ou actuelles, qui ne sont pas compatibles avec une gestion durable des sols, même si les menaces sur les sols se posent différemment selon les États membres.

Le **long passé industriel et minier de l'Europe** ainsi que **l'urbanisation continue liée à l'accroissement démographique** sont à l'origine de pollutions dans les sols ou de leur dégradation au cours des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles. Pendant longtemps, les conséquences de ces atteintes aux écosystèmes, et donc aux sols, ont été ignorées ou négligées par les pouvoirs publics. Ce sont ainsi des milliers de sites pollués ou dégradés que les activités industrielles ou minières ont laissé en héritage à travers l'Europe.

**2,8 millions de sites seraient potentiellement contaminés dans l'Union européenne**, 390 000 d'entre eux nécessiteraient un assainissement, alors que **seuls 65 500 sites auraient été assainis en 2018**, soit moins de 2,5 %, selon les chiffres communiqués par la Commission européenne. Le coût de la dégradation des sols dans l'Union européenne est estimé à environ 38 milliards d'euros par an.

Les données recueillies sur la base d'un questionnaire<sup>1</sup> adressé aux États membres de l'Union européenne par le Centre commun de recherche<sup>2</sup>, l'organisme scientifique de la Commission européenne, ont permis de recenser **650 000 sites en Europe qui ont été exposés ou le sont encore à des activités polluantes.**

La Commission européenne note que **des efforts significatifs ont été réalisés par les États membres pour procéder à l'assainissement des sites pollués** même s'il apparaît difficile d'établir des comparaisons ou d'en tirer des enseignements en raison des modalités de tenue des inventaires de ces sites, variables selon les pays.

Elle précise, d'ailleurs, que les États membres ayant répondu à l'enquête ont des **approches différentes en matière de gestion des sols contaminés.** Les États qui ont intégré cette préoccupation dans leurs politiques publiques depuis longtemps se fixent comme priorité l'assainissement des sites pollués déjà identifiés, tandis que ceux qui ont pris conscience de cette problématique plus récemment se focalisent essentiellement sur le recensement des sites contaminés.

**Cependant, l'identification des sites et sols pollués reste encore aujourd'hui parcellaire.** Les différentes bases de données ne permettent pas de disposer d'une cartographie complète de l'état de dégradation des sols dans notre pays et dans l'Union européenne. Malgré des programmes d'observation et de surveillance des sols, il est encore difficile de mesurer avec exactitude l'ampleur de la pollution des sols. En effet, dans un certain nombre d'États membres, ces programmes se focalisent sur quelques priorités environnementales (érosion, glissements de terrain, contamination de l'eau...). **Seuls 24 % des sites contaminés seraient aujourd'hui répertoriés en Europe<sup>2</sup>.**

Au regard de l'étendue des pollutions passées et actuelles, et des incertitudes du recensement des sites potentiellement contaminés ou contaminés, **les progrès accomplis dans l'évaluation et la gestion de ces sites apparaissent donc encore limités.**

---

<sup>1</sup> Questionnaire adressé aux 33 pays membres de l'EEE (28 États membres de l'Union européenne ainsi que l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège, la Suisse et la Turquie) et aux six pays des Balkans occidentaux qui coopèrent avec l'EEE : Albanie, Bosnie-Herzégovine, l'ancienne République yougoslave de Macédoine, le Monténégro, la Serbie et le Kosovo.

<sup>2</sup> Ana Payá Pérez and Natalia Rodríguez Eugenio, *Status of local soil contamination in Europe: Revision of the indicator "Progress in the management contaminated sites in Europe"*, Joint Research Centre (JRC), Publications Office of the European Union, 2018.

## **2. Un cadre juridique en matière de protection des sols et de prévention de leur dégradation largement dépendant de la volonté des États**

Les **législations et réglementations** mises en œuvre par les États membres de l'Union européenne relatives à la protection des sols et/ou de la prévention de leur dégradation **diffèrent sensiblement d'un pays à l'autre**, comme l'illustre l'encadré ci-après, établi à partir des données disponibles auprès de la Commission européenne. Dans le cadre d'un projet d'inventaire et d'évaluation des politiques de protection des sols des États membres, la Commission européenne a ainsi élaboré **un inventaire en ligne des instruments de politique de protection des sols, dénommé le « wiki du sol »**. Il s'agit d'un outil de travail interne auquel les rapporteurs ont eu accès. Il fournit **une vue d'ensemble des instruments politiques pertinents pour les sols au niveau de l'Union européenne**. La Commission ne garantit pas toutefois l'exactitude et l'exhaustivité des données incluses dans cette base d'informations.

Comme l'indique une étude de la Commission européenne<sup>1</sup>, réalisée en 2016, **la plupart des États membres disposent d'outils législatifs ayant un impact direct ou indirect sur la protection des sols** ; la Grèce, la Slovaquie et le Portugal ont des projets normatifs en cours. 65 à 90 % de ces instruments juridiques ont un impact direct. En outre, la quasi-totalité des États membres disposent de dispositifs de surveillance liés à la protection des sols, même si des lacunes importantes restent encore à combler.

Néanmoins seul un nombre restreint d'États membres ont mis en place **une législation spécifique et globale pour la protection des sols** ; c'est notamment le cas de l'Allemagne ou de l'Italie. Une majorité d'États membres n'envisagent cette question que sous l'angle de dispositions éparses réparties entre plusieurs textes de portée plus large tandis que d'autres ont des politiques axées sur la protection de l'environnement de haut niveau, qui comportent des actions de protection des sols. La loi sur l'environnement de la Suède en est une illustration. Enfin, certains États membres ont limité la protection des sols à l'utilisation des terres agricoles ou forestières. C'est le cas de la Lituanie, de la Hongrie, de la Pologne et de la Slovaquie<sup>2</sup>. **Dans la majorité des cas, le cadre juridique existant est partiel et parcellaire.**

---

<sup>1</sup> Freluh-Larsen, A., « Updated Inventory and Assessment of Soil Protection Policy Instruments in EU Member States. », *Final Report to DG Environment, Berlin: Ecologic Institute, 8 février 2017.*

<sup>2</sup> Données issues de l'inventaire « wiki du sol » - Commission européenne - 2019.

