

N° 146  
**SÉNAT**

2023-2024

5 juillet 2024

---

---

## RÉSOLUTION EUROPÉENNE

sur la **proposition de directive du Parlement européen et du Conseil**  
*relative à la surveillance et à la résilience des sols*  
**(directive sur la surveillance des sols) - COM(2023) 416 final**

*Est devenue résolution du Sénat, conformément à l'article 73 quinquies,  
alinéas 2 et 3, du Règlement du Sénat, la résolution adoptée par la  
commission de l'aménagement du territoire et du développement durable  
dont la teneur suit :*

---

**Voir le numéro :**

**Sénat : 649** (2023-2024).

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu l'article 192 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 16 avril 2002 intitulée « Vers une stratégie thématique pour la protection des sols », COM(2002) 179 final,

Vu la Charte européenne révisée sur la protection et la gestion durable des sols adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 28 mai 2003,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 22 septembre 2006 intitulée « Stratégie thématique en faveur de la protection des sols », COM(2006) 231 final,

Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil définissant un cadre pour la protection des sols et modifiant la directive 2004/35/CE, COM(2006) 232 final,

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

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 20 mai 2020 intitulée « Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 – Ramener la nature dans nos vies », COM(2020) 380 final,

Vu la décision (UE) 2022/591 du Parlement européen et du Conseil du 6 avril 2022 relative à un programme d'action général de l'Union pour l'environnement à l'horizon 2030,

Vu le rapport du Sénat n° 700 (2019-2020) du 8 septembre 2020 de Mme Gisèle JOURDA intitulé « Pollutions industrielles et minières des sols : assumer ses responsabilités, réparer les erreurs du passé et penser durablement l'avenir », fait au nom de la commission d'enquête sénatoriale sur les problèmes sanitaires et écologiques liés aux pollutions des sols qui

ont accueilli des activités industrielles ou minières, et sur les politiques publiques et industrielles de réhabilitation de ces sols,

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

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 12 mai 2021 intitulée « Cap sur une planète en bonne santé pour tous – Plan d’action de l’Union européenne : “Vers une pollution zéro dans l’air, l’eau et les sols” », COM(2021) 400 final,

Vu le rapport du Sénat n° 698 (2020-2021) du 17 juin 2021 de Mme Gisèle JOURDA et M. Cyril PELLEVAL, fait au nom de la commission des affaires européennes sur la proposition de résolution, en application de l’article 73 *quinquies* du Règlement, demandant la relance du processus d’élaboration d’une directive européenne sur la protection des sols et la prévention de leur dégradation par les activités industrielles et minières,

Vu la résolution européenne du Sénat n° 147 (2020-2021) du 23 juillet 2021 demandant la relance du processus d’élaboration d’une directive européenne sur la protection des sols et la prévention de leur dégradation par les activités industrielles et minières,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 17 novembre 2021 intitulée « Stratégie de l’UE pour la protection des sols à l’horizon 2030 – Récolter les fruits de sols en bonne santé pour les êtres humains, l’alimentation, la nature et le climat », COM(2021) 699 final,

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la restauration de la nature, COM(2022) 304 final,

Vu la loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l’artificialisation des sols et à renforcer l’accompagnement des élus locaux,

Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2023 relative à la surveillance et à la résilience des sols, COM(2023) 416 final,

Vu la résolution législative du Parlement européen du 10 avril 2024 sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la

surveillance et à la résilience des sols (loi sur la surveillance des sols), 2023/0232(COD),

Vu le rapport du Sénat n° 316 (2023-2024) du 7 février 2024 de M. Michaël WEBER, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur la proposition de loi n° 66 (2023-2024) visant à préserver des sols vivants,

*Sur l'opportunité d'une législation à l'échelle européenne sur la protection des sols :*

Considérant que les sols constituent une ressource essentielle, limitée et non renouvelable, qui revêt une importance cruciale pour l'environnement, l'économie et la santé humaine ; qu'ils rendent différents services écosystémiques et qu'ils constituent un réservoir terrestre de carbone très important ; qu'ils abritent, en tant que milieu naturel, près des deux tiers de la totalité de la biodiversité dans le monde ; que la prévention de leur dégradation revêt une dimension transfrontière ;

