

**Séminaire international**  
**Recherche scientifique, formation supérieure et politiques publiques pour**  
**un développement durable des grandes villes**

Séance

**8**

**Réseau international**  
***Développement durable des villes : le rapport entre l'urbain et la nature***

# **Sols et droit**

**03 février 2011**  
**Paris**

# **Exposé de Philippe Billet**

## **Professeur de l'Université Jean Moulin – Lyon 3**

### **INTRODUCTION**

Le sol occupe une place à part en droit, dans la mesure où il est fondateur et ce, à un double point de vue : fondateur de l'Etat à qui il donne une existence matérielle, un territoire où exercer sa souveraineté et où sa population peut se trouver ; fondateur de la société civile en imposant de régir les rapports d'individu à individu lié à la propriété immobilière, invariable dans sa situation géographique. Le sol n'a cependant pas la place qu'il mérite (chapitre 32), puisque sitôt dépassée sa valeur patrimoniale de bien immobilier, de support de constructions, d'activités ou de cultures, il fait l'objet d'un traitement juridique pour le moins parcellaire lorsqu'il s'agit de l'appréhender dans sa valeur environnementale largement entendue.

La Charte européenne des sols adoptée sous l'égide du Conseil de l'Europe le 30 mai 1972 considère pourtant le sol comme « un des biens les plus précieux de l'humanité » mais c'est « une ressource limitée qui se détruit facilement », qui doit être protégé contre l'érosion et contre les pollutions. En dépit de sa révision, cette charte n'a pas eu la fortune qu'on aurait pu lui souhaiter et le droit interne n'a pas traduit l'importance qu'elle a reconnue aux sols. Cette brève présentation de la prise en compte des sols par le droit et, plus spécifiquement, de la protection juridique des sols, nécessite de voir comment le droit appréhende le sol, avant d'envisager succinctement les instruments de protection qu'il développe.

### **I. - LE SOL EN DROIT**

D'un point de vue matériel, le droit aborde le sol de deux façons : soit comme une surface (chapitre 1), soit comme une matière, cette dichotomie ayant des incidences sur sa protection.

#### **I.1. - Le sol-surface**

La première approche juridique du sol se fonde sur une apparence, celle d'une surface géométrique. Aux termes de l'article 552 du code civil, en effet, « la propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous », faisant ainsi du sol l'élément fondamental autour duquel s'articulent la propriété superficielle et la propriété sous-jacente. Le sol apparaît ainsi comme une simple surface de transition séparant deux volumes, le dessus et le dessous, sans lesquels il n'a aucune « épaisseur », et sans lesquels il ne peut pas y avoir de propriété utile : comment, en effet, prétendre planter un arbre si on ne possède pas au moins le volume occupé en surface par celui-ci et le volume souterrain occupé par ses racines ? Sans cela, le sol resterait théorique. L'imagination du juriste permet cependant de réduire le sol à sa plus simple expression, le droit de superficie permettant d'occuper le volume superficiel sans être propriétaire du sol, pour autant que l'on ait l'accord de ce propriétaire. C'est également bien à un sol surface que s'intéresse le droit de l'urbanisme lorsqu'il s'attache au coefficient d'occupation des sols, un sol abstrait désignant une surface sans épaisseur, comme le code de la santé publique s'intéresse au sol surface pour la protection des captages.

Une telle approche rencontre cependant vite ses limites : l'approche géométrique qui traduit une appropriation afin de déterminer l'objet du droit, par la délimitation qu'elle définit, ne sert qu'à identifier. L'usage du sol impose, en revanche, de traverser la ligne de démarcation qu'il forme entre le dessus et le dessous, pour considérer le sol-matière.

## **I.2. - LE SOL-MATIÈRE**

Lorsqu'il fixe les règles générales d'utilisation des sols et plus particulièrement lorsqu'il délimite les zones urbaines ou à urbaniser, le droit de l'urbanisme adopte une conception concrète du sol, notamment lorsqu'il prend en considération la valeur agronomique des sols pour autoriser le classement en zone agricole « A » (C. urb., art. R. 123-7). Le droit rural en fait de même, qui s'intéresse d'abord et avant tout au sol-matière, comme support de cultures, et la valeur de l'apport qui prévaut dans le cadre de l'aménagement foncier agricole et forestier prend bien en considération la nature de culture du terrain, qui permet de fixer la valeur de productivité de chaque parcelle. Il en va de même en droit minier, dès lors qu'il y a extraction de matières, à l'instar du droit de l'archéologie.

Le sol est donc à la fois une surface et une matière et c'est en considération de cette double nature qu'il faut appréhender sa protection.

## **II. – LA PROTECTION JURIDIQUE DES SOLS**

La protection juridique des sols n'est pas uniforme et n'est fédérée par aucun principe général. Elle se caractérise par une variété d'approches et d'instruments, qui diffèrent selon le cadre normatif ou le milieu considérés, conjuguant de nombreuses actions ponctuelles dont le seul lien est la protection des sols. Cette protection n'est cependant pas toujours dédiée et se dissimule parfois au sein d'autres mécanismes.

### **II.1. – Anticipation générale des atteintes**

La protection des sols dans le cadre de travaux, ouvrages et autres aménagements peut passer par une anticipation des atteintes à même de les affecter à cette occasion, de façon à prévoir dès l'origine les modalités de leur correction, à défaut de pouvoir les éviter. A cette fin, l'étude d'impact qui doit accompagner le dossier de demande d'autorisation de réaliser certains de ces travaux et autres (affouillements et exhaussements du sol dans les communes non couvertes par un plan local d'urbanisme, aménagements de terrains de camping et de caravanage de plus de 200 emplacements...) doit comprendre, entre autre, un état initial du site et de son environnement ; une analyse des effets directs et indirects, temporaires et permanents du projet sur l'environnement, et en particulier sur le sol, l'eau, les milieux naturels et les équilibres biologiques ; les mesures envisagées par le maître d'ouvrage pour supprimer, réduire et si possible compenser les conséquences dommageable du projet sur l'environnement (comme une revégétalisation et un remodelage, des reboisements compensatoires et la cicatrisation des lisières découvertes) (C. envir., art. L. 122-1 s. et R. 122-1 s.). Lorsque le projet concerne une installation classée pour la protection de l'environnement, l'étude d'impact doit également préciser, en cas échéant, l'origine, la nature et la gravité de la pollution des sols, le volume et le caractère polluant des déchets (C. envir., art. R. 512-8). Dans le cas des carrières, les travaux de remise en état doivent être prévus dès la demande d'autorisation ou d'extension et précisés dans l'étude d'impact.

Enfin, les évaluations environnementales qui doivent accompagner certains plans, programmes et documents de planification (directives territoriales d'aménagement, schéma de cohérence territoriale...) (C. envir., art. L. 122-4) doivent comporter notamment une analyse des effets notables probables de la mise en oeuvre du plan ou un document sur l'environnement et notamment, s'il y a lieu, sur les sols et les eaux, ainsi que la présentation des mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser les conséquences dommageables du plan ou du document sur l'environnement et en assurer le suivi (C. envir., art. R. 122-20). Un régime similaire existe pour certains documents de gestion des forêts (C. forest., art. R. 133-1-1).

## II.2. – Protection contre l'érosion

L'érosion constitue un processus de dégradation qui affecte le sol tant quantitativement que qualitativement et qui se traduit notamment par une réduction du potentiel de production (disparition des terres arables) et du potentiel biologique du sol et une réduction de la qualité des eaux de surface (diminution de la capacité de filtration et accélération des ruissellements). L'érosion étant, en France, principalement de nature hydrique, la protection juridique des sols passe essentiellement par un contrôle du couvert végétal et la gestion de certaines pratiques agricoles.