Face à ce constat, vos rapporteurs ainsi que plusieurs de leurs collègues ont déposé, le 17 mai dernier, une proposition de loi<sup>1</sup> pour que des mesures d'envergure puissent être adoptées en France afin de contribuer, comme le justifie l'exposé des motifs, à la réalisation des « *objectifs poursuivis par le 4e plan national santé-environnement dont l'action 10 vise à prévenir et agir dans les territoires concernés par la pollution des sols, notamment par le renforcement de la collecte des données d'exposition des populations, le développement de la surveillance sanitaire et le réemploi des friches polluées dans une démarche d'aménagement durable* ».

**Toutefois, l'absence de législation spécifique ne signifie pas qu'aucun effort n'ait été entrepris pour prévenir la dégradation des sols. Au total, 671 instruments relatifs aux sols (réglementaires ou de contrôle) à la disposition des États membres ont été répertoriés par la Commission européenne<sup>1</sup>, soit environ 24 instruments par État. 74 % de ces instruments sont réglementaires et 61 % sont contraignants. Près de la moitié de ces instruments sont directement liés à des directives européennes. Toutefois, 225 instruments identifiés (35,5 %) ont été mis en œuvre directement par les États membres, en l'absence de toute exigence européenne. 44 % de ces instruments nationaux concernent la pollution des sols par des activités industrielles ou de source ponctuelle.**

Le panorama des législations au sein de l'Union européenne atteste ainsi de **l'absence d'harmonisation entre les États membres. Ce défaut d'harmonisation a pour conséquence, d'une part, l'existence d'un large éventail de conceptions et de stratégies en matière de protection des sols et de lutte contre leur dégradation à l'échelle de l'Union européenne, et d'autre part, - et c'est fortement dommageable - l'absence de coordination des politiques nationales au regard des objectifs environnementaux fixés dans le cadre européen.**

---

<sup>1</sup> Proposition de loi n° 594 (2020-2021), présentée par Mme Gisèle Jourda et plusieurs de ses collègues, visant à refonder la politique de gestion et de protection des sites et des sols pollués en France.

### Aperçu des instruments contraignants mis en place par les États membres relatifs à la protection et/ou à la pollution des sols

1986	Grèce	Loi pour la protection de l'environnement
1987	Pay-Bas	Loi sur la protection des sols
1989	Autriche	Loi sur l'assainissement des sites contaminés
1994	Finlande	Cadre national sur la gestion des déchets
	République tchèque	Loi sur la protection des sols agricoles
1995	Belgique (Flandre)	Décret sur l'assainissement et la protection des sols
	Pologne	Loi sur la protection des terres agricoles et forestières
1996	Slovénie	Décret relatif aux substances dangereuses dans le sol
1998	Allemagne	Loi fédérale sur la protection des sols
	Danemark	Loi sur la contamination des sols
1999	Italie	Règlement relatif à la remise en état et à la restauration des sols
	Luxembourg	Loi sur les établissements classés
	France	Code de l'environnement
2000	Finlande	Loi sur la protection de l'environnement
2001	Lettonie	Loi sur la pollution
2002	Chypre	Loi sur la lutte contre la pollution des eaux et des sols
2003	Belgique (Bruxelles-Capitale)	Ordonnance sur la gestion et l'assainissement des sols
	Belgique (Wallonie)	Décret sur la gestion des sols
2004	Estonie	Loi sur la croûte terrestre
	Slovaquie	Loi sur la protection des sols
	Suède	Règlement relatif à l'indemnisation des dommages dus à la contamination et aux aides d'État pour la remise en état des sites contaminés
2005	Espagne	Décret définissant les activités et les critères polluants des sols
	Irlande	Sites miniers historiques - inventaire, classification des risques et assainissement
	Lettonie	Règlement sur les normes de qualité du sol et du sous-sol
2006	Italie	Code de l'environnement
	Lituanie	Règlement sur les procédures de traitement des sites contaminés
	Bulgarie	Loi sur les sols
2007	Finlande	Décret gouvernemental relatif à l'évaluation de la contamination des sols et des besoins d'assainissement
	Roumanie	Décret sur l'assainissement
2008	République tchèque	Loi relative à la prévention des atteintes à l'environnement et à leur réparation
	Hongrie	Loi sur la protection des sols cultivés
2010	Espagne	Loi sur les déchets et les sols contaminés
2012	Malte	Politique nationale de l'environnement
2014	Croatie	Ordonnance sur la protection des terres agricoles contre la pollution
2017	Grèce	Proposition de loi pour la protection et l'utilisation durable des sols
	Pologne	Évaluation de la contamination de la surface du sol
	Portugal	Prévention de la contamination et régime juridique de l'assainissement des sols ( <i>en cours d'élaboration</i> )
	Slovénie	Décret sur l'état des sols ( <i>projet</i> )

Données : Commission européenne - « wiki du sol » - 2019



## II. LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES POUR FAIRE ÉMERGER UN VÉRITABLE DROIT DES SOLS AU NIVEAU EUROPÉEN

### A. DES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES ÉPARSES QUI TÉMOIGNENT D'UNE APPROCHE PARCELLAIRE DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE PROTECTION DES SOLS

