LA PROTECTION JURIDIQUE DE LA QUALITÉ DES SOLS[1]

Présentation des recherches

par Maylis **Desrousseaux**[2]

Introduction

La qualité des sols correspond à « la capacité d'un certain type de sol à fonctionner, dans les limites d'un écosystème naturel ou anthropisé, pour favoriser la productivité des plantes et animaux, maintenir ou augmenter la qualité de l'air et de l'eau, et améliorer la santé et l'habitat de l'homme » (KARLEN et al., 1997). Cette définition intègre la multifonctionnalité des sols, mais aussi la variabilité de leur qualité en fonction de leur diversité et de la pluralité des usages et des choix opérés par la société. La littérature pédologique présente ainsi les résultats obtenus à partir d'indicateurs physiques, chimiques, biologiques, etc. (RUIZ CAMACHO, VELASQUEZ, et al, 2009). Chacun d'entre eux isole une des propriétés du sol étudié et caractérise son fonctionnement, mais en aucun cas de telles analyses ont pour but de déterminer si un sol est *de qualité* ou non. Chaque sol dispose d'un potentiel, qu'il s'agisse d'un potentiel direct d'exploitation ou d'un potentiel offert par sa multifonctionnalité et les services rendus par les sols à la société sont aussi nombreux que primordiaux. Par conséquent l'homme entretient une étroite dépendance avec ce milieu et le droit régule d'une part, les rapports entre les hommes et les sols qu'ils exploitent directement et d'autre part, les rapports entre les hommes et dont les sols sont l'objet. La définition scientifique de la qualité des sols, ni même du sol, n'est pas reprise par le droit français et la qualité des sols ne bénéficie pas d'un statut juridique conçu pour sa protection, à l'inverse des statuts de la qualité de l'eau et de la qualité de l'air. De fait, les sols ne sont pas considérés comme un milieu naturel par le droit de l'environnement et les initiatives européennes et internationales demeurent trop limitées pour pouvoir apporter une protection adéquate. Pour pallier l'importante destruction des sols, dont le coût est estimé à trente-huit milliards d'euros par an par la Commission européenne, la reconnaissance de la qualité des sols « apparaît ainsi comme la méthode garantissant au mieux la mise en œuvre d'une politique enfin efficace pour la protection des sols » (CECILLON, 2009). Pour l'heure, le droit s'attache à l'identification et à l'exploitation des différentes valeurs d'usage des sols. Il en découle une approche utilitariste de la qualité des sols, qui s'enrichit toutefois de règles de gestion durable, en écho au concept de service écosystémique (I.). Parallèlement, au regard de la reconnaissance progressive des enjeux découlant de la protection des sols, émerge une conception objectiviste de la qualité, fondée sur leur valeur écologique (II.).

I / L'encadrement juridique des services rendus par les sols : L'approche utilitariste de la qualité

L'homme est dépendant de la qualité des sols et l'optimisation ainsi que la rationalisation de leur utilisation, fondées sur des critères environnementaux, revêtent un caractère d'urgence à l'échelle internationale (GÜNTER BRAUCH, OSWALD SPRING, 2009). Identifiant le rôle des écosystèmes dans la satisfaction du bien-être humain, le concept de service écosystémique dégagé par le *Millenium Ecosystem*

[1] Thèse en Droit mention Droit de l'environnement soutenue le 1er décembre 2014.

[2] Post-doc, AMIDEX, Aix – Marseille Université

Copyright – Académie d'Agriculture de France, 2015.

Assesment, est en mesure de modifier les régimes juridiques relatifs aux différentes activités qui ont pour base les sols. La conception utilitariste de la qualité des sols s'essaye donc à dessiner une ligne directrice dans leur exploitation et leur occupation. Cette qualité n'est pas pour autant unique ou uniforme, ni aisément décelable. Elle est plurielle, aussi vaste que sont variés les usages des sols. De ce point de vue, cette thèse ambitionne de révéler la façon dont le droit qui régit l'exploitation agricole des sols (1.), leur affectation (2.), ainsi que le droit de propriété (3.), s'est d'ores et déjà saisi de certains de ces services, mais qu'il en donne une définition encore trop centrée sur l'activité qu'ils régulent plutôt que sur le sol.

