

Publié le 19 janvier 2024

Protection des sols : vers un véritable cadre juridique

Comment mettre en œuvre la trajectoire du zéro artificialisation nette (ZAN), sans disposer d'un cadre juridique global en matière de connaissance et de protection des sols ? Tel était le fil rouge de la table ronde organisée le 13 décembre dernier par le Sénat. Proposition de directive du parlement européen sur la surveillance des sols, proposition de loi créant un diagnostic de performance écologique des sols, autre texte parlementaire prévoyant d'établir un diagnostic de la santé des sols, mais également mise en place d'un groupe de suivi sénatorial du ZAN, étaient au menu des réjouissances. A n'en pas douter, les sols ne devraient plus faire figure de questions subsidiaires, quand aujourd'hui, le sol est le seul milieu naturel à ne pas être couvert par une politique nationale de protection.



La protection des sols, une arlésienne du droit

Alors que la préservation des sols se trouve aujourd'hui au cœur de plusieurs politiques publiques, à l'instar de l'objectif ZAN à l'horizon 2050, elle reste encore largement ignorée par le droit. C'est, en effet, le seul milieu naturel à ne pas être couvert par une politique nationale dédiée à sa protection. Il ne figure pas plus à l'article L. 110-1 du Code de l'environnement en tant que « patrimoine commun de la nation ».

Comme l'explique Philippe Billet, professeur de droit public et directeur de l'Institut de Droit de l'Environnement à Lyon, lors d'une table ronde organisée le 13 décembre dernier par le Sénat sur la santé des sols : « Non seulement, il n'existe pas de définition du sol en droit français, ni d'ailleurs à l'échelle de l'Union européenne. Mais encore, aucun texte ne prend en compte de façon explicite sa qualité de milieu naturel, contrairement à l'air ou l'eau. Curieusement, le code où le sol est le plus présent n'est pas celui de l'environnement, mais celui de l'urbanisme, avec un principe général d'économie des espaces naturels mis en place dès la loi SRU. »

Pire, selon Jean-François Longeot, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable au Sénat : « si les enjeux de pollution atmosphérique et aquatique sont relativement bien identifiés, on ne peut pas en dire autant des sols. Ils ne font pas l'objet d'une attention citoyenne aussi forte, bien que plus de 60 % des sols européens ne soient pas sains à cause des activités humaines, avec une situation qui ne fait que s'aggraver ».

Pourtant, le sol représente une des matrices environnementales les plus stratégiques pour l'homme. Il fournit des services écosystémiques essentiels à la vie sur Terre, puisque 95 % des aliments viennent du sol. C'est aussi un réservoir de biodiversité : il stocke le carbone et régule les flux d'eau.

Le sol, une ressource encore méconnue

Or cet enjeu de connaissance des sols s'impose chaque jour un peu plus, d'autant que selon un adage bien connu : on ne protège bien que ce que l'on connaît bien. « Certains élus confondent, par exemple, imperméabilisation et artificialisation des sols », déplore Chloé Girardot Moitié, vice-présidente du conseil départemental de Loire-Atlantique.

Et François Descœur, maire d'Anglards-de-Salers (15), administrateur de l'Association des maires ruraux de France (AMRF), de surenchérir : « il aurait été préférable de travailler un peu plus la question de la santé des sols, avant de déployer le ZAN, les deux sujets étant interconnectés ! ».

Une directive à venir sur la surveillance des sols

Actuellement, la protection des sols n'est envisagée au niveau de l'Union européenne que dans le cadre circonscrit de la pollution industrielle. « Il y a bien eu une tentative de régulation initiée en 2016 via un projet de directive-cadre, mais elle a échoué en grande partie du fait de l'opposition de la France », souligne le professeur Billet.

Face à cet angle mort des politiques environnementales, la Commission européenne a fini par présenter début juillet 2023 une nouvelle proposition de directive relative à la surveillance et à la résilience des sols : son ambition, faire en sorte que tous les sols soient en bonne santé d'ici 2050, conformément à l'ambition « zéro pollution » de l'Union européenne.