### II.2.1. – Le contrôle du couvert végétal

Le code forestier décline la protection et la lutte contre l'érosion sous cinq formes, qui permettent toutes le maintien ou la restauration du couvert végétal. Il permet tout d'abord de classer en forêts de protection celles dont « *la conservation est reconnue nécessaire au maintien des terres sur les montagnes et sur les pentes, à la défense contre les avalanches, les érosions et les envahissements des eaux et des sables* ». Ce classement interdit tout changement d'affectation ou tout mode d'occupation des sols de nature à compromettre la conservation ou la protection des boisements et soumet certains travaux (coupes) à autorisation spéciale. Les défrichements et autres travaux, pâturages, fréquentation du public, circulation motorisée, droits d'usage sont interdits (C. forest., art. L. 411-1 s. et R. 411-1 s.), à l'exception des travaux qui ont pour objet de créer des équipements indispensables à la mise en valeur et à la protection de la forêt.

Le code forestier consacre également le mécanisme de la mise en défens des terrains et pâturages en montagne, toutes les fois que l'état de dégradation du sol ne paraît pas assez avancé pour nécessiter des travaux de restauration. Le propriétaire se voit interdire toute utilisation de son terrain pendant 10 ans au maximum, moyennant indemnisation et l'Etat peut exécuter les travaux jugés nécessaires à la consolidation rapide du sol (C. forest., art. L. 421-1 s. et R. 421-1 s.). Le préfet peut également rendre exécutoire la réglementation des pâturages communaux en montagne, dans les zones sensibles à l'érosion, réglementation qui indique la nature et les limites des terrains soumis au pacage, les espèces et nombre de têtes de bestiaux à y introduire, les débuts et fin du pâturage et les autres conditions de son exercice (C. forest., art. L. 422-1 s. et R. 422-1 s.). Par ailleurs, dans les départements de montagne où notamment l'érosion active crée des risques pour les personnes ou le site lui-même et les biens, des subventions peuvent être accordées aux collectivités territoriales et à leurs groupements, aux établissements publics, aux associations syndicales et pastorales et aux particuliers afin de réaliser des études et des travaux destinés à prévenir l'érosion (reboisement, reverdissement, travaux sylvicoles nécessaires à la pérennité des peuplements à rôle protecteur...) (C. forest., art. L. 423-1 s. et R. 423-1 s.). Enfin, l'Etat peut, à la demande d'une collectivité locale, déclarer l'utilité publique des travaux de restauration et de reboisement nécessaires pour le maintien et la restauration des terrains en montagne, ce qui permet de les réaliser aux frais de cette collectivité sur des terrains ne lui appartenant pas, sans que le propriétaire puisse s'y opposer (C. forest., art. L. 424-1 s. et R. 424-1 s.).

Nonobstant ces procédures, les départements, communes, groupements de communes et syndicats mixtes peuvent prescrire ou exécuter des travaux de lutte contre l'érosion, les avalanches, défense contre les torrents reboisement et aménagement des versants, « *lorsqu'ils présentent, d'un point de vue agricole ou forestier... un caractère d'intérêt général ou d'urgence* » (C. rur., art. L. 151-36), ce qui permet d'impliquer financièrement les personnes qui ont rendu les travaux nécessaires ou qui y trouvent intérêt, s'agissant des dépenses de premier établissement, d'entretien et d'exploitation des ouvrages. Les propriétaires peuvent également être impliqués de façon spontanée ou contrainte dans le cadre des associations syndicales de propriétaires (libre, autorisée ou contrainte).

### II.2.2. – La gestion de certaines pratiques agricoles

La loi du 30 juillet 2003 relative notamment à la prévention des risques technologiques et naturels a institué des programmes d'actions concertées destinés à limiter ou à interdire les pratiques agricoles « inappropriées » dans des zones sensibles à l'érosion (arrachage de haies, sillons dans le sens de la pente, retournement des prairies...) et limiter ainsi les inondations (C. rur., art. L. 114-1). Dans le cadre d'un programme d'actions qu'il définit, le préfet délimite ainsi des zones d'érosion, définies comme des parties du territoire où, en raison notamment de la nature des sols, des conditions de leur occupation, de l'absence de couvert végétal ou de haies, de leur déclivité, les pratiques agricoles ont favorisé l'érosion des sols et l'accélération de l'écoulement des eaux de ruissellement à l'origine de dommages en aval ou susceptibles d'en causer ; zones d'érosion diffuse des sols agricoles de nature à compromettre la réalisation des objectifs de bon état ou de bon potentiel des eaux fixés par le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux ; zones humides d'intérêt environnemental particulier ; zones de protection des aires d'alimentation des captages d'eau potable d'une importance particulière pour l'approvisionnement actuel et futur. A l'intérieur de ces zones, les propriétaires et exploitants sont invités à mettre en œuvre diverses mesures préconisées par le programme, comme la couverture végétale du sol, le travail du sol, la diversification des cultures ou la gestion des intrants. Au regard de ses résultats, le préfet peut rendre obligatoires certaines de ces mesures qui, si elles induisent des surcoûts ou des pertes de revenus, justifient le versement d'une indemnité compensatoire de contraintes environnementales.

### **II.3. – Protection dans le cadre des extractions**

Les extractions constituent un mode particulier d'exploitation du sol et du sous-sol, que ce soit dans le cadre du régime minier ou de celui des carrières (distinction établie selon la nature des matériaux extraits) et ont nécessairement des effets sur le sol. Diverses mesures ont été adoptées afin d'assurer sinon sa protection, du moins une moindre atteinte et, en tout cas, sa remise en état dans des conditions telles qu'il n'y ait pas d'atteinte aux intérêts environnementaux et humains ou son réaménagement avec les mêmes objectifs, qui permet de donner une autre vocation au site dans les mêmes conditions.

#### **II.3.1. – Protection dans le cadre du régime des carrières**

Les carrières sont des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et le cadre de leur exploitation et de leur remise en état relève du régime de ces installations (*v. infra*), avec toutefois quelques adaptations. Leur exploitation doit ainsi s'inscrire dans le cadre du schéma départemental des carrières, qui prévoit notamment les orientations prioritaires et les objectifs à atteindre dans les modes d'approvisionnement des matériaux afin de réduire l'impact des extractions sur l'environnement et de favoriser une utilisation économe des matières premières. Il fait également apparaître les zones dont la protection doit être privilégiée, compte tenu de la qualité et de la fragilité de l'environnement (C. envir., art. R. 515-2). Des prescriptions particulières d'exploitation peuvent être édictées dans les zones où une coordination d'ensemble de l'exploitation des carrières et de la remise en état du sol est nécessaire pour éviter la dégradation du milieu environnant et permettre le réaménagement des terrains après exploitation sans pour autant compromettre la satisfaction des besoins des consommateurs, de l'économie générale du pays ou de celle de la région.

La réhabilitation en fin d'exploitation, prévue dès le stade de l'étude d'impact, vise prioritairement la sécurisation du site (stabilisation des pentes par plantations), elle tend également à la réhabilitation de l'écosystème en prenant notamment en compte la nature du substrat. La remise en état fait l'objet de garanties financières afin de pouvoir l'assurer en cas de défaillance de l'exploitant (C. envir., art. R. 516-1 s.).

#### **II.3.2. – Protection dans le cadre du régime minier**

Les travaux de recherches ou d'exploitation d'une mine doivent respecter les contraintes et les obligations afférentes notamment aux caractéristiques essentielles du milieu environnant ainsi qu'aux intérêts

agricoles des sites et des lieux affectés par les travaux et par les installations afférents à l'exploitation et si ces intérêts sont menacés par ces travaux, le préfet peut prescrire toute mesure destinée à en assurer la protection et peut, le cas échéant, faire procéder en tant que de besoin d'office à l'exécution des mesures prescrites, aux frais de l'explorateur ou de l'exploitant.

