

Pédago*Lab*

# DROIT DES SOLS : la complexe mise en œuvre du "zéro artificialisation nette"

Théophile Martin, juriste spécialisé en urbanisme

Groupe Pédagofiche

# Le Zéro Artificialisation Nette, qu’est-ce que c’est ?

La loi « Climat et résilience » du 22 août 2021 introduit l’article L. 101-2-1 dans le code de l’urbanisme qui définit la notion d’artificialisation.

Il s’agit de : « *l'altération durable de tout ou partie des* ***fonctions écologiques*** *d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage.* »



# Le Zéro Artificialisation Nette, qu’est-ce que c’est ?

La renaturation d'un sol, ou **désartificialisation**, consiste en des actions ou des opérations de restauration ou d'amélioration de la fonctionnalité d'un sol, ayant pour effet de transformer un sol artificialisé en un sol non artificialisé.

L’artificialisation nette des sols étant définie comme « *le solde de l'artificialisation et de la renaturation des sols constatées sur un périmètre et sur une période donnés* ».

Précisions sur les zones artificialisées ou non apportées par deux décrets :

- Décret n° 2022-763 du 29 avril 2022 relatif à la nomenclature de l'artificialisation des sols pour la fixation et le suivi des objectifs dans les documents de planification et d'urbanisme ;
- Décret n° 2022-762 du 29 avril 2022 relatif aux objectifs et aux règles générales en matière de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

# Le Zéro Artificialisation Nette, qu’est-ce que c’est ?

La loi « Climat et résilience » a introduit à l’article L. 101-2 du code de l’urbanisme, un nouvel objectif pour les collectivités publiques qui doivent désormais lutter contre l’artificialisation des sols, « **avec un objectif d’absence d’artificialisation nette à terme** ».

Ce nouvel objectif coexiste avec la politique de densification en droit de l’urbanisme, généralisée par la loi SRU du 13 décembre 2000.

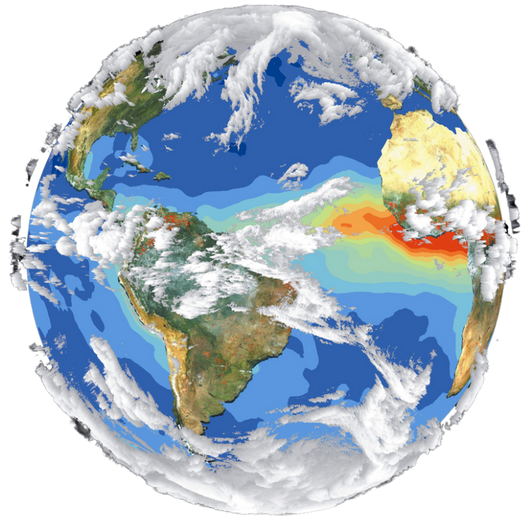


# Le Zéro Artificialisation Nette, qu’est-ce que c’est ?

La loi climat et résilience a l’ambition :

- De réduire par deux le rythme de consommation d’espaces dans les documents d’aménagement et d’urbanisme entre 2022 et 2030 ;

- L’absence d'artificialisation nette en 2050.



# Le ZAN : suite logique des politiques publiques de lutte contre l'artificialisation des sols

Depuis la loi dite « Grenelle 2 » du 12 juillet 2010, la lutte contre l'artificialisation des sols a pris une ampleur nouvelle, avec comme fer de lance les PLU et PLUI.

Ces dernières années, de nombreux rapports, missions d'information, lois et plans insistent sur l'importance de densifier la ville, « construire sur la ville »„ prévenir l'imperméabilisation des sols …



# Le ZAN : suite logique des politiques publiques de lutte contre l'artificialisation des sols

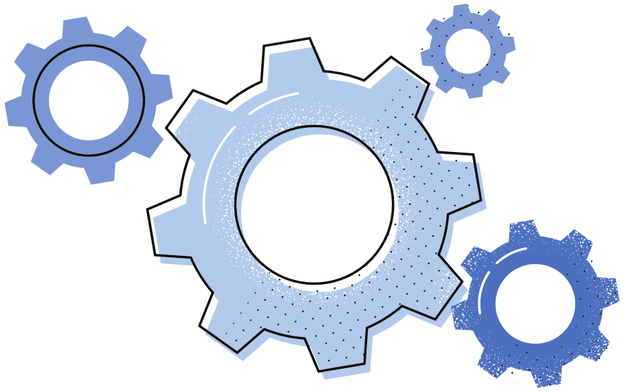


## Rôle des PLU

**Article L. 151-4** du code de l'urbanisme :

« Le rapport de présentation (…) analyse la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des 10 années précédant l'arrêt du projet de plan ou depuis la dernière révision du document d'urbanisme et la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis, en tenant compte des formes urbaines et architecturales. Il expose les dispositions qui favorisent la densification de ces espaces ainsi que la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers. Il justifie les objectifs chiffrés de **modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain** compris dans le projet d'aménagement et de développement durables au regard des objectifs de consommation de l'espace fixés, le cas échéant, par le schéma de cohérence territoriale et au regard des dynamiques économiques et démographiques.