C'est à partir du début des années 2000 que les sols commencent à être considérés par le droit européen. **Leur protection et leur réhabilitation sont progressivement mieux prises en compte, souvent à la suite de catastrophes industrielles.** On privilégie alors une approche sectorielle fondée sur des enjeux industriels, environnementaux ou de santé. **Des dispositions éparées figurent ainsi dans différentes directives européennes.**

#### 1. Malgré le rôle pionnier du Conseil de l'Europe...

L'adoption par le Conseil de l'Europe, en 1972, d'une charte européenne des sols, révisée en 2003, joue un rôle pionnier dans la politique de conservation des sols à l'échelle européenne. Cette charte intergouvernementale qui comprend un préambule et douze principes n'a cependant pas de valeur normative. Elle affirme que **le sol est un des biens les plus précieux de l'humanité** et une ressource limitée qui se détruit facilement. Le sol y est aussi qualifié de « *milieu vivant et dynamique qui permet l'existence de la vie végétale et animale* ». Un de ses paragraphes traite ainsi de **la nécessité de protéger les sols de la menace que constitue la pollution** : « *La gravité des problèmes liés aux anciens ou actuels sites contaminés (dépôts de déchets, anciennes mines, anciennes usines, sites d'anciens accidents, etc.) impose une politique adéquate de protection des sols au niveau de la prévention des dégradations et de la restauration ou réhabilitation des sols* ».

La Charte révisée éclaire ainsi sur les préoccupations en matière d'état des lieux des sols et les différencie de l'eau et de l'air. Enfin, elle adresse des **recommandations aux États membres pour faire évoluer leur droit national** afin de garantir de manière appropriée la protection des sols.

#### 2. ...L'enjeu de la protection des sols a émergé tardivement et de façon fragmentaire dans le droit de l'Union européenne

##### a) La « multidimensionnalité » des sols dans les traités européens

La difficulté à faire émerger une législation européenne sur les sols résulte en partie des traités. **Les sols ne sont pas identifiés comme relevant d'une compétence partagée ou exclusive de la Commission européenne.** Force est de noter qu'ils recouvrent des réalités diverses qui ne sont pas nécessairement prises en compte par les traités européens. Comme l'a relevé

le professeur Philippe Billet, directeur de l'Institut du droit de l'environnement de Lyon, lors de son audition par les rapporteurs, le sol est essentiellement envisagé en tant que support d'activités ou prestataire de services.

La définition d'un cadre réglementaire européen se heurte au **« régime de propriété » qui relève de la compétence propre des États membres**. L'article 345 du TFUE dispose que *« les traités ne préjugent en rien le régime de la propriété dans les États membres »*. Cette réserve de compétence nationale restreint donc le champ d'intervention de l'Union en matière de gestion des sols.

En revanche, la protection des sols et la prévention de leur dégradation relèvent **des articles 191 à 193 du TFUE, qui fixent les objectifs de la politique environnementale de l'Union européenne**, et plus particulièrement un « niveau de protection élevé » dans le domaine de l'environnement. L'action de l'Union européenne doit donc se concentrer sur ce qui se passe à proximité des sols ou dans le sous-sol. Toutefois, et par dérogation à la procédure législative ordinaire applicable à la protection de l'environnement qui requiert un vote à la majorité qualifiée au Conseil et une décision conjointe du Parlement européen, **l'article 192 du TFUE soumet à la règle de l'unanimité au Conseil, et à une simple consultation du Parlement européen, les mesures relatives à l'aménagement du territoire et à l'affectation des sols**, à l'exception de la gestion des déchets.

**Ainsi les États membres sont-ils particulièrement vigilants sur le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité**. La protection des sols est essentiellement un enjeu national. Le sol est, en effet, perçu comme un élément de la souveraineté des États. Lors de nos auditions, il nous a été indiqué que des pays comme l'Allemagne ou les Pays-Bas qui disposent déjà d'une législation spécifique pour la protection des sols sont peu enclins à l'adoption de dispositions contraignantes dans un cadre européen.

*b) Une dizaine de directives environnementales prennent en considération la protection des sols et la prévention de leur dégradation*

Des **dispositions éparées relatives à la protection des sols** figurent dans **plusieurs directives européennes en l'absence d'un cadre juridique européen spécifique à ce sujet**. Les sols sont aussi pris en compte dans différentes politiques sectorielles de l'Union européenne, notamment en raison du caractère transversal de la politique environnementale.

Les dispositions en faveur de la protection des sols concernent ainsi de nombreux secteurs et leur élaboration a surtout eu pour objectif de sauvegarder d'autres milieux naturels tels que l'air et l'eau. Malgré les efforts réalisés, il n'existe pas de cadre juridique garantissant la protection des sols et la prévention de leur dégradation qui s'imposerait à l'ensemble des États membres. **L'approche est encore aujourd'hui fragmentaire**.

La Commission européenne a identifié **trente-sept instruments réglementaires et non réglementaires au niveau de l'Union européenne qui ont un impact sur la protection des sols.**

La législation européenne comprend ainsi un certain nombre de directives qui traitent de la qualité des sols en fonction d'enjeux environnementaux et de santé publique – c'était également le cas pour l'eau ou l'air avant l'adoption de directives spécifiques à ces milieux :

- directive 82/501/CEE du Conseil du 24 juin 1982, dite « Seveso 1 », concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles ;

- directive 86/278/CEE du Conseil du 12 juin 1986 relative à la protection de l'environnement et notamment des sols, lors de l'utilisation des boues d'épuration en agriculture ;

- directive 91/676/CEE du Conseil du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles ;

- directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages ;

- directive 96/82/CE du Conseil du 9 décembre 1996, dite « Seveso 2 », concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses ;

- directive 2000/60/CE établissant un cadre pour l'action communautaire dans le domaine de la politique de l'eau ;

- directive 2001/42/CE relative aux études d'impact pour l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement ;

- directive 2004/35/CE du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux ;

- directive 2006/21/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 concernant la gestion des déchets de l'industrie extractive et modifiant la directive 2004/35/CE ;

- directive 2010/75/UE du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles ;

- directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement ;

- directive 2012/18/UE du 4 juillet 2012 dite directive « Seveso 3 », relative aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses.

