Information

MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
DE L'AGROALIMENTAIRE
ET DE LA FORÊT

Direction générale de l'alimentation **Service de l'alimentation** **Sous-direction de la politique de l'alimentation** **Bureau de la coordination en matière de contaminants chimiques et physiques** **251 rue de Vaugirard** **75 732 PARIS CEDEX 15** **0149554955**	**Instruction technique** **DGAL/SDPAL/2017-409** **27/04/2017**

Date de mise en application : Immédiate
Diffusion : Tout public

Cette instruction n'abroge aucune instruction.
Cette instruction ne modifie aucune instruction.
Nombre d'annexes : 1

Objet : Communication concernant la publication sur LEGIFRANCE de l'instruction interministérielle N°DGPR/DGS/EA1/DGAL/2017/145 du 27 avril 2017 relative à la gestion des sites pollués et de leurs impacts nécessitant la mise en œuvre de mesures de gestion sanitaire et d'études de santé et/ou de mesures de gestion sanitaire des productions animales et végétales

Destinataires d'exécution
DRAAF DAAF DDPP DD(CS)PP

Résumé : La présente note vise à informer de la publication sur le site LEGIFRANCE de l'instruction interministérielle N°DGPR/DGS/EA1/DGAL/2017/145 du 27 avril 2017 qui a pour objectif de formaliser l'organisation des services déconcentrés de l'État, des administrations centrales et des opérateurs publics lorsque des sites pollués nécessitent la mise en œuvre :
de mesures de gestion sanitaire et d'études de santé,
et/ou
de mesures de gestion sanitaire des productions animales et végétales
de manière complémentaire aux études environnementales et aux mesures de gestion environnementale.

La version actuellement en vigueur de cette instruction interministérielle est présentée en annexe.

Textes de référence : Circulaire du 27 mai 2008 relative aux modalités d'application des articles 91 à 93 du code minier et 43 à 50 du décret n° 2006-649 du 2 juin 2006 relatif aux travaux miniers, aux travaux de stockage souterrain et à la police des mines et des stockages souterrains
Circulaire du 26 mai 2011 relative à la cessation d'activité d'une Installation Classée - Chaîne de responsabilités – Défaillance des responsables
Instruction interministérielle N° DGS/EA1/DGPR/2016/120 du 14 avril 2016 relative au recensement des sites pollués présentant une gestion environnementale et sanitaire complexe
Note de service DGAL/SDQA/N2008-8258 du 1er octobre 2008 relative aux contaminants chimiques dans les denrées alimentaires et mesures générales de gestion des non-conformités
Note de service DGAL/SDPAL/N2011-8245 du 22 novembre 2011 relative à la gestion et devenir des animaux terrestres et de leurs produits à l'occasion d'un résultat d'analyse défavorable en dioxines et polychlorobiphényles (PCB)
Note d'information du 31 octobre 2014 relative aux modalités de sélection des substances chimiques et de choix des valeurs toxicologiques de référence pour mener les évaluations des risques sanitaires dans le cadre des études d'impact et de la gestion des sites et sols pollués
Note du 19 avril 2017 relative aux sites et sols pollués - Mise à jour des textes méthodologiques de gestion des sites et sols pollués
Guide méthodologique « Démarche générale de l'Institut de veille sanitaire face à une sollicitation locale en santé environnement » (mars 2013)

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer
Ministère des affaires sociales et de la santé
Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt

Direction générale de la prévention des risques Service des risques technologiques Sous-direction des risques chroniques et du pilotage Bureau du sol et du sous-sol Personne chargée du dossier : Aurélien GAY Tél. : 01 40 81 92 29 aurelien.gay@developpement-durable.gouv.fr	**Direction générale de la santé** Sous direction de la prévention des risques liés à l'environnement et à l'alimentation Bureau de l'environnement extérieur et des produits chimiques Personne chargée du dossier : Michel ROUGE Tel : 01 40 56 45 24 michel.rouge@sante.gouv.fr	**Direction générale de l'alimentation** Service de l'alimentation Sous-direction de la politique de l'alimentation Bureau de la coordination en matière de contaminants chimiques et physiques Personne chargée du dossier : Estelle BITAN-CRESPI Tél. : 01 49 55 47 20 estelle.bitan-crespi@agriculture.gouv.fr

La ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer
La ministre des affaires sociales et de la santé
Le ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt

à

Mesdames et Messieurs les préfets de région
Mesdames et Messieurs les préfets de département
Mesdames et Messieurs les directeurs généraux des Agences régionales de santé

Copie à :

Mesdames et Messieurs les directeurs régionaux de l'environnement, de l'aménagement et du logement
Mesdames et Messieurs les directeurs régionaux de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
Mesdames et Messieurs les directeurs départementaux en charge de la protection des populations

INSTRUCTION INTERMINISTERIELLE N° DGS/EA1/DGPR/DGAL/2017/145 du 27 avril 2017 relative à la gestion des sites pollués et de leurs impacts nécessitant la mise en œuvre de mesures de gestion sanitaire et d'études de santé et/ou de mesures de gestion sanitaire des productions animales et végétales.

NOR: AFSP1713090J

Date d'application : immédiate

Classement thématique : santé environnementale

Validée par le CNP le 14 avril 2017 - Visa CNP 2017- 51

Publié au BO: non

Déposée sur le site circulaire.legifrance.gou.fr: oui

Résumé : le récent retour d'expérience réalisé dans le cadre du recensement des sites pollués présentant une gestion environnementale et sanitaire complexe montre qu'il est nécessaire d'organiser la réponse des services concernés lorsque les sites pollués nécessitent la mise en œuvre :

- de mesures de gestion sanitaire et d'études de santé,
  et/ou
- de mesures de gestion sanitaire des productions animales et végétales

de manière complémentaire aux études environnementales et aux mesures de gestion environnementale.