Les contraintes administratives relatives aux préventions des atteintes au sol et aux contraintes de remise en état varient selon la nature des travaux (recherche, exploitation, type d'exploitation), selon qu'il y a déclaration (notice d'impact) ou autorisation préalable (étude d'impact) (D. 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).

Lors de la fin de chaque tranche de travaux ou, au plus tard, lors de la fin de l'exploitation et de l'arrêt des travaux, l'exploitant doit constituer un dossier comprenant notamment un mémoire exposant les mesures déjà prises et celles envisagées pour préserver les intérêts environnementaux (dont le sol), pour faire cesser de façon générale les désordres et nuisances de toute nature engendrés par ses activités, pour prévenir les risques de survenance de tels désordres, et pour ménager le cas échéant les possibilités de reprise de l'exploitation. Et en tout cas, assurer la surveillance du site (et notamment les remontées de nappes qui peuvent affecter durablement les sols).

#### **II.4. - Protection contre l'imperméabilisation**

Dans le droit de l'urbanisme, le sol est considéré dans sa fonction de support des installations, ouvrages, travaux et aménagements et de l'activité humaine. Il a fallu y intégrer la fonction « éponge » en limitant l'imperméabilisation et en utilisant le sol comme collecteur naturel d'eau susceptible de maîtriser des débits d'écoulement de l'eau (chapitre 6).

L'urbanisation grandissante et les enjeux économiques que représente l'aménagement du territoire ont eu pour conséquence un amoindrissement des sols nus (chapitre 9). La commune s'est vue reconnaître la compétence de délimiter des zones où des mesures doivent être prises pour limiter l'imperméabilisation des sols et pour assurer la maîtrise du débit et de l'écoulement des eaux pluviales et de ruissellement, ainsi que des zones d'assainissement non collectif lui permettant notamment d'assurer le traitement des matières de vidange (CGCT, art. L. 2224-10). Ces zones peuvent être reprises dans le cadre du plan local d'urbanisme (C. urb., art. 123-1).

Ces derniers doivent également assurer, entre autres, une utilisation économe et équilibrée des espaces, la préservation de la qualité du sol et du sous-sol, des écosystèmes, des espaces verts, des milieux, sites et paysages naturels ou urbains ainsi que la prévention des pollutions de toute nature (C. urb., art. L. 121-1, 3°) ; c'est-à-dire la recherche d'un équilibre avec une urbanisation du territoire, en prenant notamment en compte le facteur naturel qu'est l'eau (chapitre 16) et les désordres qu'elle peut engendrer, impliquant de préserver la perméabilité du sol, collecteur d'eau naturel.

Le droit de l'eau s'est également préoccupé de la question de l'écoulement de l'eau en instituant notamment un régime d'autorisation ou de déclaration pour les travaux d'assèchement ou d'imperméabilisation des sols, variable en fonction de la surface concernée, ou pour les installations qui ont une incidence sur l'écoulement des eaux, que ce soit sur son niveau d'écoulement ou son mode d'écoulement. L'intérêt est à la fois de limiter les causes d'inondation (chapitre 20), et de limiter les pollutions des eaux souterraines par des polluants contenus dans les eaux de ruissellement (C. envir., art. L.214-1 et R.214-1 s.).

## **II.5. – Protection des qualités agronomiques**

La protection de la qualité agronomique des sols, de leurs capacités à être le support de cultures (chapitre 12) consommables sans danger pour la santé humaine et animale procède dans une certaine mesure du droit de l'urbanisme qui tend à préserver l'existence de tels sols mais surtout le droit de l'exploitation agricole, qui combine droit rural et droit de l'environnement.

### **II. 5.1. - La protection de la qualité agronomique des sols par le droit de l'urbanisme**

Le droit de l'urbanisme n'a pas pour vocation première de protéger la qualité agronomique des sols, qui considère principalement le sol comme support de constructions et d'activités. Son inscription dans le cadre plus général de la gestion équilibrée des sols de façon à permettre notamment cette gestion « de façon économe » (C. urb., art. L. 110) permet de préserver l'existence des sols à vocation agricole dans une perspective quantitative plus que qualitative. Sans doute les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent-ils les conditions permettant d'assurer la qualité du sol et du sous-sol (C. urb., art. L. 121-1), mais si le droit de l'urbanisme aborde la qualité des sols, c'est de façon incidente : il s'agit pour lui de protéger dans sa disponibilité à telle ou telle fin un sol ayant telle ou telle qualité plutôt que de protéger en soi la qualité du sol en question. Il s'agit en fait de déterminer l'affectation dominante des sols par zone en précisant l'usage principal qui peut en être fait ou la nature des activités qui peuvent être interdites ou soumises à des conditions particulières.

#### **Régime des documents d'urbanisme**

Ainsi, dans les plans d'occupation des sols, les zones de richesses naturelles « NC » constituent des zones à protéger « en raison notamment de la valeur agricole des terres ou de la richesse du sol ou du sous-sol » (C. urb., ancien art. R. 123-18). Dans les plans locaux d'urbanisme - qui succèdent aux plans d'occupation des sols - peuvent être classées en zones agricoles dites « zones A » les secteurs de la commune, équipés ou non, « à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles » (C. urb., art. R. 123-7). Il ne s'agit pas ici de régir la nature de cultures ou l'usage d'intrants, notamment, mais de permettre à la commune de limiter l'occupation immobilière de la zone aux constructions destinées à l'exploitation agricole ou aux constructions et installations nécessaires aux services publics ou services d'intérêt collectif ou de permettre le changement de destination de certains bâtiments agricoles. L'utilisation des sols doit donc être en corrélation avec la vocation de la zone et les autorisations de construire ou, plus largement, d'occuper le sol, doivent respecter les dispositions du règlement de zone qui préserve cette vocation. Ce zonage a également des incidences sur les conditions de remise en état des sols à la suite de l'exploitation d'une installation classée.

Les zones agricoles sont dites « zones A ». Peuvent être classés en zone agricole les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles. Les constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif et à l'exploitation agricole sont seules autorisées en zone A, ainsi que le changement de destination des bâtiments agricoles identifiés dans les documents graphiques du règlement.

- Les zones naturelles et forestières sont dites « zones N ». Peuvent être classés en zone naturelle et forestière les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison soit de la qualité des sites, des milieux naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique, soit de l'existence d'une exploitation forestière, soit de leur caractère d'espaces naturels.

En zone N peuvent être délimités des périmètres à l'intérieur desquels s'effectuent les transferts des possibilités de construire prévus à l'article L. 123-4. Les terrains présentant un intérêt pour le développement des exploitations agricoles et forestières sont exclus de la partie de ces périmètres qui bénéficie des transferts de coefficient d'occupation des sols. Dans ces secteurs le règlement prévoit les conditions de hauteur, d'implantation et de densité

des constructions permettant d'assurer l'insertion de ces constructions dans l'environnement et compatibles avec le maintien du caractère naturel de la zone.

En dehors de ces périmètres, des constructions peuvent être autorisées dans des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées, à la condition qu'elles ne portent atteinte ni à la préservation des sols agricoles et forestiers ni à la sauvegarde des sites, milieux naturels et paysages.

### **Régime de la constructibilité limitée**

L'absence de document d'urbanisme opposable ne laisse pas le sol sans défense, puisque la règle de la constructibilité limitée (C. urb. art. L. 111-1-1) interdit de construire en dehors des parties actuellement urbanisées de la commune, à quelques exceptions près comme les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole et à la mise en valeur des ressources naturelles, à des équipements collectifs dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière sur le terrain sur lequel elles sont implantées, à la réalisation d'aires d'accueil ou de terrains de passage des gens du voyage, à la mise en valeur des ressources naturelles et à la réalisation d'opérations d'intérêt national.