Cette absence d'une législation européenne spécifique résulte principalement de l'échec du processus d'adoption d'une directive définissant un cadre pour la protection des sols, présentée en septembre 2006 par la Commission européenne.

## **B. L'ÉCHEC DE LA PROPOSITION DE DIRECTIVE DÉFINISSANT UN CADRE POUR LA PROTECTION DES SOLS**

L'importance de la protection des sols à l'échelle de l'Union européenne a été reconnue par le **6<sup>e</sup> programme d'action communautaire pour l'environnement « Environnement 2010 : notre avenir, notre choix »**, présenté en 2001 par la Commission et adoptée par le Conseil et le Parlement le 22 juillet 2002. Ce programme fixe les objectifs de l'Union européenne dans le domaine de l'environnement pour la décennie 2002-2012, notamment la protection des ressources naturelles et la promotion de l'utilisation durable des sols. Il **préconise ainsi l'élaboration de sept stratégies thématiques dont une en faveur de la protection des sols.**

### **1. L'adoption d'une stratégie thématique pour la protection des sols**

À partir de 2002, la Commission européenne s'engage dans une politique de protection des sols dans le cadre d'une **communication intitulée « vers une stratégie thématique pour la protection des sols » qui constitue le point de départ de la reconnaissance de l'enjeu des sols en Europe.** Après un processus d'élaboration impliquant de nombreuses parties prenantes, **la stratégie thématique en faveur de la protection des sols est adoptée le 22 septembre 2006.** Elle comporte trois documents :

- une communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions ;

- une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil définissant un cadre pour la protection des sols et modifiant la directive 2004/35/CE<sup>1</sup> ;

- un résumé de l'étude d'impact.

Dépourvue de portée juridique, cette stratégie a pour ambition de **placer la protection des sols au même rang que la protection de l'eau et de l'air.** Elle traite des différentes menaces existantes et crée un cadre commun pour la protection des sols. Il s'agit de mettre fin au processus de dégradation des sols et de les remettre en l'état, d'en garantir une bonne qualité pour les générations à venir et de leur permettre d'assurer la viabilité

---

<sup>1</sup> Directive du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux

des écosystèmes, indispensables aux activités économiques et à la qualité de vie.

La stratégie thématique est basée sur **quatre piliers** :

- une législation spécialisée sous la forme d'une directive-cadre sur les sols ;
- l'intégration des aspects de protection des sols dans d'autres politiques sectorielles ;
- le développement des connaissances par des études et des projets de recherche ;
- les actions de sensibilisation du public à la protection des sols.

**Seuls les trois derniers piliers ont été mis en œuvre par la Commission européenne.** Ainsi, dans le cadre de l'examen de la directive relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution, un renforcement des mesures pour empêcher la pollution des sols et des eaux souterraines par les installations industrielles a été proposé. Des rapports ont aussi été publiés sur les liens entre le sol et le changement climatique (rapport CLIMSOIL) et sur le rôle de la biodiversité du sol dans le recyclage de la matière organique et de la fertilité des sols. La Commission européenne a également publié des ouvrages de référence, destinés notamment au grand public, sur les sols et la diversité biologique (Atlas européen des sols ; Atlas européen sur la diversité des sols...)

Un bilan d'étape, réalisé en février 2012, a toutefois constaté **l'échec de cette politique faute d'outils juridiques contraignants**. Il relève que tous les Etats membres n'ont pas mis en œuvre de façon efficace et cohérente des mesures de protection des sols.

## **2. Une minorité de blocage a conduit au retrait de la proposition de directive neuf ans après sa présentation**

À la suite des différentes consultations qu'elle a conduites, la Commission européenne a proposé, en 2006, un projet de **directive-cadre pour la protection des sols**. Le choix d'un instrument juridique souple a été privilégié. Ce projet définissait un cadre pour la protection des sols et la préservation de leur capacité à remplir leurs fonctions écologiques, économiques, sociales et culturelles. Il se fondait sur les motivations suivantes : *« 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. »*

Les **principales mesures** prévues par la proposition de directive étaient les suivantes :

- un **recensement des zones à risques de dégradation du sol**, dans un délai de cinq ans, à compter de la date de transposition de la directive par les États membres, qui doivent alors déterminer les programmes de réduction des risques au regard d'objectifs qu'ils se fixent eux-mêmes ;

- l'établissement par les États membres d'un **programme de mesures pour ces zones à risques** afin de préserver les différentes fonctionnalités des sols, au plus tard dans un délai de sept ans à compter de la transposition de la directive ;

- un **inventaire des sites contaminés par la présence de substances dangereuses résultant de l'activité humaine**, actuelle ou passée, et présentant un risque important pour la santé ou l'environnement, dans un délai de cinq ans à compter de la transposition de la directive ;

- la mise en œuvre de **mesures d'assainissement**, sur la base de stratégies nationales exigeantes et de mécanismes de financement pour assurer la dépollution des sites « orphelins ».

Malgré le vote favorable du Parlement européen ainsi que les avis favorables du Comité des régions et du Conseil européen économique et social, **la proposition de directive-cadre a été bloquée par le Conseil environnement du 20 décembre 2007. L'opposition de quatre pays, l'Autriche, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, l'Allemagne et l'abstention de la France**, inquiets « *des enjeux importants tant en matière de politique industrielle qu'au regard de l'activité agricole* » mais aussi du coût induit par la mise en œuvre des mesures envisagées, plus particulièrement pour répondre à la contamination des sols, n'a pas permis alors à ce projet d'aboutir.