La présente instruction a pour objectif de formaliser l'organisation nécessaire des services déconcentrés de l'État, des administrations centrales et des opérateurs publics.

Les cas de sites et sols pollués que vous avez recensés dans le cadre de l'instruction interministérielle du 14 avril 2016 ont pour origine majoritaire soit une installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE), soit une activité minière. La présente instruction a pour objet, à la suite de ce recensement, de vous rappeler les outils à mobiliser et de préciser les actions globales mises en œuvre par l'État pour contribuer à une gestion efficace de ces sites.

Les principes et outils généraux exposés dans la présente instruction trouvent bien entendu à s'appliquer dans le cas d'autres sites hors recensement.

* * *

- **Méthodologie de gestion des sites et sols pollués et de leurs impacts**

La méthodologie applicable en matière de gestion de sites et sols pollués est définie au niveau national par la Direction générale de la prévention des risques et est régulièrement mise à jour. Elle donne corps aux principes essentiels qui doivent guider l'action des pouvoirs publics et des acteurs privés en matière de pollution des sols. Elle s'applique principalement aux pollutions dites « historiques générées dans les sols » par des ICPE, mais elle peut aussi être utilisée pour les ICPE en activité ou pour les anciens sites miniers, en l'adossant dans ce cas aux outils de la législation et de la réglementation minière.

Deux démarches de gestion sont ainsi définies :

- l'interprétation de l'état des milieux (IEM) : il s'agit d'étudier la compatibilité de l'état des milieux avec des usages déjà fixés ;

- le plan de gestion : lorsque la situation permet d'agir aussi bien sur l'état du site (par des aménagements ou des mesures de dépollution) que sur les usages qui peuvent être choisis ou adaptés ou dans le cas où une IEM aurait fait apparaître une incompatibilité entre l'état des milieux et les usages constatés.

Le principe de l'IEM est de contrôler, par des mesures *in situ*, l'état des milieux d'exposition (sol, eau, produits végétaux et animaux, air intérieur, …) et de comparer les résultats à des valeurs de référence, telles que des valeurs réglementaires, des valeurs de bruit de fond géochimique, des valeurs d'aide à la gestion (valeurs repères d'aide à la gestion du Haut Conseil de la Santé Publique (HCSP), …), des valeurs-guides sanitaires (valeurs-guides d'air intérieur de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses, …). L'objectif est d'analyser la dégradation des milieux au regard des conséquences sanitaires potentielles.

La mise en œuvre des outils proposés par la méthodologie de gestion de la pollution des sols

permet avant tout de déterminer des incompatibilités éventuelles entre l'état des milieux d'exposition et la présence des populations. Elle permet d'agir en vue de limiter, voire de supprimer l'exposition des populations concernées, en prenant les mesures adaptées de protection de ces populations (mesures hygiénico-diététiques, etc.) et de gestion environnementale (suppression de la source d'exposition lorsque cela est réalisable, confinement des pollutions afin d'éviter la mise en contact avec les populations, etc.).

Par ailleurs lorsque des mesures ont pu être effectuées et montrent une dégradation des milieux mais ne permettent pas de conclure, en l'absence de valeurs de référence mentionnées précédemment (valeurs réglementaires, valeurs du bruit de fond géochimique, valeurs d'aide à la gestion du HCSP, valeurs guide sanitaires), il est nécessaire de recourir à une évaluation des risques sanitaires (ERS). Le choix des valeurs toxicologiques de référence à utiliser pour mener cette évaluation des risques fait l'objet de la note d'information interministérielle *ad hoc* du 31 octobre 2014.

Dans le cas où le Préfet estime nécessaire de mener une ERS, le guide méthodologique « Démarche générale de l'Institut de veille sanitaire face à une sollicitation locale en santé environnement » (mars 2013), de l'InVS (devenu Agence nationale de santé publique - Santé Publique France) peut être utilisé. Il s'applique aux situations de sites pollués, et prévoit également le recours à une ERS pour décider de la mise en œuvre des mesures de gestion sanitaire (dépistage, suivi médical) et des études de santé (études d'imprégnation, études et surveillance épidémiologiques, …).

Ces études de santé sont réalisées, de manière complémentaire à la méthodologie de gestion de la pollution des sols, afin de décider ou de préciser les mesures les plus appropriées de protection et éventuellement de prise en charge sanitaire des populations.

Il faut souligner que si les résultats quantitatifs ultimes de l'ERS, retiennent bien souvent le plus l'attention notamment auprès du public, ils ne peuvent cependant renseigner ni sur l'impact sur la santé des populations, ni sur leur exposition. Seules des études épidémiologiques ou d'imprégnations sont susceptibles d'apporter des éléments de réponse sur ces deux points.

En outre, il peut être nécessaire de procéder à une évaluation du risque liée à l'exposition alimentaire des populations aux productions agricoles, d'origines animales ou végétales. Les outils disponibles afin de mener les investigations nécessaires sont les deux notes de service relatives, d'une part, aux contaminants chimiques dans les denrées alimentaires et, d'autre part, à la gestion et devenir des animaux terrestres et de leurs produits à l'occasion d'un résultat d'analyse défavorable en dioxines et polychlorobiphényles.

* * *

- **Actions et préconisations à la suite du recensement**

Mise en place d'une structure de coordination interministérielle

Une structure de coordination des actions liées à la pollution des sols a été mise en place par la DGPR, la DGS et la DGAl afin d'accélérer les actions d'appui à vos services dans la gestion de dossiers difficiles. Il s'agit notamment de faciliter la saisie de l'Anses ou des opérateurs particuliers à certains ministères (GEODERIS ou l'Agence nationale de santé publique – Santé publique France notamment). A cette fin, nous vous demandons de saisir conjointement les trois ministères par courrier de vos demandes, afin de les instruire plus efficacement au sein de cette structure.