En outre, l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire (généralement le maire) peut refuser le projet ou l'accepter sous réserve de prescriptions spéciales s'il est de nature, par sa localisation ou sa destination, à compromettre les activités agricoles ou forestières, notamment en raison de la valeur agronomique des sols ou de l'existence de terrains faisant l'objet d'une délimitation au titre d'une appellation d'origine contrôlée ou d'une indication géographique protégée (C. urb., art. R. 111-14).

Enfin, comme l'a précisé la loi de modernisation agricole du 27 juillet 2010, Les projets de constructions, aménagements, installations et travaux ayant pour conséquence une réduction des surfaces situées dans les espaces autres qu'urbanisés et sur lesquelles est exercée une activité agricole ou qui sont à vocation agricole doivent être préalablement soumis pour avis par le représentant de l'Etat dans le département à la commission départementale de la consommation des espaces agricoles (C. urb., art. L. 111-1-2).

### **Espaces boisés classés**

L'article R. 123-18 3° précise que les zones naturelles ou urbaines comprennent, s'il y a lieu, les espaces boisés à créer ou à conserver. Lorsqu'ils sont devenus opposables, les POS/PLU peuvent en effet classer comme espaces boisés les bois, forêts, parcs à conserver, à protéger ou à créer, qu'ils soient ou non soumis au régime forestier, enclos ou non, attenant ou non à des habitations. Sont concernés les bois de moins de 4 ha, les parcs et jardins clos attenant à une habitation principale d'une superficie inférieure à 10 hectares, les arbres seuls, les haies et réseaux de haies.

Ce classement peut également relever de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme, *in fine* « le POS/PLU doit classer en espaces boisés, au titre de l'article L. 130-1, les parcs et ensembles boisés existants les plus significatifs de la commune ou du groupement de communes, après consultation de la Commission départementale des sites » (CE, 4 janv. 1995, Cne de Narbonne, RFDA 1995, p. 430). N'est pas un espace boisé significatif une pinède entourée de propriété bâties et de lots de lotissement en bordure de voie en cours de construction (TA Nice, 9 mai 1989, Mme Collin, req. n° 459.89-II), alors que l'est le versant boisé non encore urbanisé, proche du rivage avec des espèces animales et végétales rares (TA Nice, 1<sup>er</sup> décembre 1994, Association Aide, req. n° 94-386 et 387).

### **Convention de gestion**

Les collectivités territoriales et leurs groupements sont habilités à passer, avec les propriétaires de bois, parcs et espaces naturels situés sur leur territoire, des conventions tendant à l'ouverture au public desdits bois, parcs et



espaces naturels. A cette occasion, ces collectivités peuvent allouer des subventions d'entretien aux propriétaires et assumer des prestations en nature telles que travaux d'entretien et de gardiennage. Les mêmes dispositions sont applicables au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres dans son cadre territorial d'intervention (Code de l'environnement, art. L 322-1, I).

### **Effets du classement**

Dans ces espaces boisés, les défrichements sont interdits et le classement entraîne le rejet de plein droit de la demande d'autorisation de suppression de l'état boisé de la parcelle. Les coupes et abattages d'arbres sont soumis à déclaration préalable au maire.

Les coupes rases doivent être suivies dans les cinq ans de travaux de reboisement, à défaut de régénération naturelle.

Toutefois, une telle déclaration n'est pas requise :

- Lorsque le propriétaire procède à l'enlèvement des arbres dangereux, des chablis et des bois morts
- Lorsque les bois et forêts sont soumis au régime forestier et administrés conformément aux dispositions du titre I du livre I<sup>er</sup> de la première partie du code forestier
- Lorsque le propriétaire a fait agréer un plan simple de gestion dans les conditions prévues aux articles L. 222-1 à L. 222-4 et à l'article L. 223-2 du code forestier ;
- Lorsque les coupes entrent dans le cadre d'une autorisation par catégories définies par arrêté du commissaire de la République pris après avis du centre régional de la propriété forestière.

Il est fait exception à ces interdictions pour l'exploitation des produits minéraux importants pour l'économie nationale ou régionale, et dont les gisements ont fait l'objet d'une reconnaissance par un plan d'occupation des sols rendu public ou approuvé avant le 10 juillet 1973 ou par le document d'urbanisme en tenant lieu approuvé avant la même date. Dans ce cas, l'autorisation ne peut être accordée que si le pétitionnaire s'engage préalablement à réaménager le site exploité et si les conséquences de l'exploitation, au vu de l'étude d'impact, ne sont pas dommageables pour l'environnement.

### **Consultations des intérêts agricoles**

Cette protection de la disponibilité de sols à vocation agricole passe également par l'intervention des instances agricoles et assimilées lors de la définition du zonage par la commune ou l'intercommunalité : la chambre d'agriculture est ainsi consultée dans le cadre de l'élaboration du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d'urbanisme et le préfet peut désigner les directions départementales de l'équipement et de l'agriculture au titre des personnes publiques associées à l'élaboration du plan local d'urbanisme. L'approbation du plan local d'urbanisme, sa modification et ses différentes formes de révisions ne peuvent également intervenir, lorsqu'elles se traduisent par une réduction des terres agricoles et forestières, qu'après avis de la chambre d'agriculture, du centre régional de la propriété forestière et, le cas échéant, de l'Institut national de l'origine et de la qualité dans les zones d'appellation d'origine contrôlée. Il ne s'agit cependant que d'une simple consultation : l'avis de ces instances doit être sollicité mais ne doit pas nécessairement être suivi.

La loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010 a

- créé un « observatoire de la consommation des espaces agricoles » chargé d'élaborer des outils pertinents pour mesurer le changement de destination des espaces agricoles et homologuer des indicateurs d'évolution (C. rur., art. L 112-1)
- institué dans chaque département, une commission départementale de la consommation des espaces agricoles, qui peut être consultée sur toute question relative à la régression des surfaces agricoles et sur les moyens de contribuer à la limitation de la consommation de l'espace agricole. Elle émet notamment un

avis sur l'opportunité au regard de l'objectif de préservation des terres agricoles de certaines procédures ou autorisations d'urbanisme (C. rur., art. L 112-1-1)

### **Maîtrise foncière**

#### **Emplacements réservés**

Les emplacements réservés sont des zones délimitées par le plan d'occupation des sols en vue d'être affectés à :

- des voies publiques (routes diverses, parcs de stationnement publics) ;
- des ouvrages publics (écoles, hôpitaux, bâtiments administratifs)
- des installations d'intérêt général (comme des équipements d'infrastructures : transports, canaux, voies ferrées, aérodromes, stations d'épuration, stations de traitement, réservoirs, sous-stations de répartition, transformateurs ; équipements de superstructure équipements scolaires, universitaires, sociaux, culturels, hospitaliers, administratifs)
- des espaces verts publics.

L'inscription d'un emplacement réservé dans un plan d'occupation des sols permet d'éviter qu'un terrain, destiné à servir d'emprise à un équipement public, fasse l'objet d'une utilisation incompatible avec sa destination future.

### **Droit de préemption urbain**

Les finalités des droits de préemption sont définies à l'article L. 210-1 du Code de l'urbanisme qui renvoie lui-même à l'article L. 300-1, lequel énumère de façon extensive les objectifs généraux de l'aménagement. De ce mécanisme de renvoi, qui n'exclut que la sauvegarde et la mise en valeur des espaces naturels, il résulte que le droit de préemption dans les ZAD et le droit de préemption urbain sont institués en vue des objets suivants :

- la mise en œuvre d'une politique locale de l'habitat;
- le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques;
- le développement des loisirs et du tourisme;
- la réalisation des équipements collectifs;
- la lutte contre l'insalubrité;
- la restructuration urbaine;
- la sauvegarde et la mise en valeur du patrimoine bâti ou non bâti.

### **Zones agricoles protégées**

Des zones agricoles dont la préservation présente un intérêt général en raison soit de la qualité de leur production, soit de leur situation géographique peuvent faire l'objet d'un classement en tant que zones agricoles protégées.