Cette minorité de blocage a ainsi empêché l'adoption du texte malgré le vote favorable de vingt-deux États membres et les efforts de la présidence portugaise pour parvenir à un compromis. Déçu, le commissaire à l'environnement, M. Stavros Dimas, a alors déclaré : « *C'est une occasion ratée d'améliorer la protection de l'environnement et de renforcer la lutte contre le changement climatique. J'attends avec impatience de pouvoir travailler avec le Conseil afin de parvenir à un compromis politique dès que possible* ».

La **délégation aux affaires européennes du Sénat** qui a examiné la proposition de directive-cadre, le 9 novembre 2006, puis le 13 février 2007<sup>1</sup>, dans le cadre de la procédure expérimentale de contrôle des principes de

---

<sup>1</sup> Proposition de résolution n° 284 (2006-2007), déposée par M. Paul Raoult, sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil définissant un cadre pour la protection des sols – Procédure écrite du 13 février 2007.

subsidiarité et proportionnalité par les parlements nationaux, avait alors elle aussi **émis des réserves « sur le coût des mesures envisagées au regard des avantages attendus »**. Le Gouvernement français, tout en étant favorable à une stratégie européenne en la matière, était opposé au volet relatif à la contamination des sols au motif qu'il privait les États membres de leur choix en matière de modalités de gestion et portait ainsi atteinte au principe de subsidiarité. **Ainsi la France s'est abstenue en raison du coût financier que représentait l'obligation d'inventaire des sites pollués, de diagnostic et de dépollution, susceptible de concerner 300 000 sites mais aussi en raison de la nécessité d'adopter des mesures de remise en état des sols pollués ou dégradés.**

Les discussions se sont poursuivies jusqu'au début des années 2010, sous les présidences française, tchèque et espagnole notamment. Le texte rencontre toujours l'opposition ou l'hésitation de plusieurs États membres, qui ne sont pas convaincus de la nécessité d'adopter une directive en la matière même s'ils acceptent la définition d'une stratégie commune. **Ces États (Allemagne, Autriche, Pays-Bas) insistent sur le respect du principe de subsidiarité et de proportionnalité et la pour prise en compte des spécificités nationales et locales.**

Neuf ans après sa présentation, la proposition de directive-cadre pour la protection des sols est définitivement abandonnée du fait de **son inscription dans la décision du 21 mai 2014 portant « retrait de propositions de la Commission qui ne revêtent plus un caractère d'actualité »**.

Par la suite, des éléments relatifs aux sols ont été insérés dans plusieurs textes connexes dont :

- la « Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources », adoptée le 20 septembre 2009 ;
- le 7<sup>e</sup> programme d'Action pour l'Environnement 2013-2020.

Une initiative citoyenne européenne a été engagée en septembre 2016, en application de l'article 11.4 du traité sur l'Union européenne, afin de faire pression sur les institutions européennes pour que soit adoptée une législation spécifique en matière de protection du sol. Toutefois la pétition n'a pas recueilli le nombre de signatures nécessaires pour que la Commission européenne s'en saisisse.

**Cet échec montre la difficulté de concrétiser une politique de protection des sols à l'échelle de l'Union européenne. Or l'adoption d'une proposition de directive-cadre sur les sols devait être la pierre angulaire dans la mise en œuvre d'une véritable politique de protection des sols au niveau de l'Union européenne.**



### III. LE SENS DE LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION : POSER LES JALONS D'UN CADRE JURIDIQUE COMMUN POUR ATTEINDRE LES OBJECTIFS DU PACTE VERT POUR L'EUROPE

La protection des sols et la prévention de leur dégradation par les activités industrielles et minières s'inscrivent dans le cadre des objectifs de l'Union européenne en matière de lutte contre le changement climatique et en faveur de la préservation de la biodiversité. Les rapporteurs considèrent qu'il est devenu nécessaire de **poser les jalons d'un véritable droit européen de la protection des sols**. Cette recommandation est d'autant plus d'actualité que cette thématique est à **l'ordre du jour du programme de travail de la Commission européenne pour 2021**.

#### *A. LES RÉCENTES INITIATIVES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE EN FAVEUR DE LA PROTECTION DES SOLS DANS LE CADRE DU PACTE VERT*

La Commission européenne prévoit de présenter, à l'automne, une **nouvelle stratégie thématique en faveur des sols** qui vise à lutter contre la dégradation des sols au sein de l'Union européenne. L'objectif est de parvenir, à l'horizon 2030, à une situation de **neutralité en matière de dégradation des terres**. La Commission prépare également une **proposition législative, avec des objectifs contraignants, pour restaurer les écosystèmes dégradés**, y compris les sols.

Cette stratégie s'inscrit **dans le cadre des objectifs du Pacte vert** pour l'Europe, présenté le 11 décembre 2019, en matière de neutralité climatique, de restauration de la biodiversité, de pollution zéro, de durabilité des systèmes alimentaires et de résilience de l'environnement. Elle marque la **volonté de l'Union européenne de lutter contre la dégradation des sols**, de protéger leur fertilité, de réduire l'érosion et d'accroître la teneur des sols en matières organiques.

Dans le cadre de la mission « Prendre soin des sols, c'est protéger la vie », la Commission a officiellement lancé, en décembre 2020, **l'Observatoire européen des sols**, afin de suivre les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs européens en matière de bon usage des sols. En effet, au titre du programme Horizon Europe, l'Union européenne vise l'objectif ambitieux de « faire en sorte que 75 % des sols soient sains d'ici à 2030 et en mesure de fournir des services écosystémiques essentiels ».