Mobilisation de toutes les administrations compétentes autour du préfet de département

Afin de mutualiser les compétences et de s'assurer de leur pleine mobilisation, il est recommandé au Préfet d'associer en amont du lancement des études à l'initiative de l'Etat (notamment une IEM) l'ensemble des services potentiellement concernés par l'étude (DREAL, ARS, mais également selon les cas la DRAAF, la DDT et la DD(CS)PP compétentes).

Une telle coordination des services de l'Etat, au niveau local, s'avère également indispensable en aval dès la réception de l'étude, avec la nécessité d'analyser avant toute communication vis-à-vis des élus et des populations concernées, les mesures de gestion préconisées par l'étude, et de déterminer, le cas échéant, et au cas par cas, la possibilité d'une prise en charge par les différents services compte tenu de leur champ d'intervention respectif. Cette possibilité doit être préalablement vérifiée auprès des directions d'administration centrales, responsables des budgets opérationnels des programmes concernés.

En fonction de la situation du département, la mise en place d'une coordination interservices, peut permettre de planifier et suivre les actions engagées sur l'ensemble des sites pollués identifiés dans le département.

Cette coordination peut également faciliter la gestion d'un site particulier. Ainsi, lorsque les études de santé et l'évaluation du risque lié à l'exposition alimentaire des populations aux productions agricoles conduisent à compléter l'IEM, le cahier des charges est alors élaboré entre la DREAL, l'opérateur retenu, l'ARS et l'Agence nationale de santé publique - Santé publique France. La DRAAF et la DD(CS)PP y sont également associées lorsque des productions agricoles, d'origines animales ou végétales sont concernées. Lorsque l'opérateur retenu est un opérateur sous tutelle du ministère de l'environnement (ADEME, BRGM, GEODERIS, INERIS), la DREAL pilote cette élaboration.

Révision du planning des études sur les anciens sites miniers

S'agissant des problématiques minières, le planning prévisionnel des études à réaliser sur les anciens sites miniers par GEODERIS a été revu, en lien avec les DREAL, pour accélérer la réalisation de celles qui concernent les sites que vous nous avez désignés comme prioritaires dans le cadre du recensement.

Mise à jour des bases de données relatives aux sites et sols pollués

La base de données du ministère en charge de l'environnement relative aux sites et sols pollués ou potentiellement pollués appelant une action des pouvoirs publics, à titre préventif ou curatif (base BASOL) contient les informations relatives à la gestion de ces sites. Elle est régulièrement mise à jour par les services déconcentrés de l'Etat en charge des installations classées, éventuellement sur le fondement des informations fournies par les autres services de l'Etat lorsque ce n'est pas l'inspection des installations classées des DREAL qui réalise le suivi des sites.

Procédures d'intervention de l'ADEME sur les anciennes ICPE

S'agissant des sites pollués liés à d'anciennes installations classées pour la protection de l'environnement, nous vous rappelons la procédure d'intervention de l'ADEME, prévue par la

circulaire du 26 mai 2011 pour mettre en sécurité les sites industriels concernés, lorsque le responsable est défaillant.

Pouvoirs de police en matière d'ICPE

Egalement rappelé par la circulaire du 26 mai 2011 citée ci-avant, « *la prévention des risques de toute nature engendrée par une installation classée est de la responsabilité de celui qui l'exploite ou en assume la garde. Aussi l'État n'a pas vocation à réaliser des actions de prévention des risques sur une installation classée en fonctionnement ou à l'arrêt* ». Dans une telle situation, il appartient au Préfet d'exercer ses pouvoirs de police à l'encontre du responsable de la pollution des sols afin d'y remédier et d'en limiter les effets.

Pouvoirs de police en matière de mines

Jusqu'à la prise de l'arrêté préfectoral du second donné acte, prévu par l'article L. 163-9 du code minier et mettant fin à l'exercice de la police des mines, il appartient au Préfet d'exercer ses pouvoirs de police des mines à l'encontre de l'explorateur ou de l'exploitant.

La circulaire du 27 mai 2008 précise à son point 1.4.3 les conditions dans lesquelles peut être réactivée la police (dite « résiduelle ») des mines. Sans possibilité légale de prendre des mesures de police sur le fondement du code minier et en l'absence de toute possibilité d'appliquer une autre police spéciale à laquelle pourraient, le cas échéant, être soumises les installations (ICPE, IOTA, etc.), c'est la police du Maire qui s'applique. Il revient alors au Préfet de rappeler au Maire ses obligations en termes de police et s'y substituer en cas de carence.

Maîtrise de l'urbanisation

Afin de maîtriser l'urbanisation sur les terrains pouvant présenter un risque sanitaire, la loi « ALUR » prévoit que « *l'Etat élabore, au regard des informations dont il dispose, des secteurs d'information sur les sols (SIS) qui comprennent les terrains où la connaissance de la pollution des sols justifie, notamment en cas de changement d'usage, la réalisation d'études de sols et de mesures de gestion de la pollution pour préserver la sécurité, la santé ou la salubrité publiques et l'environnement.* ». Dans l'attente de l'élaboration des SIS d'ici au 1er janvier 2019, le Préfet peut, dès à présent et en cas d'urgence, faire des porter à connaissance des Maires ou Présidents d'EPCI compétents en matière d'urbanisme.

Par ailleurs, la gestion des risques liés à une pollution résiduelle sur un terrain est à la charge du maître d'ouvrage à l'initiative du changement d'usage ou de leurs restrictions. Il doit veiller en particulier au respect des exigences de l'article L.556-1 du code de l'environnement relatives à la prise en compte des mesures de gestion de la pollution des sols dans les projets de construction et d'aménagement. La bonne application des règles d'urbanisme relève des autorités compétentes en matière d'aménagement. Il convient ainsi de rappeler à ces dernières leur pouvoir et leur responsabilité dans ce domaine, notamment en attirant leur attention sur les dispositions des articles R. 111-2 et R. 111-3 du code de l'urbanisme portant sur leurs prérogatives en matière d'acceptation de projet d'aménagement.