Considérant que les sols assurent des fonctions écologiques, géologiques, biologiques, économiques, sociales et culturelles qui sont protégées contre les processus de dégradation tant naturels que provoqués par les activités humaines ;

Considérant les objectifs de l'Union européenne en matière de préservation, de protection et d'amélioration de la biodiversité, de lutte contre la pollution, de protection de la santé humaine ainsi que d'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles, alors que la Commission européenne estime que 60 à 70 % des sols européens ne présentent pas un bon état de santé et que cette situation tend à s'aggraver ;

Considérant l'absence d'une législation européenne spécifique pour la surveillance et l'utilisation durable des sols en dépit des efforts menés, qui se sont soldés par l'abandon du processus d'élaboration d'une directive-cadre sur les sols, discutée à partir de 2006 et retirée en 2014 ;

Considérant qu'une intervention au niveau européen se justifie en raison des interactions entre les sols et les autres milieux naturels que sont l'eau et l'air, qui sont eux soumis à une réglementation européenne commune et spécifique, et en l'absence de référentiel commun, de financements et de méthodologie, malgré la continuité des sols ;

Considérant que le Sénat a appelé la Commission européenne à relancer le processus d'élaboration d'une directive européenne sur la protection des

sols et la prévention de leur dégradation par les activités industrielles et minières afin de poser les jalons d'un véritable droit européen de la protection des sols en commençant par la réalisation d'une cartographie européenne des sols pollués et en mettant en garde contre l'approche sectorielle du cadre réglementaire européen qui empêche toute mise en œuvre d'une politique globale ;

Considérant la stratégie de l'Union européenne pour la protection des sols à l'horizon 2050, présentée par la Commission européenne, qui vise à parvenir à ce que l'ensemble des écosystèmes pédologiques de l'Union soient en bonne santé d'ici 2050 et qui prévoit l'élaboration d'une législation sur la santé des sols ;

Se félicite de l'initiative prise par la Commission européenne visant à mettre en place un cadre juridique commun à l'ensemble des États membres sur la surveillance et la résilience des sols ;

Soutient l'objectif d'atteindre des sols sains dans l'ensemble de l'Union européenne à l'horizon 2050 par des actions de surveillance et de protection des sols qui contribuent à apporter des solutions aux défis environnementaux et sanitaires auxquels est confrontée l'Europe ;

*Concernant l'ambition de la proposition de la Commission européenne :*

Considérant les difficultés rencontrées pour disposer d'un cadre européen sur la protection des sols ;

Prend acte que cette initiative constitue une première étape dans l'élaboration d'une législation européenne sur les sols, centrée sur la collecte de données relatives à la santé des sols, et que de nouvelles mesures pourront être adoptées ultérieurement pour parvenir à l'objectif de 100 % de sols sains dans l'Union européenne à l'horizon 2050 ;

Souligne la nécessité de s'orienter vers une harmonisation des différentes initiatives prises à l'échelle nationale afin de renforcer l'efficacité des politiques environnementales européennes, en particulier de prévention des pollutions et de préservation de tous les milieux naturels – l'eau, l'air et les sols –, dans le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité ;

Comprend l'approche progressive et proportionnée de la proposition de directive qui fixe des principes communs de recueil de données et d'évaluation de la santé des sols ;

Attire l'attention sur l'éventuelle concurrence d'un droit européen de la protection des sols avec le droit de la propriété et le droit de l'urbanisme, qui ne relèvent pas d'une compétence partagée entre l'Union européenne et les États membres ;

Souligne la nécessité de tenir compte des spécificités nationales et locales, notamment des régions ultrapériphériques de l'Union européenne, et d'adapter les mesures aux réalités territoriales, dans la mise en œuvre des dispositions relatives à la surveillance et à la résilience des sols ;

Demande qu'une évaluation des besoins nécessaires, notamment financiers, à la mise en œuvre de la directive soit réalisée ;

Fait observer que la proposition de directive doit s'articuler, dans le souci d'une approche globale, avec les textes européens déjà en application, en particulier la directive-cadre sur l'eau et la directive sur la protection de la biodiversité en Europe (Natura 2000) ;

*Concernant l'évaluation de l'état de santé des sols et des risques de pollution :*

Considérant que la connaissance des sols et de leur état de santé est essentielle pour conduire des politiques de protection et de restauration des sols efficaces et que la mise en place de systèmes de recensement et de surveillance est indispensable pour répondre à cet enjeu ;