Élément clé du Pacte vert, le **plan d'action « Vers une pollution zéro dans l'air, l'eau et les sols »** a en outre été présenté, le 12 mai dernier, par la Commission européenne. Avec cette initiative, l'Europe intègre les sols à la réalisation des objectifs de réduction de la pollution et de préservation de la biodiversité. Ce plan comporte, en effet, un **volet consacré à la protection des sols et à la prévention des sites contaminés**. Il envisage un recensement

des sites potentiellement contaminés et des actions pour procéder à leur assainissement. Lors du Conseil environnement du 10 juin 2021, les objectifs de ce plan ont été salués par l'ensemble des États membres.

**Objectifs du Plan d'action de l'Union européenne  
« Vers une pollution zéro dans l'air, l'eau et les sols »**

La vision zéro pollution pour 2050 est de **réduire la pollution de l'air, de l'eau et du sol à des niveaux qui ne sont plus considérés comme nocifs pour la santé et les écosystèmes naturels**, qui respectent les limites auxquelles notre planète peut faire face, créant ainsi un environnement sans substances toxiques.

Cela se traduit par des **objectifs clés pour 2030 visant à accélérer la réduction de la pollution à la source**. Ces **cibles** sont les suivantes :

- améliorer la qualité de l'air afin de réduire de 55 % le nombre de décès prématurés causés par la pollution atmosphérique ;

- améliorer la qualité de l'eau en réduisant les déchets, les déchets plastiques en mer (de 50 %) et les microplastiques rejetés dans l'environnement (de 30 %) ;

- **améliorer la qualité du sol en réduisant de 50 % les pertes d'éléments nutritifs et l'utilisation de pesticides chimiques ;**

- réduire de 25 % les écosystèmes de l'UE où la pollution atmosphérique menace la biodiversité ;

- réduire de 30 % la proportion de personnes perturbées de façon chronique par le bruit des transports ;

- réduire considérablement la production de déchets et de 50 % les déchets municipaux résiduels.

Le plan d'action vise à renforcer le leadership vert, numérique et économique de l'UE, tout en créant une Europe et une planète plus saines et socialement plus justes. Il fournit une boussole pour intégrer la prévention de la pollution dans toutes les politiques pertinentes de l'UE, pour accélérer la mise en œuvre de la législation pertinente de l'UE et pour identifier les éventuelles lacunes.

*Source : Commission européenne*

Lors de son audition, Mme Veronica Manfredi, directrice de la qualité de vie à la DG environnement de la Commission européenne, a également annoncé la **révision de plusieurs directives ayant un impact direct ou indirect sur la qualité des sols**. Elle a aussi indiqué que la Commission travaillait à la mise en œuvre d'un outil législatif pour la restauration de la nature afin de s'attaquer aux principaux facteurs de perte de la biodiversité. Si elle s'est dit satisfaite par cette série d'actions, elle n'a pas écarté l'idée de relancer le processus d'élaboration d'un instrument juridique spécifique pour les sols si cela s'avérait nécessaire, **mais à l'horizon 2050**.

## **B. LA NÉCESSITÉ D'UNE VÉRITABLE AMBITION POUR LA PROTECTION DES SOLS À L'ÉCHELLE DE L'UNION EUROPÉENNE**

Les rapporteurs, également auteurs de la proposition de résolution, considèrent que **des règles communes, et par conséquent harmonisées, ainsi qu'un véritable cadre juridique européen contraignant pour la protection des sols sont plus que jamais indispensables**. L'exposé des motifs de cette proposition fait ainsi valoir **la nécessité de porter une véritable ambition sur ce sujet** : « *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* ».

**La proposition de résolution formule deux demandes**, d'une part, **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, et d'autre part, l'inclusion dans ce texte d'une injonction aux États membres **d'établir 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. Enfin, elle invite à faire valoir cette position dans les négociations au Conseil.

Cette démarche intervient après **l'adoption par le Parlement européen, le 28 avril 2021, d'une résolution sur la protection des sols**, qui envisage un dispositif similaire. Les députés européens demandent « *à la Commission d'élaborer un cadre juridique commun à l'échelle de l'Union, dans le plein respect du principe de subsidiarité, sur la protection et l'utilisation durable des sols* ». Ils insistent également sur l'importance de prévoir des dispositions relatives à la cartographie des zones à risques et des sites contaminés.

Une action commune de l'Union européenne est jugée, par les rapporteurs, à la fois essentielle et légitime. En effet, les progrès réalisés par les États membres pour garantir une gestion durable des sols sont extrêmement inégaux. Pour l'instant, la protection des sols et la prévention de leur dégradation dépendent largement de la volonté des États membres qui choisissent, en fonction de leur approche particulière, de mettre en œuvre une législation soit spécifique soit sectorielle. Ils ont ainsi élaboré, jusqu'à présent, des instruments juridiques plus ou moins contraignants en matière de protection des sols et de prévention de leur dégradation. Il est essentiel à présent de **s'orienter vers une harmonisation de la réglementation pour mettre en œuvre plus efficacement les politiques environnementales définies par l'Union européenne**.

Les rapporteurs considèrent qu'une intervention au niveau européen se justifie en raison du lien qu'entretiennent les sols avec les autres milieux naturels que sont l'eau et l'air, qui sont, eux, soumis à une réglementation européenne spécifique et reconnus en tant que milieux physiques dans le code de l'environnement. Il est temps de reconnaître le sol comme un milieu naturel et non plus seulement comme un support d'activités (sol-surface) ou un substrat (sol-matière). Le droit ignore, en effet, son rôle de réservoir de la biodiversité. Par ailleurs, les disparités existantes entre les régimes nationaux de protection des sols, en imposant aux opérateurs économiques des obligations différentes, peuvent peser sur le bon fonctionnement du marché intérieur. Enfin, il ne faut pas non plus ignorer la nature transfrontière des risques écologiques.