Ces zones sont délimitées par arrêté préfectoral pris sur proposition ou après accord du conseil municipal des communes intéressées ou, le cas échéant, sur proposition de l'organe délibérant de l'établissement public compétent en matière de plan local d'urbanisme ou sur proposition de l'établissement public compétent en matière de schéma de cohérence territoriale après accord du conseil municipal des communes intéressées, après avis de la chambre d'agriculture, de l'Institut national de l'origine et de la qualité dans les zones d'appellation d'origine contrôlée et de la commission départementale d'orientation de l'agriculture et enquête publique réalisée.

L'existence de parcelles boisées de faible étendue au sein d'une telle zone ne fait pas obstacle à cette délimitation.

Tout changement d'affectation ou de mode d'occupation du sol qui altère durablement le potentiel agronomique, biologique ou économique d'une zone agricole protégée doit être soumis à l'avis de la chambre d'agriculture et de la commission départementale d'orientation de l'agriculture. En cas d'avis défavorable de l'une d'entre elles, le changement ne peut être autorisé que sur décision motivée du préfet.

Le changement de mode d'occupation n'est pas soumis aux dispositions de l'alinéa précédent lorsqu'il relève d'une autorisation au titre du code de l'urbanisme et lorsque le terrain est situé à l'intérieur d'un plan d'occupation des sols rendu public ou approuvé ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu.

La délimitation des zones agricoles protégées est annexée au plan local d'urbanisme (C. rur., art. L. 112-2)

### **Taxation des cessions à titre onéreux de terrains nus rendus constructibles**

Afin de retarder l'usage des sols rendus constructibles, la loi du 27 juillet 2010 a institué une taxe sur la cession à titre onéreux des terrains nus ou des droits relatifs à des terrains nus rendus constructibles du fait de leur classement, postérieurement au 13 janvier 2010, par un plan local d'urbanisme ou par un autre document d'urbanisme en tenant lieu, en zone urbaine ou à urbaniser ouverte à l'urbanisation ou par une carte communale dans une zone où les constructions sont autorisées ou par application de l'article L. 111-1-2 du code de l'urbanisme.

Le produit de cette taxe est affecté à un fonds pour l'installation des jeunes agriculteurs : ce fonds finance des mesures en faveur des jeunes agriculteurs visant à faciliter l'accès au foncier et à développer des projets innovants.

L'assiette de la taxe est réduite d'un dixième par année écoulée à compter de la date à laquelle le terrain a été rendu constructible au-delà de la huitième année.

Cette taxe ne s'applique pas :

- 1° Aux cessions de terrains pour lesquels une déclaration d'utilité publique a été prononcée en vue d'une expropriation, ni aux terrains dont le prix de cession est inférieur à 15 000 € ;
- 2° Lorsque le rapport entre le prix de cession et le prix d'acquisition ou la valeur vénale, est inférieur à 10.

## **II.5.2. - La protection de la qualité agronomique des sols par le droit de l'exploitation agricole**

Le droit de l'exploitation agricole est à la fois un droit de l'espace rural, et un droit des activités qui s'exercent principalement dans cet espace, qui regroupe les activités agricoles au sens large (cultures, élevage...). Il a notamment pour vocation de les organiser et de régir la gestion des terres agricoles afin de préserver et d'orienter au mieux la production. La protection des sols contre les diverses agressions liées aux activités agricoles est ici finalisée : il s'agit de préserver cette capacité à produire, mais également de préserver les eaux, *via* la protection du sol.

### **II.5.2.1. La protection des sols dans le cadre du régime des baux ruraux**

Le régime des baux ruraux a initialement pour finalité de protéger le preneur à bail (locataire) afin de lui permettre de conduire ses investissements et de mener à bien son exploitation sans qu'elle puisse être remise en cause par le bailleur, qui ne peut pas s'immiscer dans son activité (pas de contrôle des cultures ni des modes d'exploitation, comme le regroupement de parcelles avec disparition des talus et haies) et lui doit le renouvellement de son bail à quelques exceptions graves et légitimes près (C. rur., art. L. 411-1 s.). La protection des sols dans le cadre de ce bail est assez limitée, dès lors qu'il a pour finalité l'exploitation du fonds. La rupture du bail ne peut être justifiée que pour des motifs assis sur des atteintes qui compromettent sa capacité de produire : destruction partielle ou totale des terres, changement effectif ou potentiel de la destination agricole des sols dans le cadre d'un plan local d'urbanisme ou document en tenant lieu. En revanche, le bailleur ne peut pas faire grief au preneur d'appliquer sur les parcelles des pratiques ayant notamment pour objet la préservation de la ressource en eau ou de la qualité des sols ou la lutte contre l'érosion. Il est même possible d'inclure dans le bail des clauses ayant ces objets si le bailleur est une personne morale de droit public (commune...) ou une association de protection de l'environnement ou si le terrain se situe dans certains lieux (terrains du Conservatoire du littoral, à l'intérieur d'un parc national ou d'une réserve naturelle ou d'un site classé ou une zone Natura 2000).

### **II.5.2.2. La protection des sols contre les effets des produits phytosanitaires et autres matières fertilisantes**

Les produits (chapitre 25) ne peuvent pas être mis sur le marché sans une autorisation administrative préalable, délivrée si l'instruction de la demande révèle notamment leur innocuité à l'égard de l'environnement (C. rur., art. L. 253-1) et retirée s'il apparaît, après un nouvel examen, que le produit ne satisfait pas aux conditions de protection exigées (C. rur., art. L. 253-4). Si ces produits doivent faire l'objet d'un « usage approprié », selon des principes de bonne pratique, il n'y a pas de réglementation particulière d'usage autre que celle qui a été autorisée dans le cadre du dossier de demande et qui figure sur le mode d'emploi.

Les sols sont en revanche plus particulièrement concernés par les programmes d'action en vue de la protection des eaux : à l'intérieur de zones dites vulnérables, les exploitants doivent notamment, dans le cadre de plans de fumure, tenir des cahiers d'épandage des fertilisants azotés et respecter des prescriptions d'épandage (C. envir., art. R. 211-80 s.). Ils peuvent bénéficier d'une indemnité compensatoire de couverture des sols pour l'implantation de cultures intermédiaires pièges à nitrates pendant des périodes présentant des risques de lessivage (C. envir., art. D. 211-86 s.). De façon plus limitée, ils peuvent respecter un code des bonnes pratiques agricole dans le cadre de la protection des eaux par les nitrates d'origine agricole, au travers notamment de la fertilisation des sols (C. envir., art. R. 211-78). D'application facultative, ce code comporte notamment des dispositions sur les conditions d'épandage de fertilisants sur les sols en forte pente ou sur les sols détremés, inondés, gelés ou couverts de neiges et peut comporter des dispositions relatives à la gestion des terres (rotation des cultures et proportion de terres consacrées aux cultures permanentes par rapport aux cultures annuelles). Certaines contraintes en la matière ont pu être reprises dans le cadre des contrats territoriaux d'exploitation, suivis des contrats d'agriculture durable, qui n'ont pas été maintenus après 2007 à la suite des nouveaux dispositifs agroenvironnementaux mis en œuvre dans le cadre de la programmation du développement durable 2007-2013.