Prise en compte de la protection des données de santé pour mener les investigations

environnementales complémentaires

La gestion de sites et sols pollués peut conduire l'ARS à organiser des dépistages, tel que celui du saturnisme par mesure du plomb dans le sang, et l'Agence nationale de santé publique - Santé publique France, à mener des études de santé, notamment des études d'imprégnation qui, complétées par un questionnaire portant sur les habitudes de vie, permettent d'appréhender à la fois les facteurs d'exposition et les niveaux d'imprégnation. La mesure des niveaux d'imprégnation se fait par des mesures d'éléments chimiques (Plomb, Arsenic, Cadmium …) dans différents compartiments biologiques (cheveux, sang, urines …).

Les données biologiques recueillies par l'ARS et l'Agence nationale de santé publique - Santé publique France dans ce cadre, à des fins médicales et épidémiologiques, sont des données de santé, dont la protection est assurée par l'article L. 1110-4 du code de la santé publique.

Ces données sont accessibles aux agents des ARS et de l'Agence nationale de santé publique - Santé publique France dans le cadre de leurs missions définies par la loi. Ainsi, conformément aux dispositions de l'article L. 1435-6 du code de la santé publique, les agents de l'ARS peuvent avoir accès aux données de santé strictement nécessaires à l'exercice de leur mission, dans le respect du secret professionnel. En application de l'article L. 1413-1 du code de la santé publique, l'Agence nationale de santé publique - Santé publique France exerce des missions d'observation épidémiologique et de surveillance de l'‘état de santé de la population. Selon les dispositions de l'article L. 1413-12-2 du code de la santé publique, les agents de l'Agence nationale de santé publique - Santé publique France sont tenus au secret professionnel dans les conditions et sous les peines prévues aux articles 226-13 et 226-14 du code pénal.
L'étude de la répartition spatiale des participants et de leurs résultats d'analyses biologiques peut conduire à identifier des personnes ayant des niveaux d'imprégnation supérieurs aux valeurs de référence. Pour étudier les modalités d'exposition de ces personnes, dans un objectif de prévention sanitaire, il peut être nécessaire que des investigations environnementales complémentaires soient effectuées, justifiant par conséquent la transmission, à la DREAL et aux opérateurs, des noms et adresses de ces personnes.

Compte tenu des dispositions générales relatives au secret professionnel et à sa protection (art. 226-13 du code pénal), les données strictement nécessaires à ces investigations complémentaires (noms et adresses) peuvent être transmises à des tiers pour l'exercice de leurs missions (DREAL, opérateurs), sous réserve d'avoir recueilli le consentement des personnes à cette transmission de données personnelles et à l'exclusion de toute information portant directement sur leur santé.

Procédures du code de la santé publique relatives à l'insalubrité

Les retours d'expérience de la gestion de pollutions de sols font état de questions relatives à l'utilisation possible des procédures relatives à l'insalubrité, pour répondre aux enjeux de santé soulevés.

Ces procédures d'insalubrité se traduisent par la prise d'un arrêté prescrivant, au propriétaire ou au bailleur, des travaux, accompagnés le cas échéant d'une interdiction temporaire d'habiter, ou par la prise d'un arrêté prononçant une interdiction définitive d'habiter (article L.1331-26 du code de la santé publique notamment)

Or, dans le cas des sites et sols pollués, la cause de la pollution, dans le cas général, n'est

imputable ni au propriétaire ni au bailleur des immeubles d'habitation.

Par ailleurs, dans la majorité des situations de pollutions de sols, les travaux sur le bâtiment ne suffisent pas – à eux seuls - à remédier à la pollution et à rendre le logement salubre.

Enfin, s'agissant du relogement, la mobilisation des procédures d'insalubrité ne permet pas de trouver de solutions de relogement, qui devront être recherchées par ailleurs lorsqu'elles sont nécessaires.

En conséquence, la mise en œuvre de ces procédures n'est pas parfaitement adaptée et pourrait conduire à des recours contre l'Etat, puisqu'elle ferait peser sur un propriétaire des mesures du fait des actes d'autrui. Elle n'est donc pas à privilégier.

Toutefois, *en l'absence de toute autre possibilité*, au regard du cas d'espèce et des risques avérés pour la santé, l'utilisation de la procédure prévue à l'article L. 1331-25 du code de la santé publique, relative au périmètre insalubre, pourrait être envisagée en justifiant l'utilisation de ce dispositif compte tenu de l'exposition sanitaire des populations et au regard de la forte insécurité juridique que le recours à cette procédure est susceptible de générer, au vu notamment des conséquences prononcées à l'encontre des propriétaires.

Nécessité d'une communication transparente et proactive

Le retour d'expérience a montré la nécessité de communiquer vis-à-vis des élus et populations concernées, et ce dès l'amont du lancement des études. La stratégie et le dispositif d'information et de communication doivent être mis en œuvre localement de manière coordonnée et harmonisée entre les différents acteurs concernés, sous le pilotage du Préfet.

Quelle que soit la situation, il convient, avant de procéder à l'information du public, de veiller à toujours présenter individuellement les résultats des analyses aux personnes exposées et aux professionnels de santé locaux qui les accompagnent, ainsi qu'aux exploitants agricoles dont les productions sont impactées, en informant prioritairement les personnes (ARS) ou les exploitants agricoles (DRAAF, DD(CS)PP) dont les résultats d'analyses sont supérieures aux valeurs de gestion retenues. L'expérience récente montre que ces démarches d'information précitées peuvent être préparées et réalisées si besoin, le moment venu, dans un délai resserré. Le Préfet conviendra avec la DREAL, l'ARS, la DRAAF et la DD(CS)PP des modalités de la communication.