1. La qualité des sols agricoles

L'utilité tirée de l'exploitation offre une conception uni-fonctionnelle du service écosystémique, détachée des capacités réelles des sols. Il en résulte une surexploitation des sols affectés à l'agriculture, permise par un corpus juridique tourné vers l'amélioration quantitative de la production des denrées alimentaires. Progressivement, l'individu s'est affranchi des besoins liés à l'exploitation agricole de façon à ne plus être obligé d'exploiter personnellement le sol pour se nourrir et a confié à d'autres le soin de le faire. Il n'en demeure pas moins dépendant des sols mondiaux qui lui prodiguent ce qu'il ne sait ou ne peut plus produire.

Il est aujourd'hui admis que certaines pratiques agricoles peuvent peser sur la qualité des sols : loin de les améliorer elles les épuisent et dégradent les écosystèmes voisins (BERNOUX, CHENU, et al, 2011), mais le travail du sol, l'action de modifier la matière, s'inscrivent dans une durée que le droit intègre. Le droit rural reconnaît les cycles biologiques, les saisons, les intempéries, le repos du sol. L'agriculture est une activité qui se perpétue, tandis que paradoxalement elle n'est pas durable. Les sols s'épuisent-ils ? Ils sont amendés. Leur exploitation n'est pas rentable ? L'agriculteur est indemnisé. Le travail du sol relève de l'intérêt général et le droit rural poursuit une approche finaliste qui se justifie non seulement par la satisfaction d'objectifs de production. Ce n'est pas la qualité du sol qui est l'objet des mesures, mais bien la terre, c'est-à-dire les premiers centimètres de l'écosystème terrestre. Or, l'agro-écologie, inscrite désormais au frontispice de la politique en faveur de l'agriculture, confirme un recul déjà amorcé de la distinction qui sépare l'agriculture conventionnelle de ses formes alternatives, en reconnaissant et préservant les services que rendent les sols et ceux que rend l'agriculteur. Le droit rural, pénétré d'objectifs environnementaux, n'organise plus seulement le travail du sol, mais redessine des modes de production avec le sol.

2. La rationalisation de l'affectation des sols au regard de leurs qualités

Les politiques publiques aspirent désormais à préserver les espaces agricoles et naturels et de façon plus incidente à maintenir la disponibilité des sols en raison des services dont ils sont à l'origine. Cette notion de disponibilité guide l'action publique, laquelle sait s'adapter à la raréfaction d'un objet ou d'une ressource, mais qui ne porte pas le caractère préventif qui permettrait de préserver une quantité suffisante de sols, dont les caractéristiques répondent aux besoins de la société. La façon dont le droit appréhende la disponibilité des sols est à la croisée des conceptions utilitaristes et objectivistes de notre recherche. Il privilégie pour l'heure la disponibilité des sols en vue des usages, ignorant grandement les éléments de leurs qualités intrinsèques. Conséquemment, la quantité de sols présentant des qualités qui ne sont pas tournées vers un usage donné diminue, laissant augurer d'importants conflits d'usages. La disponibilité des ressources est altérée par une concrète persistance dans l'ignorance des qualités réelles des sols, dont le dépassement permettrait une organisation de l'espace fondamentalement plus rationnelle du point de vue de la préservation des ressources.

Ce sont davantage les nuisances et la dégradation de l'environnement, causées par l'urbanisation diffuse et la construction des infrastructures de transport, qui ont conduit l'Etat et les collectivités territoriales à rationaliser l'utilisation des sols de façon à anticiper les besoins futurs de la population. Cette rationalisation à l'échelle nationale s'attache essentiellement à conserver un développement équilibré, bien que les qualités recherchées en vue des services de production alimentaire et de préservation de la qualité de l'eau, aient entraîné la création de mécanismes juridiques permettant de préserver la disponibilité de ces sols. La règle de la gestion économe du sol s'émanciperait alors de sa seule définition spatiale pour que les documents d'urbanisme lui confèrent une dimension environnementale, dont les collectivités territoriales seraient les garantes. Eu égard à la capacité du droit à mobiliser des mécanismes de protection dès lors

Copyright – Académie d'Agriculture de France, 2015.

qu'un bien rare est menacé de disparition, il s'agirait d'élargir les critères juridiques propres à caractériser cet état afin qu'il soit admis que la ressource en sol est engagée dans un processus de raréfaction.