# Le ZAN : mise en œuvre



## La territorialisation des objectifs dans le SRADDET

Art. R. 4251-3 CGCT :

« Les objectifs en matière de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols sont définis et sont **territorialement déclinés** en considérant :

- 1° Les enjeux de préservation, de valorisation, de remise en bon état et de restauration des espaces naturels, agricoles et forestiers ainsi que des continuités écologiques ;
- 2° Le potentiel foncier mobilisable dans les espaces déjà artificialisés, en particulier par l'optimisation de la densité, le renouvellement urbain et la réhabilitation des friches ;
- 3° **L'équilibre du territoire**, en tenant compte des pôles urbains, du maillage des infrastructures et des enjeux de désenclavement rural ;
- 4° Les dynamiques démographiques et économiques prévisibles au vu notamment des données disponibles et des besoins identifiés sur les territoires. »

# Le ZAN : mise en œuvre

**La territorialisation des objectifs dans le SRADDET : la possibilité de déroger au ZAN ?**

Art. R. 4251-8-1 CGCT :

« Le fascicule peut comporter une liste des projets d'aménagements, d'infrastructures et d'équipements publics ou d'activités économiques qui sont d'intérêt général majeur et d'envergure nationale ou régionale, pour lesquels la consommation ou l'artificialisation des sols induite est prise en compte dans le plafond déterminé au niveau régional sans être déclinée entre les différentes parties du territoire régional.»



# Le ZAN : mise en œuvre

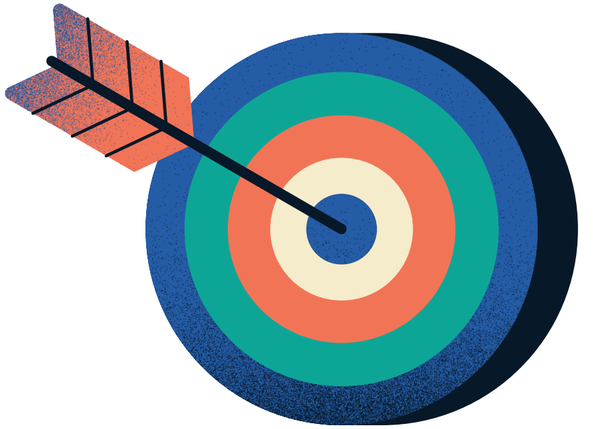
**Une complexification du droit de l'urbanisme ?**

Art. R. 4251-8-1 CGCT :

« En matière de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols, des règles territorialisées permettent d'assurer la déclinaison des objectifs entre les différentes parties du territoire régional identifiées par la région, le cas échéant à l'échelle du périmètre d'un ou de plusieurs schémas de cohérence territoriale. Est déterminée **pour chacune d'elles une cible d'artificialisation nette des sols au moins par tranches de dix années** ».



# Le ZAN : mise en œuvre



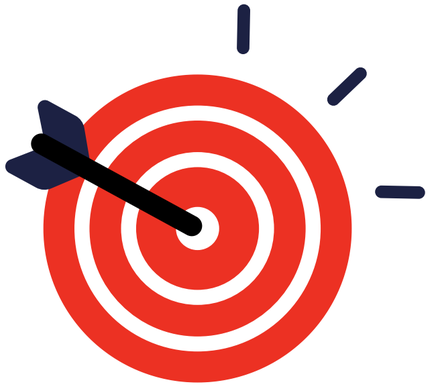
## La territorialisation des objectifs dans le SCOT

Art. L. 141-8 du code de l'urbanisme :

Pour la réalisation des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols mentionnés à l'article L. 141-3, le document d'orientation et d'objectifs peut décliner **ces objectifs par secteur géographique,** en tenant compte :

- 1° **Des besoins en matière de logement** et des obligations de production de logement social résultant de la législation applicable, en lien avec la dynamique démographique du territoire ;
- 2° Des besoins en matière d'implantation d'activité économique et de mutation et redynamisation des bassins d'emploi ;
- 3° **Du potentiel foncier mobilisable dans les espaces déjà urbanisés** et à urbaniser et de l'impact des législations relatives à la protection du littoral, de la montagne et des espaces naturels sur la disponibilité du foncier ;

# Le ZAN : mise en œuvre



## La territorialisation des objectifs dans le SCOT

- 4° De la diversité des territoires urbains et ruraux, des stratégies et des besoins liés au développement rural ainsi qu'à la **revitalisation des zones rurales** et des communes rurales caractérisées comme peu denses ou très peu denses au sens des données statistiques de densité établies par l'Institut national de la statistique et des études économiques ;
- 5° **Des efforts de réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers déjà réalisés** par les collectivités compétentes en matière d'urbanisme au cours des vingt dernières années et traduits au sein de leurs documents d'urbanisme ;
- 6° **Des projets d'envergure nationale ou régionale** dont l'impact en matière d'artificialisation peut ne pas être pris en compte pour l'évaluation de l'atteinte des objectifs mentionnés au second alinéa du même article L. 141-3, mais est pris en compte pour l'évaluation de l'atteinte des objectifs mentionnés au deuxième alinéa de l'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales ;
- 7° **Des projets d'intérêt communal ou intercommunal.**