Dans un souci de crédibilité et de cohérence, il importe que les recommandations faites par les études soient portées par les administrations compétentes (ARS pour les recommandations sanitaires, DREAL pour les recommandations environnementales, DRAAF et DD(CS)PP pour les recommandations relatives aux productions agricoles, d'origines animales et végétales.

Nous vous remercions de bien vouloir nous part de toute difficulté que vous rencontreriez à la mise en œuvre de l'instruction.

Pour la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer et par délégation, M. MORTUREUX Directeur général de la prévention des risques	**Pour la ministre des affaires sociales et de la santé et par délégation,** Professeur B. VALLET Directeur général de la santé
Pour le ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt et par délégation, P. DEHAUMONT Directeur général de l'alimentation	**Le secrétaire général** P. RICORDEAU

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer
Ministère des affaires sociales et de la santé
Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt

Direction générale de la prévention des risques
Service des risques technologiques
Sous-direction des risques chroniques et du pilotage
Bureau du sol et du sous-sol

Personne chargée du dossier :
Aurélien GAY
Tél. : 01 40 81 92 29
aurelien.gay@developpement-durable.gouv.fr

Direction générale de la santé
Sous direction de la prévention des risques liés à l'environnement et à l'alimentation
Bureau de l'environnement extérieur et des produits chimiques

Personne chargée du dossier :
Michel ROUGE
Tel. : 01 40 56 45 24
michel.rouge@sante.gouv.fr

Direction générale de l'alimentation
Service de l'alimentation
Sous-direction de la politique de l'alimentation
Bureau de la coordination en matière de contaminants chimiques et physiques

Personne chargée du dossier :
Estelle BITAN-CRESPI
Tél. : 01 49 55 47 20
estelle.bitan-crespi@agriculture.gouv.fr

La ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer
La ministre des affaires sociales et de la santé
Le ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt

à

Mesdames et Messieurs les préfets de région
Mesdames et Messieurs les préfets de département
Mesdames et Messieurs les directeurs généraux
des Agences régionales de santé

Copie à :

Mesdames et Messieurs les directeurs régionaux de l'environnement, de l'aménagement et du logement
Mesdames et Messieurs les directeurs régionaux de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
Mesdames et Messieurs les directeurs départementaux en charge de la protection des populations

INSTRUCTION INTERMINISTERIELLE N° DGPR/DGS/EA1/DGAL/2017/145 du 27 avril 2017 relative à la gestion des sites pollués et de leurs impacts nécessitant la mise en œuvre de mesures de gestion sanitaire et d'études de santé et/ou de mesures de gestion sanitaire des productions animales et végétales

NOR : AFSP1713090J

Date d'application : immédiate

Classement thématique : santé environnementale

Validée par le CNP le 14 avril 2017 - Visa CNP 2017- 51

Publiée au BO : non

Déposée sur le site circulaire.legifrance.gouv.fr : oui

Résumé : le récent retour d'expérience réalisé dans le cadre du recensement des sites pollués présentant une gestion environnementale et sanitaire complexe montre qu'il est nécessaire d'organiser la réponse des services concernés lorsque les sites pollués nécessitent la mise en œuvre :

- de mesures de gestion sanitaire et d'études de santé,
  et/ou
- de mesures de gestion sanitaire des productions animales et végétales

de manière complémentaire aux études environnementales et aux mesures de gestion environnementale.

La présente instruction a pour objectif de formaliser l'organisation nécessaire des services déconcentrés de l'État, des administrations centrales et des opérateurs publics.

Les cas de sites et sols pollués que vous avez recensés dans le cadre de l'instruction interministérielle du 14 avril 2016[1] ont pour origine majoritaire soit une installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE), soit une activité minière. La présente instruction a pour objet, à la suite de ce recensement, de vous rappeler les outils à mobiliser et de préciser les actions globales mises en œuvre par l'État pour contribuer à une gestion efficace de ces sites.

Les principes et outils généraux exposés dans la présente instruction trouvent bien entendu à s'appliquer dans le cas d'autres sites hors recensement.

* * *

1. Méthodologie de gestion des sites et sols pollués et de leurs impacts

La méthodologie applicable en matière de gestion de sites et sols pollués est définie au niveau national par la Direction générale de la prévention des risques et est régulièrement mise à jour[2]. Elle donne corps aux principes essentiels qui doivent guider l'action des pouvoirs publics et des acteurs privés en matière de pollution des sols. Elle s'applique principalement aux pollutions dites « historiques générées dans les sols » par des ICPE, mais elle peut aussi être utilisée pour les ICPE en activité ou pour les anciens sites miniers, en l'adossant dans ce cas aux outils de la législation et de la réglementation minière.

Deux démarches de gestion sont ainsi définies :

- l'interprétation de l'état des milieux (IEM) : il s'agit d'étudier la compatibilité de l'état des milieux avec des usages déjà fixés ;

- le plan de gestion : lorsque la situation permet d'agir aussi bien sur l'état du site (par des aménagements ou des mesures de dépollution) que sur les usages qui peuvent être choisis ou adaptés ou dans le cas où une IEM aurait fait apparaître une incompatibilité entre l'état des milieux et les usages constatés.

Le principe de l'IEM est de contrôler, par des mesures *in situ*, l'état des milieux d'exposition (sol, eau, produits végétaux et animaux, air intérieur, ...) et de comparer les résultats à des valeurs de référence, telles que des valeurs réglementaires, des valeurs de bruit de fond géochimique, des valeurs d'aide à la gestion (valeurs repères d'aide à la gestion du Haut Conseil de la Santé Publique (HCSP), ...), des valeurs-guides sanitaires (valeurs-guides d'air intérieur de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses, ...). L'objectif est d'analyser la dégradation des milieux au regard des conséquences sanitaires potentielles.