3. La gestion de la qualité des sols par le droit de propriété

Le sol sur lequel est fondée la propriété foncière est-il « un sol » au sens du droit de l'environnement ? Est-elle seulement celle que décrit l'article 552 du Code civil, qui la contient dans un volume constitué entre le dessus ou le dessous ? Ne porterait-elle pas également sur les fonctions du sol qui constituent autant de services écologiques ? Si ces fonctions sont désormais identifiées, elles restent implicites. L'on s'interroge dès lors sur l'appartenance de ces services au propriétaire, comme d'un accessoire de son bien, ou d'une possible dissociation de celui-ci, au bénéfice de la collectivité. Garantissant une fonction sociale et désormais biologique, ne pourrait-on pas envisager le droit de propriété comme garant d'une fonction écosystémique ? Une telle orientation permettrait de dessiner un droit à la qualité des sols, garanti par la collectivité, sans qu'il soit nécessaire de priver le propriétaire de son bien, simplement en en régulant l'usage. De ce fait, la société trouverait une nouvelle légitimité à protéger le sol, tant pour les individus présents que pour les générations futurs ; le sol devenant un « vecteur intergénérationnels » (REMOND-GOUILLOD, 1997). Cette perspective inscrit la préservation des sols dans une temporalité qui réinterroge les fondements de la responsabilité qui n'avait qu'un « caractère rétrospectif » et qui est invitée à s'ouvrir sur un « caractère prospectif » (THIBIERGE, 1999). La question de la protection des qualités des sols invite alors à reconsidérer le statut de la terre, le régime de la propriété foncière et les velléités d'exploitations qui ont justifié son appropriation.

Parallèlement, c'est un statut juridique unifié et cohérent de protection des sols qu'est en mesure d'apporter l'approche objectiviste de la qualité.

II / La protection des caractéristiques pédologiques :

L'approche objectiviste de la qualité des sols

L'approche objectiviste de la protection de la qualité des sols se détache de sa vision utilitariste. Un tout autre champ lexical s'ouvre alors, abandonnant les formes de hiérarchisation qui séparent les sols aptes et exploitables, de ceux stériles ou instables. Le cloisonnement parcellaire du sol, son enfermement au sein de frontières étatiques, s'effacent au bénéfice de la reconnaissance de leur multifonctionnalité et il convient désormais de réaccorder la conception des sols que se fait la société avec cette naturalité, dont le droit aime à les exclure trop souvent. Les sols sont le support et la composante des sites et paysages, ils sont partie intégrante des espaces, ressources et milieux naturels, ils abritent et participent au développement de la biodiversité. Pourtant, ils sont exclus des éléments de l'environnement dont la protection et la restauration sont reconnues d'intérêt général par l'article L. 110-1 du Code de l'environnement. Pour cette raison une nouvelle lecture des textes doit être faite, afin de démontrer que la notion de qualité des sols en son sens écologique, est une donnée connue du droit et qu'il dispose des outils nécessaires à la concrétisation de cette approche objectiviste.

Il ne s'agit pas d'exclure le concept de service écosystémique au profit des fonctions écologiques. Au contraire, la qualité objectiviste ou « ontologique » des sols efface la seule perspective d'une valorisation des sols par l'usage et l'identification unidimensionnelle de ces services (FARINETTI, 2013). Elle assied la valeur intrinsèque des sols. Cette valeur, bien qu'elle puisse apparaître antinomique avec la notion de service écologique en ce qu'elle est évaluée au regard du bien-être humain, reconnaît cependant que ce bien-être ne peut être atteint qu'au moyen du bon état des écosystèmes. C'est donc de façon indirecte qu'ils seront protégés par le droit de l'environnement, parce que leur qualité concourt au maintien de la qualité des autres éléments ainsi qu'au bien-être et à la santé humaine (1.), mais aussi parce que le droit ne peut ignorer l'interdépendance fonctionnelle des milieux (2.).

Copyright – Académie d'Agriculture de France, 2015.