Considérant que la Commission européenne prévoit un cadre de surveillance des sols fondé sur un zonage géographique détaillé et complet qui repose sur des districts de gestion des sols, définis par les États membres ;

Partage l'ambition de la Commission d'améliorer le partage des données et des connaissances en matière d'état des sols entre les États membres ;

Considère que le suivi et la gestion durable des sols doivent s'appuyer sur les dispositifs déjà existants au niveau national et éprouvés ;

Appelle à une bonne articulation des dispositifs de surveillance et de recensement des sols selon leur état avec ceux déjà mis en œuvre par les États membres ;

Estime que l'évaluation de la santé des sols, proposée par la Commission européenne et caractérisant la mauvaise santé du sol par le non-respect d'un seul critère, ne prend pas suffisamment en compte la

complexité de leurs caractéristiques ainsi que les services écosystémiques qu'ils rendent, et que cette approche semble, à ce titre, trop restrictive ;

Propose que l'évaluation de la santé des sols fasse l'objet d'une analyse plus précise et approfondie, qui se fonde davantage sur les services écosystémiques rendus par les sols et leurs fonctions, et permette d'établir un indice de santé des sols combinant plusieurs critères ;

Attire l'attention sur la pertinence de la stratégie de surveillance qui devrait être mise en place et conduire à la détermination de points d'échantillonnage et sur la nécessité d'évaluer la nécessité d'en accroître le nombre de façon conséquente pour la France, qui dispose déjà d'un réseau de surveillance ;

S'interroge sur le rythme de reportage prévu par la Commission européenne au regard des ressources humaines et des moyens financiers nécessaires à la collecte des données ;

Attire l'attention sur le respect des exigences du règlement général sur la protection des données dans le cadre de la communication au public des données sur l'état de santé des sols par la Commission européenne ;

Souhaite que les spécificités des sols forestiers soient prises en compte par la directive ;

Exprime des réserves sur la mise en place d'une certification volontaire des sols par les propriétaires fonciers et les gestionnaires de terres ;

*Concernant les principes d'atténuation de l'artificialisation des sols :*

Considérant que le texte prévoit trois principes pour atténuer les effets de l'artificialisation des sols : « éviter-réduire-compenser », dite stratégie ERC ;

Prend acte des principes établis par la proposition de directive pour maîtriser le flux d'artificialisation des sols ;

Rappelle que la France a récemment adopté une législation relative à la consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers et l'artificialisation des sols, qui fixe un objectif d'absence de toute artificialisation nette à terme, et souhaite que la directive ne remette pas en cause ce cadre juridique national ;

Attire l'attention sur la nécessité de mettre en œuvre ces dispositions dans le respect du principe de subsidiarité et de laisser suffisamment de marges de manœuvre aux États membres dans un domaine qui relève de l'aménagement du territoire et du droit de l'urbanisme ;

Exprime ses réserves sur la définition proposée en matière d'artificialisation des sols, qui exclut de nombreux phénomènes participant à la dégradation des fonctions des sols, en contradiction avec la définition qu'en donne le code de l'urbanisme ;

*Concernant les pratiques de gestion durable et la prévention des atteintes portées aux sols :*

Considérant que chaque État membre serait amené à définir des pratiques de gestion durable des sols en respectant des principes mentionnés dans l'annexe III de la directive ;

Recommande que la définition des pratiques de gestion durable des sols prenne en compte les dispositifs déjà mis en place par les États membres et, tout en réaffirmant l'objectif d'une harmonisation européenne, leur laisse des marges de manœuvre suffisantes pour tenir compte des réalités territoriales ;

Approuve l'approche fondée sur le risque en matière de gestion des sols pollués ou potentiellement pollués afin d'assurer une allocation la plus efficace possible des moyens humains et financiers au bénéfice de l'environnement et de la santé humaine ;

Fait observer que les mesures destinées à favoriser des pratiques de gestion durable et prévenir les atteintes portées aux sols par les pollutions industrielles et minières ne sauraient être financées par les ressources de la Politique agricole commune ;

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

*Devenue résolution du Sénat le 5 juillet 2024.*

*Le Président,*

*Signé : Gérard LARCHER*