L'Union européenne a **besoin d'une « boîte à outils » efficace** qui fixe, d'une part, les grands principes d'une politique de protection et de prévention de la dégradation des sols et, d'autre part, des objectifs, tout en laissant une marge d'appréciation significative aux autorités nationales dans sa mise en application, **dans le respect du principe de subsidiarité**. L'élaboration de la méthodologie pour prévenir la dégradation des sols devrait relever de la responsabilité des États membres.

La **réalisation d'une cartographie nationale** des risques sanitaires et environnementaux liés aux pollutions des sols, comme le recommande la commission d'enquête, constitue un **préalable indispensable à l'objectif de restauration des écosystèmes dégradés à l'horizon 2030** et s'inscrit dans le cadre de la nouvelle stratégie de protection des sols qui doit être adoptée prochainement par la Commission européenne. Elle suppose deux étapes, comme l'a indiqué la direction générale du Bureau des risques : d'abord, l'identification des substances polluantes, et ensuite, l'évaluation des risques en fonction de l'usage des sols. Il s'agit par conséquent de privilégier une politique de gestion des risques sanitaires et environnementaux selon l'usage des sols. Les rapporteurs sont tout à fait conscients de l'importance des moyens financiers et humains nécessaires à la mise en application d'une telle disposition.

Ils proposent, par ailleurs, de rectifier la rédaction de l'alinéa 28 de la proposition de résolution dans un souci de clarification rédactionnelle.

Les rapporteurs souhaitent que cette ambition de faire évoluer le cadre juridique européen de la protection des sols, qui a été celle de la commission d'enquête du Sénat sur la pollution des sols, soit ainsi **portée dans le cadre de la prochaine Présidence française du Conseil de l'Union européenne**.

Par ailleurs, les politiques liées aux sols et aux terres relèvent dans de nombreux pays – c’est le cas notamment en France – de plusieurs ministères qui peuvent avoir des positions sensiblement différentes. C’est ainsi que la direction générale de la prévention des risques du ministère de la transition écologique a précisé que la France n’était pas opposée à ce que de nouvelles obligations soient fixées au niveau européen en matière de protection des sols dans le respect du principe de proportionnalité.

Lors de son audition par les rapporteurs, le Secrétariat général des affaires européennes a pour sa part indiqué que la position française était ambitieuse sur l’ensemble des volets liés à la protection environnementale et à la lutte contre le dérèglement climatique. Il a, cependant, indiqué que **notre pays serait plus réservé dès lors qu’une initiative sur les sols remettrait en cause le principe de subsidiarité** et rappelé son attachement au respect du principe pollueur-payeur. Enfin, il a souligné que la France privilégiait l’objectif de zéro artificialisation nette.

\*\*\*

**En conséquence, les rapporteurs proposent d’amender la proposition de résolution européenne, déposée par eux-mêmes et plusieurs de leurs collègues, en y apportant quelques corrections rédactionnelles, en vue de son renvoi à la commission de l’aménagement du territoire et du développement durable.**



## EXAMEN EN COMMISSION

*La commission s'est réunie le jeudi 17 juin 2021 pour l'examen du présent rapport. À l'issue de la présentation faite par les rapporteurs, le débat suivant s'est engagé :*

**M. Pierre Cuypers.** – La règle de l'unanimité sur ces sujets ne risque-t-elle pas d'être un facteur de blocage ?

**Mme Gisèle Jourda, rapporteure.** – Tout dépend des dispositions envisagées. Si elles relèvent de l'affectation des sols, le Conseil statue en effet à l'unanimité. Concernant la proposition de directive-cadre de 2006, son adoption a été bloquée par quatre États, malgré l'appui du Parlement. Nous avons bon espoir de lever ces freins en cherchant à fédérer. Nous plaidons pour remplacer des mesures disparates par un cadre juridique global, comme il en existe pour l'air ou pour l'eau. Ceux-ci ont donné lieu à des évaluations positives ; pourtant, lorsqu'ils ont été mis en place, les inquiétudes étaient nombreuses. Le Pacte vert est l'occasion d'harmoniser les dispositifs et de définir un cadre de référence pour réduire la pollution. La crainte de mesures contraignantes n'est pas fondée, car parmi les mesures disparates existantes, certaines sont déjà contraignantes. Certains pays ont déjà avancé sur une législation en matière de pollution des sols. Ils ne devraient pas s'opposer à cette proposition de directive. Mais il existe toujours un risque de blocage... En tout cas, le ministère souhaite que l'on parvienne à un texte pendant la présidence française du Conseil de l'Union européenne, et notre commission pose les premiers jalons de la voie à suivre.

**M. Louis-Jean de Nicolaÿ.** – Sait-on quels pays soutiennent cette idée d'une directive ? L'Espagne ou l'Allemagne n'ont peut-être pas la même approche.

**Mme Gisèle Jourda, rapporteure.** – Il est encore trop tôt pour répondre. Les pays qui ont déjà une législation sur les sols ne devraient pas s'y opposer. Le projet de directive de 2006 a échoué, car plusieurs pays ont eu peur de mesures contraignantes. Ils ont cru que l'Europe allait pouvoir enjoindre les États de dépolluer leurs sols, ce qui peut être difficile et coûteux. Or, en l'occurrence, il ne s'agit pas de cela. L'enjeu est de fixer un cadre commun, de définir des principes. Chaque État sera libre ensuite d'élaborer son plan d'action.

L'approche des sols a changé. Elle est devenue tridimensionnelle, prenant en compte la surface, le sous-sol et la biodiversité. Les sols sont vivants, et la pollution les modifie et se diffuse. Les pollutions ne connaissent pas les frontières. Les nuages non plus... Je rappelle d'ailleurs que la frontière n'a pas toujours été une ligne, mais était, auparavant, une marche.

