



ARTHUR GAYET,
avocat,
cabinet Seban et associés



EMMANUELLE BARON,
avocate,
cabinet Seban et associés

Recours

Parus le 29 avril 2022, les décrets d'application « zéro artificialisation nette » (ZAN), fortement contestés par les élus locaux, font l'objet d'un recours de l'Association des maires de France devant le Conseil d'Etat.

Nouveau thème

Le premier décret doit guider les rédacteurs du schéma régional (Sraddet) pour intégrer le nouveau thème de la gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols.

Nomenclature

Le second décret établit la nomenclature des surfaces artificialisées pour le calcul des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols à compter de 2031.

Aménagement

Décrets « ZAN » : retour sur les dispositions contestées

Adoptée le 22 août 2021, la loi « climat et résilience » fixe l'objectif d'atteindre, en 2050, « l'absence de toute artificialisation nette des sols ». Les modalités d'application donnent lieu à des discussions ou à des critiques des élus locaux, et le Sénat a récemment lancé une consultation « visant à recueillir un grand nombre de témoignages concrets sur la mise en application du volet "lutte contre l'artificialisation" de la loi ». Ainsi que le précise le communiqué du 19 mai 2022, « cette démarche pourrait déboucher, à l'issue de la consultation, sur une proposition de loi afin de mieux articuler le déploiement d'une politique de sobriété foncière ambitieuse et concertée sur l'ensemble du territoire français ».

Cela étant, en l'état de la loi « climat et résilience », le gouvernement a adopté, le 29 avril, deux décrets d'application relatifs, pour le premier (n° 2022-762), 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 (Sraddet) et, pour le second (n° 2022-763), à la nomenclature de l'artificialisation des sols pour la fixation et le suivi des objectifs dans les documents de planification et d'urbanisme.

Ces deux décrets, adoptés malgré deux avis négatifs du Conseil national d'évaluation des normes des 22 février et 3 mars, font l'objet d'une forte opposition des élus locaux. L'Association des maires de France a ainsi annoncé le 22 juin qu'elle en sollicitait l'annulation devant le Conseil d'Etat; l'occasion de revenir sur les dispositions principales de ces deux textes.

LE SRADDET

Le premier décret est 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. Rappelons que la loi « climat et résilience » prévoit une mise en œuvre de l'objectif « zéro artificialisation nette »

(ZAN) notamment à travers les Sraddet, les schémas de cohérence territoriale (Scot), les plans locaux d'urbanisme (PLU) et les cartes communales.

Ainsi, le Sraddet doit fixer désormais les objectifs de moyen et long termes sur le territoire de la région en matière de lutte contre l'artificialisation des sols qui se traduisent « par une trajectoire permettant d'aboutir à l'absence de toute artificialisation nette des sols ainsi que, par tranches de dix années, par un objectif de réduction du rythme de l'artificialisation » (code général des collectivités territoriales, CGCT, art. L.4251-1). Les objectifs imposés par le Sraddet, durant la première tranche de dix années, ne pourront dépasser la moitié de la consommation observée sur la dernière période de dix ans avant la loi.

Concrètement, le Sraddet a pour objet de déterminer des grandes orientations sur les thèmes qu'il traite et s'impose aux documents locaux d'urbanisme, dans un rapport de compatibilité. Il est divisé en deux documents: le rapport, présentant une synthèse de l'état des lieux, les enjeux dans les domaines du schéma ainsi que les objectifs, et un fascicule de règles générales avec des documents graphiques et des propositions de mesures d'accompagnement destinées aux autres acteurs de l'aménagement et du développement durable.

Ainsi, la loi « climat et résilience » a modifié l'article L.4251-1 du CGCT pour inscrire le thème de la gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation qui doit donc être traduit à travers divers objectifs.

Afin de guider les rédacteurs des Sraddet sur la déclinaison de ce thème, le décret précise les implications que cela doit avoir dans le cadre de la rédaction du rapport, puis du fascicule.

S'agissant du rapport d'abord, le décret modifie l'article R.4251-3 du CGCT pour préciser les déterminants pris en compte pour définir les objectifs du Sraddet en matière de gestion

économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols, parmi lesquels, notamment, « les enjeux de préservation, de valorisation, de remise en l'état et de



Les objectifs imposés par le Sraddet, durant la première tranche de dix années, ne pourront dépasser la moitié de la consommation observée sur la dernière période de dix ans avant la loi.

RÉFÉRENCES

- Décret n° 2022-762 du 29 avril 2022.
- Décret n° 2022-763 du 29 avril 2022.

restauration des espaces naturels, agricoles et forestiers ainsi que les continuités écologiques» ou «le potentiel foncier dans les espaces déjà artificialisés, en particulier par l'optimisation de la densité, le renouvellement urbain et la réhabilitation des friches». Les objectifs qui ressortiront des Sraddet sur ces thèmes devront traiter ces points.