### **II.5.2.3. La protection des sols dans le cadre de l'organisation foncière**

Antérieurement dénommé remembrement, l'aménagement foncier agricole et forestier a pour finalité de constituer des exploitations rurales d'un seul tenant ou des grandes parcelles bien groupées en vue d'améliorer l'exploitation agricole de ces parcelles (C. rur., art. L. 123-1). Le sol est concerné à double titre par cette procédure. D'une part, chaque propriétaire se voit garantir une équivalence entre ses apports et les parcelles attribuées, impliquant qu'il reçoive, par la nouvelle distribution, une superficie globale équivalente, en valeur de productivité réelle, à celle des terrains qu'il a apportés, indépendamment de la valeur vénale, locative ou cadastrale du sol. Soit une mise en exergue de la qualité agronomique des sols, même s'il n'est pas tenu compte, en l'état du droit positif, du fait que le terrain apporté aurait été le support de cultures biologiques. D'autre part, de façon plus négative, l'aménagement foncier peut être accompagné de travaux connexes qui peuvent modifier la structure du sol et son alimentation hydrique (arasement de talus, arrachage de haies, drainages...).

Par ailleurs, le droit rural est un droit de l'exploitation des sols qui ne leur laisse guère de repos, si ce n'est dans la cadre de jachères organisées ou, en tout cas encadrées : une obligation de culture pèse sur le propriétaire, dès lors que toute personne peut demander au préfet l'autorisation d'exploiter une parcelle susceptible d'une mise en valeur agricole ou pastorale et inculte ou manifestement sous-exploitée depuis au moins trois ans par comparaison avec les conditions d'exploitation des parcelles de valeur culturale similaire des exploitations agricoles à caractère familial situées à proximité (C. rur., art. L. 125-1). Si l'état d'inculture ou de sous-exploitation manifeste a été reconnu, le préfet peut attribuer l'autorisation d'exploitation sur le fondement du plan de remise en valeur, voire provoquer l'acquisition amiable ou l'expropriation des terrains concernés. Le Conseil général peut, dans certaines conditions, mettre en oeuvre une procédure similaire (C. rur., art. L. 125-5).

### **II.6. – Protection des qualités naturelles**

« Support » de la végétation, le sol est aussi support biologique d'espèces faunistiques et floristiques qui dépendent directement de ses caractéristiques. Il constitue un des éléments du paysage avec le relief, l'eau, la végétation, le climat et le substrat, ce qui conduit à la délimitation d'unités cartographiques ou pédopaysages dénommés « zone » (dans les différents codes). Il est ainsi support de « paysages », étant support d'une végétation caractéristique sur un espace spécifique. La combinaison de ces fonctions permet d'établir un zonage ayant le sol comme critère.

Chacune de ces fonctions n'est toutefois pas protégée juridiquement de la même manière, ni avec la même intensité, variables selon la réglementation en cause.

La protection dans le cadre des ZNIEFF (zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique) reste très limitée dans la mesure où il s'agit d'un inventaire des richesses écologiques d'un territoire qui n'a pas directement une vocation de protection des qualités naturelles du sol. L'identification des territoires concernés permet cependant d'inciter, à terme, à leur protection ou d'invalidier, le cas échéant, des projets qui ne les prendraient pas en compte (C. envir., art. L. 411-5 et R.411-22 à R.411-30).

De leur côté, les parcs naturels régionaux (PNR) ont essentiellement pour objectif de concourir de façon simultanée à la protection de l'environnement, à l'aménagement du territoire, au développement économique et social, à l'éducation et à la formation du public et à mener des actions en faveur de la préservation des paysages et du patrimoine naturel et culturel. Le but est assez large, et le sol est ici contenu dans la préservation et la valorisation du patrimoine naturel. Ce sont principalement ses fonctions de « support » et de « zone » qui sont prises en considération. Le régime des PNR est cependant très peu protecteur en lui-même et le sol n'est véritablement pris en compte que dans le cadre des documents d'urbanisme qui doivent être compatibles avec leur charte (C. envir., art. L. 333-1 s et R. 333-1 s.) ou des

décisions de l'État et les collectivités territoriales qui adhèrent à la charte et qui doivent, en vue d'appliquer les orientations et des mesures de la charte, assurer la cohérence de leurs actions et des moyens qu'ils y consacrent.

Les lois « montagne » (C. urb., art. L. 145-1 s. et R. 145-1 s.) et « littoral » (C. urb., art. L. 146-1 s. et R. 146-1 s.), tendent, entre autre, à protéger les milieux caractéristiques de ces espaces. Il s'agit de protéger les espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard et littoral notamment contre l'occupation des sols et, en tout cas, de rendre ces occupations compatibles avec les impératifs de protection ou les risques propres à ces espaces.

Le régime des espaces naturels sensibles des départements (ENSD) permet d'entrer un peu plus dans la protection du milieu naturel et des fonctions du sol, bien qu'il reste quelques peu en retrait, n'étant pas concerné directement. L'objectif est en effet de mettre en œuvre une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public de ces espaces naturels. Il s'agit de préserver la qualité des sites, paysages et milieux naturel ainsi que la sauvegarde des habitats naturels dont le sol constitue le support (C. urb., art. L. 142-1 s. et R. 142-1 s.).

Cette approche doit être liée avec la réglementation Natura 2000 dont l'objectif est de maintenir dans un état de conservation favorable les habitats naturels de population de faune et de flore sauvages et d'éviter leur détérioration.—Au titre des types d'habitats naturels d'intérêt communautaire dont la conservation nécessite la désignation de zones spéciales de conservation sont notamment concernées les pelouses naturelles ou mésophiles et d'autres milieux dont le sol conditionne les caractéristiques (C. envir., art. L. 414-1 s. et R. 414-1 s.). La protection de ces milieux passe principalement par leur gestion sur la base d'un document d'objectifs et des contrats Natura 2000 conclus avec les propriétaires ou leurs ayants droit. Elle repose surtout sur un contrôle très strict de leur usage, fondé sur une étude d'incidences exigeante quant à son contenu mais qui ne parvient pas toujours à empêcher leur destruction, l'aménageur étant alors tenu de maintenir la cohérence du réseau Natura 2000.

Une protection plus grande encore des sols est assurée dans le cadre du régime des parcs nationaux, même si le sol ne constitue pas la cause première de la protection. Ce statut peut être accordé lorsque le milieu naturel, particulièrement la faune, la flore, le sol, le sous-sol, l'atmosphère et les eaux, les paysages présentent un intérêt spécial et qu'il importe d'en assurer la protection en les préservant des dégradations et des atteintes susceptibles d'en altérer la diversité, la composition, l'aspect et l'évolution. La protection des sols reste cependant très générale, soit dans le cadre des conventions d'application de la charte du parc signée par les collectivités territoriales, ou en raison de l'obligation de compatibilité qui subordonne les documents d'urbanisme à cette charte, ou dans le cadre de la gestion générale du parc. Cette protection trouve plus certainement sa manifestation, mais de façon très ponctuelle, avec la prohibition de l'abandon, du dépôt, du jet, du déversement ou du rejet des ordures, déchets, matériaux ou tout autre objet de quelque nature que ce soit (C. envir. art. L.331-1 s. et R.331-1 s.).

Le régime le mieux adapté semble cependant être celui des réserves naturelles, qui permettent de protéger des territoires lorsque la conservation, notamment, de la flore, du sol, des eaux, des gisements de minéraux et de fossiles et, en général, du milieu naturel présente une importance particulière ou qu'il convient de les soustraire à toute intervention artificielle susceptible de les dégrader. Devant faire l'objet de mesures de gestion, lesquelles peuvent être notamment confiées à des associations de protection de la nature, les territoires classés en réserve naturelle ne peuvent être ni détruits ni modifiés dans leur état ou dans leur aspect, sauf autorisation spéciale, à peine de sanction pénale et d'obligation de remise en état (C. envir., art. L. 332-1 s. et R. 332-1s.)