La mise en œuvre des outils proposés par la méthodologie de gestion de la pollution des sols permet avant tout de déterminer des incompatibilités éventuelles entre l'état des milieux d'exposition et la présence des populations. Elle permet d'agir en vue de limiter, voire de supprimer l'exposition des populations concernées, en prenant les mesures adaptées de protection de ces populations (mesures hygiénico-diététiques, etc.) et de gestion environnementale (suppression de la source d'exposition lorsque cela est réalisable, confinement des pollutions afin d'éviter la mise en contact avec les populations, etc.).

Par ailleurs lorsque des mesures ont pu être effectuées et montrent une dégradation des milieux mais ne permettent pas de conclure, en l'absence de valeurs de référence mentionnées précédemment (valeurs réglementaires, valeurs du bruit de fond géochimique, valeurs d'aide à la gestion du HCSP, valeurs guide sanitaires), il est nécessaire de recourir à une évaluation des risques sanitaires (ERS). Le choix des valeurs toxicologiques de référence à utiliser pour mener cette évaluation des risques fait l'objet de la note d'information interministérielle *ad hoc* du 31 octobre 2014[3].

Dans le cas où le Préfet estime nécessaire de mener une ERS, le guide méthodologique « Démarche générale de l'Institut de veille sanitaire face à une sollicitation locale en santé environnement » (mars 2013), de

[1] Instruction interministérielle N° DGS/EA1/DGPR/2016/120 du 14 avril 2016 relative au recensement des sites pollués présentant une gestion environnementale et sanitaire complexe

[2] Note du 19 avril 2017 relative aux sites et sols pollués - Mise à jour des textes méthodologiques de gestion des sites et sols pollués

[3] Note d'information du 31 octobre 2014 relative aux modalités de sélection des substances chimiques et de choix des valeurs toxicologiques de référence pour mener les évaluations des risques sanitaires dans le cadre des études d'impact et de la gestion des sites et sols pollués

l'InVS (devenu Agence nationale de santé publique - Santé Publique France) peut être utilisé. Il s'applique aux situations de sites pollués, et prévoit également le recours à une ERS pour décider de la mise en œuvre des mesures de gestion sanitaire (dépistage, suivi médical) et des études de santé (études d'imprégnation, études et surveillance épidémiologiques, ...).

Ces études de santé sont réalisées, de manière complémentaire à la méthodologie de gestion de la pollution des sols, afin de décider ou de préciser les mesures les plus appropriées de protection et éventuellement de prise en charge sanitaire des populations.

Il faut souligner que si les résultats quantitatifs ultimes de l'ERS, retiennent bien souvent le plus l'attention notamment auprès du public, ils ne peuvent cependant renseigner ni sur l'impact sur la santé des populations, ni sur leur exposition. Seules des études épidémiologiques ou d'imprégnations sont susceptibles d'apporter des éléments de réponse sur ces deux points.

En outre, il peut être nécessaire de procéder à une évaluation du risque liée à l'exposition alimentaire des populations aux productions agricoles, d'origines animales ou végétales. Les outils disponibles afin de mener les investigations nécessaires sont les deux notes de service[4] relatives, d'une part, aux contaminants chimiques dans les denrées alimentaires et, d'autre part, à la gestion et devenir des animaux terrestres et de leurs produits à l'occasion d'un résultat d'analyse défavorable en dioxines et polychlorobiphényles.

* * *

2. Actions et préconisations à la suite du recensement

Mise en place d'une structure de coordination interministérielle

Une structure de coordination des actions liées à la pollution des sols a été mise en place par la DGPR, la DGS et la DGAl afin d'accélérer les actions d'appui à vos services dans la gestion de dossiers difficiles. Il s'agit notamment de faciliter la saisie de l'Anses ou des opérateurs particuliers à certains ministères (GEODERIS ou l'Agence nationale de santé publique – Santé publique France notamment). A cette fin, nous vous demandons de saisir conjointement les trois ministères par courrier de vos demandes, afin de les instruire plus efficacement au sein de cette structure.

Mobilisation de toutes les administrations compétentes autour du préfet de département

Afin de mutualiser les compétences et de s'assurer de leur pleine mobilisation, il est recommandé au Préfet d'associer en amont du lancement des études à l'initiative de l'Etat (notamment une IEM) l'ensemble des services potentiellement concernés par l'étude (DREAL, ARS, mais également selon les cas la DRAAF, la DDT et la DD(CS)PP compétentes).

Une telle coordination des services de l'Etat, au niveau local, s'avère également indispensable en aval dès la réception de l'étude, avec la nécessité d'analyser avant toute communication vis-à-vis des élus et des populations concernées, les mesures de gestion préconisées par l'étude, et de déterminer, le cas échéant, et au cas par cas, la possibilité d'une prise en charge par les différents services compte tenu de leur champ d'intervention respectif. Cette possibilité doit être préalablement vérifiée auprès des directions d'administration centrales, responsables des budgets opérationnels des programmes concernés.

En fonction de la situation du département, la mise en place d'une coordination interservices, peut permettre de planifier et suivre les actions engagées sur l'ensemble des sites pollués identifiés dans le département.

Cette coordination peut également faciliter la gestion d'un site particulier. Ainsi, lorsque les études de santé et l'évaluation du risque lié à l'exposition alimentaire des populations aux productions agricoles conduisent à compléter l'IEM, le cahier des charges est alors élaboré entre la DREAL, l'opérateur retenu, l'ARS et

[4] Note de service DGAL/SDQA/N2008-8258 du 1er octobre 2008 relative aux contaminants chimiques dans les denrées alimentaires et mesures générales de gestion des non-conformités,
Note de service DGAL/SDPA/N2011-8245 du 22 novembre 2011 relative à la gestion et devenir des animaux terrestres et de leurs produits à l'occasion d'un résultat d'analyse défavorable en dioxines et polychlorobiphényles (PCB).

l'Agence nationale de santé publique - Santé publique France. La DRAAF[5] et la DD(CS)PP[6] y sont également associées lorsque des productions agricoles, d'origines animales ou végétales sont concernées. Lorsque l'opérateur retenu est un opérateur sous tutelle du ministère de l'environnement (ADEME, BRGM, GEODERIS, INERIS), la DREAL pilote cette élaboration.