Pour y parvenir, trois axes sont privilégiés :

- une définition harmonisée de la santé des sols, un préalable nécessaire ;
- la mise en place d'un cadre de surveillance, pour notamment mieux analyser les tendances en matière de sécheresse, de rétention d'eau et d'érosion ;
- la fixation de règles concernant la gestion durable des sols et l'assainissement des sites contaminés, selon le principe bien établi du « pollueur-payeur » (les coûts étant supportés par celui qui est à l'origine de la contamination).

La Commission espère notamment que l'observation et le nettoyage des friches puissent permettre de construire, sans consommer de nouvelles terres. Certains acteurs regrettent déjà le manque d'ambition de ce texte qui ne comporte pas d'obligations directes pour les propriétaires fonciers, les

agriculteurs, les forestiers..., ni même de sanctions.

Néanmoins, c'est une première étape de franchise, tandis que la proposition de directive est toujours en cours de discussion.

Deux propositions de loi au chevet de la santé des sols

A l'échelon national cette fois, la sénatrice Nicole Bonnefoy (groupe socialiste, écologiste et républicain) et plusieurs de ses collègues ont déposé le 5 octobre dernier une proposition de loi visant à préserver des sols vivants :

Ce texte resserré autour de quatre articles s'attache à ouvrir la voie à des politiques structurelles en matière de protection des sols, tout en donnant un cadre juridique à leur reconnaissance.

Tout d'abord, l'article premier de la proposition reconnaît la qualité des sols comme patrimoine commun de la nation, au même titre que l'air et l'eau entraînant une modification de l'article L. 110-1 du Code de l'environnement.

Ensuite, le régime juridique des sols serait précisé au regard de ses différentes fonctions écosystémiques. Il ne serait plus envisagé comme seul support à la réalisation d'aménagements, de constructions, de cultures...

Un nouvel outil de diagnostic de performance écologique des sols serait aussi créé à partir du 1er janvier 2028.

Surtout, un Haut-commissariat à la protection des sols serait conçu avec, entre autres, pour mission d'assurer le pilotage de l'élaboration d'un schéma national des données sur le sol. Et les orientations nationales définies par cette nouvelle gouvernance pourraient être incluses dans les objectifs des SRADDET.

Ce texte est à rapprocher de la proposition de loi visant à instaurer un diagnostic de la santé des sols, des terrains agricoles, naturels et forestiers, déposée le 12 octobre dernier à l'assemblée nationale par le député Modem Richard Ramos.

L'établissement de ce diagnostic serait obligatoire pour toutes les cessions ou mise à bail de parcelles situées dans les zones agricoles, forestières ou naturelles au sens des articles L. 151-11 à L. 151-13 du Code de l'urbanisme, indépendamment de l'activité qui s'y exerce.

A voir lequel de ces deux textes parlementaires ira le plus loin dans son parcours législatif.

Le ZAN au risque de la compensation

Pour Philippe Billet : « si le ZAN a le mérite d'exister, il laisse plusieurs questions en suspens ». L'équilibre, prévu par le législateur, entre les sols artificialisés et les sols à renaturer mériterait d'être précisé, soit le terme « nette » du ZAN. « Comment concilier une altération immédiate et

« durable des fonctions d'un sol avec une renaturation qui peut prendre plusieurs années, voire plusieurs décennies ? », s'interroge le professeur.

Et de poursuivre : « ne faudrait-il pas s'inspirer des sites naturels de compensation, de restauration et de renaturation, qui vont succéder aux sites naturels de compensation prévus par la loi biodiversité de 2016 ? ».

Autre point soulevé par l'universitaire, la nécessité de s'intéresser à la pérennité et la qualité que l'on souhaite donner aux sols renaturés. « Pourquoi ne pas prévoir une garantie supérieure pour les sols renaturés et faire une sorte de « nette plus » en matière d'additionnalité écologique », conclut Philippe Billet.

D'autres articles peuvent vous intéresser :

[Aménagement : Idheal passe au crible 13 bilans de ZAC](#)

[Prise en compte des installations photovoltaïques au sol dans le calcul de la consommation d'espace](#)

Par Cadre de Ville