Enfin, les arrêtés de protection de biotope qui visent à prévenir la disparition d'espèces animales ou végétales protégées permettent de protéger le biotope (support physico-chimique de l'écosystème)

nécessaire à l'alimentation, la reproduction, le repos ou la survie de ces espèces (landes, dunes, pelouses...). Cette réglementation concerne toutes les fonctions du sol, principalement sa fonction écologique (C. envir., art. L. 411-1 s. et R.411-15 s.). Le préfet peut interdire, dans les mêmes conditions, les actions pouvant porter atteinte d'une manière indistincte à l'équilibre biologique des milieux et notamment l'écobuage, le brûlage des chaumes, le brûlage ou le broyage des végétaux sur pied, la destruction des talus et des haies, l'épandage de produits antiparasitaires (C. envir., art. R411-17)

## **II.7. – PROTECTION CONTRE LES POLLUTIONS**

Le sol est agressé par diverses pollutions qui portent atteinte à ses qualités et à ses fonctions naturelles (chapters 25 et 26). Eponge, le sol joue aussi le rôle de « filtre » et arrête les impuretés, les transforme ou les transporte. Le sol est cependant sujet aux pollutions par contamination, qui peuvent également affecter les eaux souterraines par percolation ou les eaux superficielles par ruissellement.

Le droit a pris la mesure de ce phénomène en prévoyant une réglementation particulière pour la protection des zones de captages d'eau destinée à l'alimentation en eau potable des populations, par la délimitation de périmètres à l'intérieur desquels les installations, travaux ou activités, dépôt, aménagements ou occupation des sols qui seraient de nature à nuire directement ou indirectement à la qualité des eaux sont réglementés, voire interdits (C. envir., art. L.214-1 et L.215-13 ; C. sant. publ., art. L.1321-1 s. à L.1321-10 et R.1321-1 s. ; CGCT, art. R.2213-32).

L'épandage des boues d'épuration (ch 27) fait également l'objet d'une réglementation contraignante afin de limiter la contamination du sol et des eaux. Les opérations d'épandage sont ainsi soumises à un régime d'autorisation ou de déclaration au titre de la réglementation sur l'eau (C. envir., art. L. 214-2 et R.211-27 II, R.211-29 à R.211-45) et, seules les boues répondant à certaines spécifications peuvent être traitées ainsi. En cas de dommages, l'utilisateur de ces boues peut bénéficier d'une réparation via un fonds de garanties (C. ass., art. L. 425-1 et R. 424-1 s.), sans qu'il soit toutefois prévu qu'il doive nécessairement affecter le montant de son indemnisation à la remise en état du sol.

La protection contre les pollutions passe également par un régime préventif. A l'interdiction de déposer et de traiter des déchets dans des conditions de nature à porter atteinte à la santé et l'environnement (C. envir., art. L. 541-2) est associée la réglementation des ICPE (C. envir. art. L.511-1 s. et R.511-9 s). Relèvent de cette réglementation toutes les usines, ateliers, dépôts, chantiers et, d'une manière générale, les installations qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients pour certains intérêts comme la santé, la salubrité publiques, l'agriculture, la protection de la nature et de l'environnement. Les contraintes administratives d'exploitation varient selon leur classement dans une nomenclature établie en fonction des risques qu'elles présentent et qui les soumet à autorisation, enregistrement ou simple déclaration. Les prescriptions de fonctionnement, contrôles et diverses sanctions ont pour but d'éviter les atteintes qu'elles sont susceptibles de causer, en particulier aux sols.

### III. – LA REMISE EN ETAT DES SOLS POLLUES

Quand la prévention n'a pas suffi à prévenir les pollutions, des mécanismes juridiques tendent à permettre la remise en état des sols pollués (III.1) ou à réparer le préjudice écologique qui en résulte (III.2).

#### III.1 - la remise en état des sols pollués

##### **Régime des installations classées**

La réglementation des installations classées comporte un volet spécifique de remise en état du site à la suite d'un accident ou d'un incident ou, surtout, en fin d'exploitation. Il s'agit bien de remise en état et non de dépollution : le site doit être remis en état en fonction de son usage futur déterminé sur la base de divers critères et notamment d'occupation ultérieure des lieux, et non d'effectuer une restauration des lieux *ab initio*. L'ampleur de la remise en état du site dépend uniquement de ce futur usage, même s'il est tenu compte des dangers et inconvénients pour l'environnement que représentent les pollutions dues à l'exploitation (C. envir., art. L.512-17 et R. 512-74).

Par ailleurs, lorsqu'une installation classée soumise à autorisation est mise à l'arrêt définitif, que des terrains susceptibles d'être affectés à nouvel usage sont libérés et que l'état dans lequel doit être remis le site n'est pas déterminé par l'arrêté d'autorisation, le ou les types d'usage à considérer sont déterminés conformément aux dispositions suivantes :

- l'exploitant transmet au maire ou au président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'urbanisme et au propriétaire du terrain d'assiette de l'installation les plans du site et les études et rapports communiqués à l'administration sur la situation environnementale et sur les usages successifs du site ainsi que ses propositions sur le type d'usage futur du site qu'il envisage de considérer.  
L'exploitant informe le préfet et les personnes consultées d'un accord ou d'un désaccord sur le ou les types d'usage futur du site.
- A défaut d'accord, l'usage retenu est un usage comparable à celui de la dernière période d'exploitation de l'installation mise à l'arrêt.
- le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale peuvent transmettre au préfet, à l'exploitant et au propriétaire du terrain, dans un délai de quatre mois à compter de la notification du désaccord un mémoire sur une éventuelle incompatibilité manifeste de l'usage prévu avec l'usage futur de la zone tel qu'il résulte des documents d'urbanisme. Le mémoire comprend également une ou plusieurs propositions de types d'usage pour le site.
- Le préfet se prononce sur l'éventuelle incompatibilité manifeste et fixe le ou les types d'usage qui devront être pris en compte par l'exploitant pour déterminer les mesures de remise en état.

Cette obligation de remise en état pèse normalement sur le dernier exploitant de l'installation, mais chaque exploitant successif n'est tenu de remettre en état que ce qui relève de son activité. Ces successions rendent difficiles l'identification du responsable et facilitent souvent son « immunité », même lorsqu'ont été conclues des conventions de transfert de passif environnemental qui rendent le vendeur garant de l'état du site ou lorsque le vendeur a été tenu d'une obligation particulière d'information envers son acheteur.

Lorsque le site est dit « à responsable défaillant », (disparition ou insolvabilité du responsable) l'Etat peut, avec le concours financier éventuel de collectivités territoriales, confier cette remise en état à l'ADEME. L'usage de cette solution reste cependant -exceptionnel et se heurte rapidement au manque de moyens financiers.



Des sanctions pénales sont également prévues, qui concernent les infractions commises aux différents temps de l'existence d'une ICPE, de sa mise en service à la fin de son exploitation. Ainsi, les peines vont d'une amende de 1500 € au plus à 75 000€ d'amende et/ou 6 mois de prison au plus en cas d'absence de remise en état du site après exploitation et de non-respect de mesures de surveillance ou de remise en état du site au terme d'un délai fixé par arrêté de mise en demeure. Un régime de sanctions administratives permet également au préfet de contraindre le responsable en l'obligeant à consigner une somme répondant du montant des travaux à entreprendre, restituée au fur à mesure de leur exécution, ou permettant de financer l'exécution d'office des travaux par l'Etat. Les échappatoires restent nombreuses cependant.

### **Régime de l'élimination des déchets et des sols pollués**

Le régime de l'élimination des déchets abandonnés ou traités dans des conditions de nature à porter atteinte à la santé et à l'environnement (cas de déchets abandonnés en fin d'exploitation) s'est vu associer, en 2003, un volet « sols pollués » permettant au maire de contraindre le responsable à remettre les lieux en état aux frais de celui-ci (C. envir., art L. 541-3) et non au frais de la commune, comme cela serait le cas s'il intervenait dans le cadre de son pouvoir de police générale de l'ordre public (CGCT, art. L. 2212-2, 5°).

Ce volet « sols pollués » a été dissocié par l'ordonnance n° 2010-1579 du 17 décembre 2010 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des déchets, en reprenant les termes du régime des déchets abandonnés.