Révision du planning des études sur les anciens sites miniers

S'agissant des problématiques minières, le planning prévisionnel des études à réaliser sur les anciens sites miniers par GEODERIS a été revu, en lien avec les DREAL, pour accélérer la réalisation de celles qui concernent les sites que vous nous avez désignés comme prioritaires dans le cadre du recensement.

Mise à jour des bases de données relatives aux sites et sols pollués

La base de données du ministère en charge de l'environnement relative aux sites et sols pollués ou potentiellement pollués appelant une action des pouvoirs publics, à titre préventif ou curatif (base BASOL) contient les informations relatives à la gestion de ces sites. Elle est régulièrement mise à jour par les services déconcentrés de l'Etat en charge des installations classées, éventuellement sur le fondement des informations fournies par les autres services de l'Etat lorsque ce n'est pas l'inspection des installations classées des DREAL qui réalise le suivi des sites.

Procédures d'intervention de l'ADEME sur les anciennes ICPE

S'agissant des sites pollués liés à d'anciennes installations classées pour la protection de l'environnement, nous vous rappelons la procédure d'intervention de l'ADEME, prévue par la circulaire du 26 mai 2011[7] pour mettre en sécurité les sites industriels concernés, lorsque le responsable est défaillant.

Pouvoirs de police en matière d'ICPE

Egalement rappelé par la circulaire du 26 mai 2011 citée ci-avant, « *la prévention des risques de toute nature engendrée par une installation classée est de la responsabilité de celui qui l'exploite ou en assume la garde. Aussi l'État n'a pas vocation à réaliser des actions de prévention des risques sur une installation classée en fonctionnement ou à l'arrêt* ». Dans une telle situation, il appartient au Préfet d'exercer ses pouvoirs de police à l'encontre du responsable de la pollution des sols afin d'y remédier et d'en limiter les effets.

Pouvoirs de police en matière de mines

Jusqu'à la prise de l'arrêté préfectoral du second donné acte, prévu par l'article L. 163-9 du code minier et mettant fin à l'exercice de la police des mines, il appartient au Préfet d'exercer ses pouvoirs de police des mines à l'encontre de l'explorateur ou de l'exploitant.

La circulaire du 27 mai 2008[8] précise à son point 1.4.3 les conditions dans lesquelles peut être réactivée la police (dite « résiduelle ») des mines. Sans possibilité légale de prendre des mesures de police sur le fondement du code minier et en l'absence de toute possibilité d'appliquer une autre police spéciale à laquelle pourraient, le cas échéant, être soumises les installations (ICPE, IOTA, etc.), c'est la police du Maire qui s'applique. Il revient alors au Préfet de rappeler au Maire ses obligations en termes de police et s'y substituer en cas de carence.

---

5 La direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) est le service déconcentré du Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt dont les compétences et les missions s'exercent au niveau régional. La DRAAF est notamment en charge de la réalisation des contrôles sur les végétaux.

6 La direction départementale (de la cohésion sociale et) de la protection des populations (DD(CS)PP) est chargée de prendre toutes les mesures nécessaires afin d'explorer le niveau de contamination des denrées alimentaires produites et de soustraire les denrées dangereuses à la consommation.

7 Circulaire du 26 mai 2011 relative à la cessation d'activité d'une Installation Classée - Chaîne de responsabilités – Défaillance des responsables

8 Circulaire du 27 mai 2008 relative aux modalités d'application des articles 91 à 93 du code minier et 43 à 50 du décret n° 2006-649 du 2 juin 2006 relatif aux travaux miniers, aux travaux de stockage souterrain et à la police des mines et des stockages souterrains

Maîtrise de l'urbanisation

Afin de maîtriser l'urbanisation sur les terrains pouvant présenter un risque sanitaire, la loi « ALUR » prévoit que « *l'Etat élabore, au regard des informations dont il dispose, des secteurs d'information sur les sols (SIS) qui comprennent les terrains où la connaissance de la pollution des sols justifie, notamment en cas de changement d'usage, la réalisation d'études de sols et de mesures de gestion de la pollution pour préserver la sécurité, la santé ou la salubrité publiques et l'environnement.* ». Dans l'attente de l'élaboration des SIS d'ici au 1er janvier 2019, le Préfet peut, dès à présent et en cas d'urgence, faire des porter à connaissance des Maires ou Présidents d'EPCI compétents en matière d'urbanisme.

Par ailleurs, la gestion des risques liés à une pollution résiduelle sur un terrain est à la charge du maître d'ouvrage à l'initiative du changement d'usage ou de leurs restrictions. Il doit veiller en particulier au respect des exigences de l'article L.556-1 du code de l'environnement relatives à la prise en compte des mesures de gestion de la pollution des sols dans les projets de construction et d'aménagement. La bonne application des règles d'urbanisme relève des autorités compétentes en matière d'aménagement. Il convient ainsi de rappeler à ces dernières leur pouvoir et leur responsabilité dans ce domaine, notamment en attirant leur attention sur les dispositions des articles R. 111-2 et R. 111-3 du code de l'urbanisme portant sur leurs prérogatives en matière d'acceptation de projet d'aménagement.

Prise en compte de la protection des données de santé pour mener les investigations environnementales complémentaires

La gestion de sites et sols pollués peut conduire l'ARS à organiser des dépistages, tel que celui du saturnisme par mesure du plomb dans le sang, et l'Agence nationale de santé publique - Santé publique France, à mener des études de santé, notamment des études d'imprégnation qui, complétées par un questionnaire portant sur les habitudes de vie, permettent d'appréhender à la fois les facteurs d'exposition et les niveaux d'imprégnation. La mesure des niveaux d'imprégnation se fait par des mesures d'éléments chimiques (Plomb, Arsenic, Cadmium ...) dans différents compartiments biologiques (cheveux, sang, urines ...).