1. La qualité comme outil de pérennisation du sol

La pérennité du sol soulève la question de la protection de l'intégrité physique des hommes et de la protection de leurs biens. Les érosions des sols de montagne, l'érosion progressive du littoral, la submersion des îles et la fonte du pergélisol, représentent autant de risques pour l'homme qu'ils sont la conséquence directe et indirecte de la dégradation globalisée de l'environnement. L'aggravation de ce phénomène révèle l'impact des activités humaines sur les sols, à la fois de façon ciblée sur un sol donné, mais aussi de façon « déterritorialisée » en modifiant le climat à l'échelle mondiale. Les conséquences patentes de la dégradation de ces sols questionnent la capacité du droit à générer des solutions ultra-localisées en réponse à des phénomènes qui tendent à se généraliser et offrent un terrain d'étude privilégié de la mise en œuvre des règles de gestion intégrée, à l'instar de la gestion intégrée des zones côtières.

L'état avancé de la dégradation des sols soulève des problématiques d'ordre sécuritaire. De fait, la sécurité des sols, un temps uniquement appréhendée en droit français par la constructions d'importants ouvrages publics, c'est-à-dire de brise vagues pour lutter contre les assauts de la mer, ou par des travaux de décaissement pour maintenir les sols à flanc de montagne, appelle aujourd'hui à l'échelle internationale à une gestion intégrée. Les fonctionnalités des sols doivent être protégées parce qu'elles sont les plus aptes à maintenir les écosystèmes. Dans ce contexte, la qualité des sols se fait l'outil de la protection des sols et s'avère un moyen efficace de lutte contre l'érosion. Or, l'essor du concept de service écologique mobilise une certaine éthique du droit de l'environnement. Il faudrait se garder d'édifier des normes qui ne s'attachent qu'aux services, sans qu'un critère de naturalité ne soit défini. L'homme apprend à « fabriquer » des sols, des « technosols » qui miment les fonctionnalités de la nature, qui filtrent l'eau et stockent du carbone. Ces sols, en dépit des qualités qu'ils présentent, ne sauraient être considérés par le droit comme des milieux naturels, parce qu'ils sont artificiels.

2. La reconnaissance juridique de l'universalité fonctionnelle des sols

Les caractéristiques pédologiques constituent une richesse en elles-mêmes, tout comme elles participent à la qualité des autres écosystèmes et si le droit les reconnaît, il ne leur accorde pas de statut juridique propre. Elles réinterrogent l'efficacité des normes sectorielles en droit de l'environnement, tout comme les critères de délimitation et d'identification des milieux et des espèces protégés, en faveur d'une meilleure prise en compte des milieux « interfaces », « intermédiaires » ou « tampons ». Fonctions et services appellent au développement d'une approche juridique complémentaire propre à fonder la reconnaissance des interactions entre l'ensemble des écosystèmes. Dans cette optique s'ouvre la réflexion relative à l'élaboration de mécanismes de protection des qualités intrinsèques des sols, afin d'améliorer la protection dont ils bénéficient en droit de l'environnement. Le droit recherche le mesurable et le précis, il mobilise des critères toujours plus spécifiques, ce qui revient à « quantifier la nature » (TASSIN, 2013), mais cette mesure permet justement dans le cas des sols, de reconnaître la richesse de cette vie souterraine et d'identifier la multitude d'échanges de flux et d'énergie qui traverse les sols à l'insu du visible.

L'identification de ces qualités, avant même l'idée de leur protection, atteste de l'universalité des sols et de la solidarité écologique à laquelle ils participent entièrement. A cet égard, les questions qui se posent en droit de l'environnement quant au bien-fondé des limites territoriales, sont enrichies des réflexions tendant à l'identification des qualités des sols pour parvenir à redessiner un découpage plus écologique du territoire. Le sol, continue de constituer ces territoires, mais des territoires fonctionnels, plus ambitieux par exemple que la définition de l'aire d'adhésion des parcs nationaux qui certes se fonde sur les critères de la continuité géographique et la solidarité écologique, mais qui demeure facultative pour les communes remplissant une telle condition.