Ainsi, en cas de pollution des sols ou de risque de pollution des sols, l'autorité de police peut, après mise en demeure, assurer d'office l'exécution des travaux nécessaires aux frais du responsable. L'exécution des travaux ordonnés d'office peut être confiée par le ministre chargé de l'environnement à l'ADEME.

L'autorité titulaire du pouvoir de police peut également obliger le responsable à consigner entre les mains d'un comptable public une somme répondant du montant des travaux à réaliser, restituée au fur et à mesure de l'exécution des travaux. Les sommes consignées peuvent, le cas échéant, être utilisées pour régler les dépenses entraînées par l'exécution d'office. Lorsque l'ADEME intervient pour exécuter des travaux ordonnés d'office, les sommes consignées lui sont réservées à sa demande.

Lorsque, en raison de la disparition ou de l'insolvabilité de l'exploitant du site pollué ou du responsable de la pollution, la mise en œuvre de ces dispositions n'a pas permis d'obtenir la remise en état du site pollué, l'Etat peut, avec le concours financier éventuel des collectivités territoriales, confier cette remise en état à l'ADEME.

Ces travaux et, le cas échéant, l'acquisition des immeubles peuvent être déclarés d'utilité publique à la demande de l'Etat. Lorsque l'une des collectivités territoriales intéressées, le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête a émis un avis défavorable, la déclaration d'utilité publique est prononcée par décret en Conseil d'Etat.

### **III.2 – La réparation du préjudice écologique**

Une loi du 1<sup>er</sup> août 2008 relative à la responsabilité environnementale a transposé en droit interne une directive communautaire du même nom, qui met en place un régime de responsabilité particulière en cas de contamination des sols, de certaines pollutions des eaux, de certaines atteintes aux espèces et habitats visés par les directives « Oiseaux » et « Natura 2000 » et en cas d'affectation des services écologiques rendus notamment par les sols (C. envir., art. L. 161-1).

En ce qui concerne plus précisément les sols, les dommages doivent résulter de l'introduction directe ou indirecte en surface ou dans le sol, de substances, préparations, organismes ou micro-organismes qui créent un risque d'atteinte grave à la santé humaine du fait de la contamination des sols. Le critère n'est donc pas l'atteinte au sol en tant que tel, mais le risque d'atteinte à la santé humaine. La gravité des risques de dommages s'évalue au moment de la manifestation de ce risque. Il s'agira donc, pour la réparation, de prendre en considération l'état du sol juste avant la survenance du risque de même que le critère de l'usage qui est fait du sol. Par ailleurs, le dommage doit avoir sa source dans l'exploitation de certaines installations seulement, limitativement énumérées.

La loi consacre l'hypothèse de menace imminente de dommage, imposant que l'exploitant prenne sans délai et à ses frais des mesures de prévention afin d'en empêcher la réalisation ou d'en limiter les effets, en informe le préfet et, en cas de dommage, prenne de la même façon des mesures visant à mettre fin à ses causes, à prévenir ou à limiter son aggravation ainsi que son incidence sur la santé humaine et sur les services écologiques (C. envir., art. L. 162-3 s.). La réparation est imposée de façon étagée, exclusivement en nature : réparation primaire pour les mesures par lesquelles les sols et leurs services retournent à leur état initial ou s'en approchent, en envisageant la possibilité d'une réparation par régénération naturelle ; réparation secondaire par des mesures compensatoires complémentaires lorsque la réparation primaire n'aboutit pas à ce retour à l'état initial ou à un état s'en approchant, permettant de fournir un niveau de ressources naturelles ou de services comparable à celui qui aurait été fourni si le site avait été rétabli dans son état initial ; mesures de réparation compensatoire pour compenser les pertes intermédiaires de ressources naturelles ou de services survenant entre le dommage et la date à laquelle la réparation primaire ou complémentaire a produit son effet.

Le préfet peut prendre à l'encontre de l'exploitant des sanctions administratives à même de le contraindre de satisfaire à ses obligations (C. envir., art. L. 162-13), voire en cas de danger grave ou d'urgence prendre lui-même ou faire prendre, aux frais de l'exploitant défaillant, les mesures de prévention ou de réparation nécessaires (C. envir., art. L. 162-16). Par ailleurs, lorsque l'exploitant tenu de prévenir ou de réparer les dommages ne peut être immédiatement identifié, l'effectivité du dispositif est garanti par la possibilité pour diverses personnes (collectivités territoriales, établissements publics, associations de protection de l'environnement, les propriétaires des biens affectés ...) de proposer au préfet de réaliser elles-mêmes ces mesures de prévention ou de réparation, puis de se faire rembourser par l'exploitant responsable (C. envir., art. L. 162-15).

Ce régime de responsabilité n'est pas un régime de droit commun car il n'a pour but de répondre aux besoins des victimes : il s'agit bien ici de réparer un dommage écologique indépendamment de toute atteinte à des biens ou des personnes. En outre, il est d'application limitée dans le temps en raison d'un régime particulier de prescription et d'événements concernés par la loi.

## Conclusion. - L'avenir juridique des sols

Les sols restent globalement ignorés du droit. Le caractère abondant mais épars des dispositions les concernant ne doit pas donner l'illusion d'une prise en compte effective. Ils ne sont souvent pris en considération qu'incidemment, comme s'il n'était pas possible de faire autrement, littéralement « coincés » entre l'air et l'eau, qui sont regardés comme essentiels, vitaux, alors que le droit peine à dépasser le stade d'un sol utilitaire, mal perçu dans ses fonctions.

Ce ne sont pourtant pas les débats sur l'accession à un autre statut qui manquent. Plus de trente ans après l'adoption des premières directives en droit de l'environnement, la Cour de justice des communautés européennes est obligée de « tricher » en qualifiant de déchets un sol pollué afin de compenser l'absence de statut à part entière du sol et lui permettre ainsi de bénéficier, en vue de sa remise en état, du régime de responsabilité propre aux déchets (CJCE, 7 sept. 2004, Paul van de Walle et a., aff. C-1/03). Il cristallise en tout cas beaucoup d'intérêts, comme le révèle la difficulté à adopter le projet de directive définissant un cadre pour la protection des sols (COM(2006)0232), qui met pourtant en exergue le caractère non renouvelable de la ressource « sol », mais qui se trouve affaibli par l'opposition de trop nombreux intérêts, qu'ils soient agricoles, urbains, énergétiques, carriers, etc.

Des prémices d'un changement de statut se dessinent cependant, avec la place à part entière qui a été réservée au sol dans le régime de la responsabilité environnementale mis en place en 2008. Il serait sans doute nécessaire d'aller plus loin et, au même titre que l'eau, de faire du sol le patrimoine commun de la Nation et ériger sa protection en droit fondamental.

La meilleure protection n'est cependant peut-être pas légale ou réglementaire, du moins dans un premier temps. Elle repose plus certainement sur une prise de conscience de la valeur d'un patrimoine fragile. Elle suppose une appropriation qui ne soit pas seulement juridique, un intérêt qui ne soit pas seulement financier. Elle passe sans doute par une responsabilisation à l'égard d'un patrimoine qui n'appartient finalement à personne en particulier et qui doit être conservé au bénéfice de tous.

C.envir : Code de l'environnement

C. urb. : Code de l'urbanisme

C. rur. : Code rural et de la pêche maritime

C. forest : Code forestier

C. ass : Code des assurances

C. sant. publ. : Code de santé publique

CJCE : Cour de justice des communautés européennes

CGCT : Code général des collectivités territoriales

(COM(2006)0232) : projet de directive cadre pour la protection des sols (COM(2006)0232 – C6-0307/2006 – 2006/0086(COD)) (99 pages)

[http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/com\\_2006\\_0231\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/com_2006_0231_fr.pdf)