Les données biologiques recueillies par l'ARS et l'Agence nationale de santé publique - Santé publique France dans ce cadre, à des fins médicales et épidémiologiques, sont des données de santé, dont la protection est assurée par l'article L. 1110-4 du code de la santé publique.

Ces données sont accessibles aux agents des ARS et de l'Agence nationale de santé publique - Santé publique France dans le cadre de leurs missions définies par la loi. Ainsi, conformément aux dispositions de l'article L. 1435-6 du code de la santé publique, les agents de l'ARS peuvent avoir accès aux données de santé strictement nécessaires à l'exercice de leur mission, dans le respect du secret professionnel. En application de l'article L. 1413-1 du code de la santé publique, l'Agence nationale de santé publique - Santé publique France exerce des missions d'observation épidémiologique et de surveillance de l'état de santé de la population. Selon les dispositions de l'article L. 1413-12-2 du code de la santé publique, les agents de l'Agence nationale de santé publique - Santé publique France sont tenus au secret professionnel dans les conditions et sous les peines prévues aux articles 226-13 et 226-14 du code pénal.

L'étude de la répartition spatiale des participants et de leurs résultats d'analyses biologiques peut conduire à identifier des personnes ayant des niveaux d'imprégnation supérieurs aux valeurs de référence. Pour étudier les modalités d'exposition de ces personnes, dans un objectif de prévention sanitaire, il peut être nécessaire que des investigations environnementales complémentaires soient effectuées, justifiant par conséquent la transmission, à la DREAL et aux opérateurs, des noms et adresses de ces personnes.

Compte tenu des dispositions générales relatives au secret professionnel et à sa protection (art. 226-13 du code pénal), les données strictement nécessaires à ces investigations complémentaires (noms et adresses) peuvent être transmises à des tiers pour l'exercice de leurs missions (DREAL, opérateurs), sous réserve

d'avoir recueilli le consentement des personnes à cette transmission de données personnelles et à l'exclusion de toute information portant directement sur leur santé.

Procédures du code de la santé publique relatives à l'insalubrité

Les retours d'expérience de la gestion de pollutions de sols font état de questions relatives à l'utilisation possible des procédures relatives à l'insalubrité, pour répondre aux enjeux de santé soulevés.

Ces procédures d'insalubrité se traduisent par la prise d'un arrêté prescrivant, au propriétaire ou au bailleur, des travaux, accompagnés le cas échéant d'une interdiction temporaire d'habiter, ou par la prise d'un arrêté prononçant une interdiction définitive d'habiter (article L.1331-26 du code de la santé publique notamment)

Or, dans le cas des sites et sols pollués, la cause de la pollution, dans le cas général, n'est imputable ni au propriétaire ni au bailleur des immeubles d'habitation.

Par ailleurs, dans la majorité des situations de pollutions de sols, les travaux sur le bâtiment ne suffisent pas – à eux seuls - à remédier à la pollution et à rendre le logement salubre.

Enfin, s'agissant du relogement, la mobilisation des procédures d'insalubrité ne permet pas de trouver de solutions de relogement, qui devront être recherchées par ailleurs lorsqu'elles sont nécessaires.

En conséquence, la mise en œuvre de ces procédures n'est pas parfaitement adaptée et pourrait conduire à des recours contre l'Etat, puisqu'elle ferait peser sur un propriétaire des mesures du fait des actes d'autrui. Elle n'est donc pas à privilégier.

Toutefois, *en l'absence de toute autre possibilité*, au regard du cas d'espèce et des risques avérés pour la santé, l'utilisation de la procédure prévue à l'article L. 1331-25 du code de la santé publique, relative au périmètre insalubre, pourrait être envisagée en justifiant l'utilisation de ce dispositif compte tenu de l'exposition sanitaire des populations et au regard de la forte insécurité juridique que le recours à cette procédure est susceptible de générer, au vu notamment des conséquences prononcées à l'encontre des propriétaires.

Nécessité d'une communication transparente et proactive

Le retour d'expérience a montré la nécessité de communiquer vis-à-vis des élus et populations concernées, et ce dès l'amont du lancement des études. La stratégie et le dispositif d'information et de communication doivent être mis en œuvre localement de manière coordonnée et harmonisée entre les différents acteurs concernés, sous le pilotage du Préfet.

Quelle que soit la situation, il convient, avant de procéder à l'information du public, de veiller à toujours présenter individuellement les résultats des analyses aux personnes exposées et aux professionnels de santé locaux qui les accompagnent, ainsi qu'aux exploitants agricoles dont les productions sont impactées, en informant prioritairement les personnes (ARS) ou les exploitants agricoles (DRAAF, DD(CS)PP) dont les résultats d'analyses sont supérieures aux valeurs de gestion retenues. L'expérience récente montre que ces démarches d'information précitées peuvent être préparées et réalisées si besoin, le moment venu, dans un délai resserré. Le Préfet conviendra avec la DREAL, l'ARS, la DRAAF et la DD(CS)PP des modalités de la communication.

Dans un souci de crédibilité et de cohérence, il importe que les recommandations faites par les études soient portées par les administrations compétentes (ARS pour les recommandations sanitaires, DREAL pour les recommandations environnementales, DRAAF et DD(CS)PP pour les recommandations relatives aux productions agricoles, d'origines animales et végétales.

Nous vous remercions de bien vouloir nous part de toute difficulté que vous rencontreriez à la mise en œuvre de l'instruction.

Pour la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer et par délégation,

M. MORTUREUX
Directeur général de la prévention des risques

Pour la ministre des affaires sociales et de la santé et par délégation,

Professeur B. VALLET
Directeur général de la santé

Pour le ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt et par délégation,

P. DEHAUMONT
Directeur général de l'alimentation

Le Secrétaire général

Pierre Ricordeau