# Le ZAN : mise en œuvre



## Rôle des PLU

**Article L. 151-5** du code de l'urbanisme dans sa nouvelle version issue de la loi "Climat et résilience" :

« Le PADD (…) fixe des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain. Il ne peut prévoir l'ouverture à l'urbanisation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers **que s'il est justifié, au moyen d'une étude de densification des zones déjà urbanisées,** que la capacité d'aménager et de construire est déjà mobilisée dans les espaces urbanisés. Pour ce faire, il tient compte de la capacité à mobiliser effectivement **les locaux vacants, les friches et les espaces déjà urbanisés** pendant la durée comprise entre l'élaboration, la révision ou la modification du plan local d'urbanisme et l'analyse des résultats de l'analyse du plan.

# Le ZAN : mise en œuvre

## Rôle des PLU




**Quelles sanctions en l'absence de prise en compte des objectifs de la loi ?**

L'interdiction de toute délivrance d'autorisation d'urbanisme dans une zone à urbaniser du PLU, jusqu'à ce que le PLU soit modifié en compatibilité avec les objectifs du SCoT

- Chaque SCOT doit intégrer ces mesures avant le 22 août 2026. À défaut, aucune nouvelle zone ne pourra plus être ouverte à l'urbanisation ;
- Chaque PLU doit intégrer ces mesures avant le 22 août 2027. A défaut, aucune autorisation d'urbanisme ne pourra être délivrée dans une zone AU.

Tous les ans, un rapport sur l'artificialisation des sols au cours de l'année civile devra être présenté au Conseil de l'établissement en charge du PLU.

# Le ZAN : mise en œuvre

## L’épineux sujet de la compensation

Une nomenclature discutable et discutée entre surface artificialisée et surface non artificialisée :

- les carrières sont considérées comme des surfaces non artificialisées : « surfaces d’activités extractives en exploitation » dans la nomenclature ;
- les zones agricoles de monoculture intensive ou de foresterie monospécifique sont considérées comme des surfaces non artificialisées tandis que parcs et jardins publics sont considérés comme des surfaces artificialisées ;
- les espaces accueillant des installations photovoltaïques au sol peuvent être considérés comme des surfaces non artificialisées

# Le ZAN : mise en œuvre

## L’épineux sujet de la compensation

Une mise en œuvre pratique qui soulève de nombreuses interrogations, et de possibles dérives :

- La marchandisation des espaces de compensation
- Un déséquilibrage entre territoires, certains risquant de devenir des réserves de compensation pour le développement des autres.
- Décret n°2022-1673 du 27 décembre 2022 : Zones préférentielles pour la renaturation



# Le ZAN : mise en œuvre



**Quelle application concrète ?**

En réaction à une complexification normative, des calculs simples :

Le préfet de région PACA a indiqué : 14000 ha consommés en PACA dans les 10 dernières années > 7000 à consommer en 10 ans, ça fait 700 ha par an jusqu'en 2031.

# Le ZAN : mise en œuvre



**Une complexification du droit de l'urbanisme ?**

La possibilité de prendre en compte les différentes fonctions du sol pour prioriser : **projet MUSE**

Le projet MUSE (2017-2021), financé par l'Ademe, propose une démarche pour renseigner et cartographier à l'échelle du PLUi la multifonctionnalité potentielle des sols, pour les zones non urbaines, et la capacité potentielle d'un sol à exercer des fonctions, pour les zones urbaines.

Muse propose une méthode pour caractériser, quantifier et cartographier les fonctions et la multifonctionnalité des sols à l'échelle des documents d'urbanisme.

La méthode MUSE permet d'intégrer la qualité des sols par la prise en compte de quatre fonctions du sol dans leur démarche de PLUi mais aussi dans les SCOT.

Elle peut contribuer à la mise en œuvre de l'objectif ZAN, et à éviter de consommer les sols ayant le plus d'enjeux pour le territoire.

# Le ZAN : mise en œuvre



## Des contestations locales à une mise en œuvre dirigée par l'État central

- L'AMF a déposé un recours devant le Conseil d'Etat sur les deux décrets adoptés le 29 avril 2022, l'un relatif « aux objectifs et aux règles générales en matière de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols du SRADDET » et l'autre « à la nomenclature de l'artificialisation des sols », qui précisent les conditions d'application de la loi Climat sur la méthode de mise en œuvre de l'objectif Zéro Artificialisation Nette (ZAN).

- Une proposition de loi « visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de « zéro artificialisation nette » au cœur des territoires » enregistrée le 14 décembre 2022 est actuellement discutée devant le Sénat.

Groupe Pédagofiche

# Merci

pour votre attention