Ensuite, en ce qui concerne le fascicule, le décret créé un nouvel article R.4231-8-1, qui précise que «les règles territorialisées permettent d'assurer la déclinaison des objectifs entre les différentes parties du territoire régional». Cette déclinaison des objectifs à un niveau infrarégional fait écho à l'alinéa premier de l'article L.4251-1 du CGCT, qui vise les «différentes parties du territoire régional», et du 4° du III de l'article 194 de la loi «climat et résilience», qui indique qu'il convient de tenir compte des périmètres de Scot.

Par ailleurs, le Sraddet peut également identifier et prendre en compte des projets d'envergure nationale ou régionale, qui répondent à des besoins et enjeux régionaux ou suprarégionaux et dont l'artificialisation induite sera décomptée au niveau régional et donc non décomptée directement au niveau des documents d'urbanisme infrarégionaux du territoire dans lequel ils se trouvent. Le décret prévoit de pouvoir en établir une liste et ainsi d'assurer une meilleure articulation entre le Sraddet et les documents d'urbanisme.

Le décret indique que ces projets sont «d'intérêt général majeur». Il faut relever qu'il a finalement été retenu une définition moins encadrée que c'était le cas dans le projet de décret soumis à consultation, qui prévoyait que ces projets dont l'artificialisation induite serait décomptée au niveau régional sont «d'intérêt général [...] et qui présentent un caractère exceptionnel en raison de leurs caractéristiques et de leurs dimensions».

Nul doute que l'énumération de ces projets d'intérêt régional ou suprarégional ne manquera pas de faire débat.

Le décret est entré en vigueur le lendemain de sa publication.

LA NOMENCLATURE DE L'ARTIFICIALISATION DES SOLS

Le second décret concerne la nomenclature de l'artificialisation des sols pour la fixation et le suivi des objectifs dans les documents de planification et d'urbanisme.

A ce sujet, la loi «climat et résilience» prévoit expressément d'atteindre l'objectif national d'absence de toute artificialisation nette des sols en 2050 et introduit un nouvel article L.101-2-1 dans le code de l'urbanisme qui définit l'artificialisation telle que «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». Il précise que les objectifs de réduction de l'artificialisation des sols sont fixés et évalués en considérant comme «artificialisée une surface dont les sols sont soit imperméabilisés en raison du bâti ou d'un revêtement, soit stabilisés et compactés, soit composés de matériaux composites» et comme «non artificialisée une surface soit naturelle, nue ou couverte d'eau, soit végétalisée, constituant un habitat naturel ou utilisée à usage de cultures».

Le second décret du 29 avril 2022 prévoit donc les modalités d'application de ces dispositions.

Ainsi et tout d'abord, il précise que les objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols ne concernent que les surfaces terrestres jusqu'à la limite haute du rivage de la mer.

Ensuite, et il s'agit de l'un des points ayant cristallisé les principales critiques et oppositions, le décret crée une nomenclature des surfaces artificialisées et non artificialisées. Cinq catégories de surface artificialisées sont définies : les sols imperméabilisés en raison du bâti ou du revêtement ; les «surfaces partiellement ou totalement perméables dont les sols sont stabilisés, compactés et recouverts de matériaux minéraux» ou «constitués de matériaux composites» et les surfaces à usage résidentiel, de production secondaire ou tertiaire,

ou d'infrastructures, notamment de transport ou de logistique couvertes «par une végétation herbacée». Les surfaces non artificialisées concernent, quant à elles, les surfaces naturelles, nues, ou couvertes en permanence d'eau, de neige ou de glace ; les surfaces à usage de cultures qui sont végétalisées ou en eau et les surfaces constituant un habitat naturel et qui ne relèvent pas des surfaces artificialisées au sens de la nomenclature.

Ces différentes catégories doivent permettre d'établir le solde entre les surfaces artificialisées et non artificialisées au regard de l'occupation effective des sols mesurée à l'échelle de polygones dont la surface est définie en fonction de seuils de référence restant à préciser par arrêté du ministre chargé de l'urbanisme. Cette nomenclature est notamment contestée par les élus locaux qui évoquent une application arithmétique et indifférenciée sur l'ensemble du territoire. A noter que cette nomenclature ne sera opposable qu'à compter de 2031 puisqu'elle ne s'applique pas au suivi des objectifs de la première tranche de dix ans.

Enfin, le décret précise que les documents de planification régionale à prendre en compte au sens de l'article L.101-2-1 du code de l'urbanisme sont le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse, les schémas d'aménagement régionaux applicables en Guadeloupe, en Guyane, à La Réunion, à la Martinique et à Mayotte et le schéma directeur de la région Ile-de-France. ●