Nous voulons simplement que nos sols ne soient pas les oubliés du Pacte vert. Il importe de les respecter et de ne plus martyriser notre terre. Dans la vallée de l'Orbiel, dans l'Aude, vallée touristique connue notamment pour ses châteaux cathares, la pollution n'est pas visible de premier abord. Pourtant, les exploitants de l'ancienne mine d'or ont enfoui des déchets toxiques importés d'Australie, de Suisse, ou du Japon, pour gagner de l'argent, sans mesurer les risques de pollutions. Or, à la suite des pluies et d'inondations, des matières dangereuses ont été déplacées et la zone est polluée au cadmium et à l'arsenic. Nous proposons une directive-cadre pour fixer de grandes orientations, plutôt que des injonctions.

**M. André Reichardt.** – Je soutiens l'idée d'un cadre global, dans le respect de la subsidiarité.

La question financière est cruciale. Les coûts de dépollution sont considérables. Nous le constatons en Alsace : on ne peut revenir sur l'enfouissement des déchets ultimes, car cela coûte trop cher, même si ce n'est pas dit explicitement...

La prévention est moins coûteuse que la dépollution. Avec la subsidiarité, il appartiendra aux pays de trouver les meilleures manières de procéder. Attention toutefois à ne pas prendre des mesures susceptibles de nuire à la compétitivité. Si un pays instaure des taxes ou des mesures contraignantes, il risque de perdre en attractivité par rapport à ses voisins ; à l'échelle des continents, c'est l'Europe qui risque d'être pénalisée par rapport à d'autres continents qui n'ont pas les mêmes scrupules. Voyez ce que fait la Chine dans l'exploitation des sols des autres pays, par exemple en Afrique de l'Ouest : des investisseurs chinois pillent les terres rares ou les ressources du sol, puis partent, en laissant la pollution.

**M. Pierre Laurent.** – Je soutiens la proposition de résolution européenne. Si l'on ne donne pas une impulsion politique forte, on n'avancera jamais. Les enjeux sont considérables. La dépollution pose des problèmes financiers et juridiques : qui est responsable ? Qui doit payer ? Une directive-cadre aura aussi l'intérêt de mettre l'accent sur la prévention. Tous les acteurs sont concernés : États, collectivités locales, acteurs économiques, etc. Les organisations syndicales peuvent aider à faire pression pour avancer.

**M. Pierre Louault.** – Que pense l'armée de ce projet ? Plusieurs terrains militaires sont concernés par des pollutions.

**Mme Gisèle Jourda, rapporteure.** – Notre sujet était centré sur la pollution liée à l'activité industrielle et minière.

Le projet de directive a achoppé en partie pour des raisons financières. Mais, avec le Pacte vert, l'approche est différente. La commission d'enquête avait préconisé la création d'un fonds de dépollution, car celle-ci ne doit pas reposer uniquement sur les collectivités. Nous voulons avant tout donner une impulsion. Mais rien n'interdit d'envisager également, à terme,

la création d'un fonds européen : souvenez-vous du fonds européen de la défense, qui est parti d'une proposition de notre commission.

**M. Jean-François Rapin, président.** - Je vous remercie. Je vais mettre aux voix la proposition de résolution européenne.

*La commission des affaires européennes a autorisé la publication du rapport et a adopté, à l'unanimité, la proposition de résolution européenne dans la rédaction issue de ses travaux.*



**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**

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu les articles 191 à 193 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

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,

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 »,

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,

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) 232 final,

Vu le point 25 de l'annexe au septième programme d'action pour l'environnement, 2017/2030(INI),

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,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 11 décembre 2019 intitulée « Le Pacte vert pour l'Europe », COM(2019) 640 final,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au 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,

Vu le huitième programme d'action pour l'environnement à l'horizon 2030, COM(2020) 652 final,

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,

Vu la résolution du Parlement européen du 28 avril 2021 sur la protection des sols, 2021/2548 (RSP),

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,

Vu le rapport du Sénat intitulé « Pollutions industrielles et minières des sols : assumer ses responsabilités, réparer les erreurs du passé et penser durablement l'avenir » n° 700 (2019-2020) - 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,

Considérant les difficultés rencontrées pour consacrer la protection des sols dans le droit européen ;

Considérant que le cadre réglementaire européen a privilégié, jusqu'ici, une approche sectorielle du sujet sans politique globale cohérente ;

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 ;

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 ;

Considérant les ambitions annoncées du pacte vert pour l'Europe pour réduire les pollutions dans l'ensemble des milieux, y compris les sols, avec une approche à la fois préventive et curative ;

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 ;

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 ;

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 ;

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 ;

Demande que cette directive prévoie que les États membres établissent 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 ;

Invite le Gouvernement à faire valoir cette position dans les négociations au Conseil.



## LA RÉOLUTION EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la résolution en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/tableau-historique/ppr20-595.html>



## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

- **M. Philippe BILLET**, professeur agrégé de droit public, directeur de l'Institut de l'environnement de Lyon ;

- **M. Cédric BOURILLET**, directeur général de la prévention des risques au ministère de la transition écologique ;

- **M. François GIBELLI**, responsable du secteur environnement, énergie et climat, chef de file Pacte vert et Mme Constance DELER, cheffe du secteur Parlements, secrétariat général des affaires européennes (SGAE) ;

- **Mme Veronica MANFREDI**, directrice de la Qualité de vie, et Mme Claudia OLAZÁBAL, chef d'unité, à la Direction générale environnement de la Commission européenne ;

- **Mme Laura VERDIER**, consultante en gestion des sites et sols pollués, fondatrice de LVR Consulting.