La richesse des sols est une qualité écologique en soi que le droit peine à reconnaître. Aussi faibles soient-elles, le droit international dispose de plus de conventions, de chartes et de directives concernant la protection des sols, que les droits des Etats. Ces dernières s'avèrent inaptes à admettre la valeur intrinsèque de ce milieu qui pourtant est omniprésent. Ici, les qualités des sols sont appréhendées négativement, seulement en ce que les sols dégradés sont vecteurs de pollution et de risque, ou limitent les usages qui peuvent en être faits. Dans ce contexte, l'existence d'un statut de la qualité de l'eau atteste de son efficacité à protéger l'intégrité écologique du milieu et ne fait que confirmer la nécessité d'un statut de la qualité des sols, dans la mesure où « La protection des valeurs environnementales nous éloigne des droits absolus et

Copyright – Académie d'Agriculture de France, 2015.

permanents ou des monopoles stables » (BEURIER et LE MOAL, 1996). Afin d'améliorer la protection des sols, leur intégration dans les mécanismes de protection de l'environnement serait-elle suffisante ?

Le droit de l'environnement est conditionné par la reconnaissance progressive des éléments naturels qu'il faut protéger. Une telle démarche permet la définition de leur valeur écologique propre et contribue entre autres à leur distinction, ne serait-ce que symbolique, avant même que ne puissent être pesées les forces et les faiblesses du régime ainsi créé. La question de la protection des qualités des sols relativise toutefois le bien-fondé de la répartition juridique des éléments de l'environnement au sein de statuts et de régimes distincts, au bénéfice des réflexions œuvrant en faveur de la protection des processus écologiques. La protection de la qualité des sols révèle l'interdépendance des états de qualité des milieux. Il ne s'agit plus de protéger les milieux au regard des qualités qui leurs sont propres, mais de protéger d'une manière globale les processus, c'est-à-dire les interactions qui unissent les écosystèmes et qui font la qualité de l'environnement tout autant qu'ils en dépendent.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

(1) BERNOUX M., CHENU C. et *al.*, 2011. – Le programme Gessol 2 : Impact des pratiques agricoles sur les matières organiques et les fonctions des sols, Étude et Gestion des Sols, vol. **18**, n°3, p. 137.
(2) CECILLON L., 2009. – Quels indicateurs pour évaluer la qualité de sols forestiers soumis à des contraintes environnementales fortes, thèse, Cemagref Grenoble, science du sol, p. 14.
(3) Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, Comité économique et social européen et au Comité des Régions - Stratégie thématique en faveur de la protection des sols [SEC(2006)620] [SEC(2006)1165] /* COM/2006/0231 final.
(4) FARINETTI A., 2013 – « La protection juridique de la qualité du sol au prisme du droit de l'eau », Env. et DD, n°**6**, juin, p. 25.
(5) M.-C. GIRARD, C. WALTER et *al*., 2011. – Sols et environnement, Dunod, 2e éd., 896 p.
(6) GÜNTER BRAUCH H., OSWALD SPRING U., 2009. – Securitizing the ground, grounding security, Desertification land degradation and drought, UNCCD issue paper n°**2**, 52 p.
(7) KARLEN D. L. *et al.*, 1997. – Soil quality: a concept definition and framework for evaluation, Soil Science Society of American Journal, n° **61**, pp.4-10.
(8) LE MOAL R., BEURIER J.-P., 1996. – Statut juridique de la qualité de l'eau, Revue de droit rural, n°**244**, juin-juillet, p. **250**.
(9) Rapport du Secrétaire général, 2000. – Nous les peuples: Rôle des Nations Unies au XXIe Siècle, Ecosystem and human well-being, Curent states and trends", vol. **1** ; Scenarios, vol. **2** ; Policy responses, vol. **3** ; Multiscale assessments, vol. **4**, Island press, 2005.
(10) REMOND-GOUILLOUD M., 1997. –L'environnement, sagesse de la propriété, *in* M. FALQUE, M. MASSENET, (dir.), Droits de propriété et environnement, Dalloz, p. 46.
(11) RUIZ CAMACHO N., VELASQUEZ E. et *al*., 2009. –Indicateurs synthétiques de la qualité du sol, Étude et Gestion des Sols, vol. **16**, n°3/4, pp. 323- 338.
(12) TASSIN J., 2013. – Quantifier la nature, Le Courrier de la Nature, n°**276**, Juillet-août, p. 36.
(13) THIBIERGE C., 1999. – Libres propos sur l'évolution du droit de la responsabilité, Revue trimestrielle de droit civil, p. 561.

Copyright – Académie d'Agriculture de France, 2015.