

REGARDS SUR L'ACTUALITE JURIDIQUE



Le 14 décembre dernier, le Président de l'Association des maires de France (AMF) et des présidents d'intercommunalités dénonçait dans un communiqué de presse un « *flou juridique autour du ZAN [1]* ». Cet acronyme utilisé pour décrire le principe de « *Zéro artificialisation nette* » et prévu par la loi « *Climat et résilience* » du 22 août 2021 [2] promulguée à la suite de la Convention citoyenne pour le climat, prévoyait ce nouvel objectif de désartificialisation des sols.

Pour cause, chaque année, la France perd 20 000 à 30 000 hectares d'espaces naturels, agricoles et forestiers sous la pression des activités humaines.

Cette artificialisation est préjudiciable à l'environnement et au climat car elle affecte les capacités de stockage du dioxyde de carbone en sous-sol et entraîne une perte de biodiversité.

En septembre dernier, l'association environnementale France Nature Environnement (FNE) rappelait qu'à partir de 1981, l'artificialisation – ou « *bétonisation* » – a progressé presque quatre fois plus vite que la population (+19%). En comparaison avec nos

voisins européens, la France est un bien mauvais élève. En effet, 6,4 % du territoire français est artificialisé soit 15 fois plus que l'Allemagne par exemple. Depuis plusieurs années, le législateur s'est donc intéressé à cette lutte contre l'artificialisation des sols.

Cette notion a longtemps manqué de définition. En effet, la loi ALUR de 2014 [3] prévoyait l'obligation d'analyser la « *consommation d'espaces* » dans les PLU et les SCOT mais sans préciser le sens de ces dispositions.

Le tribunal administratif de Toulouse avait ainsi pu juger qu'« *en l'absence de définition légale ou réglementaire précise de la notion, les auteurs des plans locaux d'urbanisme disposent d'une certaine marge d'appréciation pour déterminer eux-mêmes les modalités de calcul de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, sous réserve qu'elles restent cohérentes avec les objectifs généraux fixés par le législateur en matière d'utilisation économe des espaces et de lutte contre l'étalement urbains [4]* ».

Un des apports de la loi Climat et résilience tient en cette précision : « *L'artificialisation est définie comme 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* ». 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 est définie comme « *le solde de l'artificialisation et de la renaturation des sols constatées sur un périmètre et sur une période donnés [5]* » ; et d'ajouter, aux termes de son article 194, que « *la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers est entendue comme la création ou l'extension effective d'espaces urbanisés sur le territoire concerné* ».

En plus de cet effort de définition, la loi climat et résilience a pallié d'autres lacunes en rendant plus concrète la lutte contre l'artificialisation des sols : les objectifs sont devenus opposables en matière d'urbanisme et l'objectif de « *zéro artificialisation nette* » est posé à l'horizon 2050. D'ici là, la loi prévoit comme objectif intermédiaire la réduction par deux de la consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers par rapport à la consommation mesurée entre 2011 et 2020 pour 2031. Notamment, l'artificialisation d'un sol doit être compensée par la renaturation d'un autre sol.

Malgré des avancées indéniables pour la protection de l'environnement, les dispositions sur le ZAN ont fait l'objet de nombreuses controverses. Comme il a déjà été évoqué, les maires de France et présidents d'intercommunalités ont relevé des difficultés graves dans l'application concrète de ces dispositions. C'est pourquoi la loi visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux du 20 juillet 2023 [6] et ses décrets d'application en date du 23 novembre 2023 [7] reviennent sur la mise en œuvre du ZAN (I) d'une telle manière qu'il est permis de s'interroger sur la satisfaction qu'elle

apporte aux problématiques tant environnementales que d'aménagement du territoire (II).

I. Des textes de clarification très attendus

Rapidement après que la loi « *Climat et résilience* » a été promulguée, des modifications se sont montrées nécessaires pour les élus locaux (A) sans pour autant qu'un consensus politique clair ne résulte des discussions autour d'un nouveau texte (B).

A. La levée de boucliers des élus locaux face à la loi climat et résilience

Les vives critiques du ZAN tel qu'il résulte de la loi climat dénoncent des dispositions peu claires menant à une grande insécurité juridique.

En ce sens, dans le communiqué de presse précité du 22 juin 2022, l'AMF indiquait déjà que la loi climat et ses décrets d'application d'origine seraient contre-productifs en ce qu'ils mettraient « *un coup de frein aux dynamiques locales engagées en faveur de la protection des sols* » et en raison de « *leur application arithmétique et indifférenciée [allant] à rebours des aménagements vertueux en matière de lutte contre le changement climatique, mais aussi des aménagements indispensables à l'ambition de réindustrialisation du pays, qui ne peuvent être réalisés en zone dense* ».

Ainsi, l'objectif ZAN serait parfois inadapté aux besoins des politiques locales. L'association considère en plus que les textes ont été « *publiés dans la précipitation* » et qu'ils « *accentuent les fractures territoriales en opposant les projets entre eux* ». En outre, les objectifs prescrits ne seraient pas assortis d'outils juridiques et financiers permettant de les atteindre.

L'AMF soutient que les dispositifs sur le ZAN mettent en danger la sécurité juridique des documents de planification urbaine en imposant qu'ils intègrent la lutte contre l'artificialisation des sols et que le calendrier laissé à l'adaptation desdits documents serait trop resserré.

C'est en ce sens que l'Association, en plus de ses revendications, a introduit des recours contre les deux décrets du 29 avril 2022 [8], qui, comme la loi le prévoit, définissaient les conditions de mise en œuvre de l'objectif ZAN sur le territoire. Les juges du Palais Royal ont censuré le décret relatif à la nomenclature permettant de déterminer l'artificialisation des sols.

Le pouvoir réglementaire, en faisant simplement référence à des « *polygones* », sans donner de plus amples précisions sur la manière dont ceux-ci seraient déterminés et appliqués, n'a pas satisfait à l'obligation résultant de la loi. Celle-ci lui imposait d'établir l'échelle à laquelle l'artificialisation des sols doit être appréciée dans les documents de planification et d'urbanisme.

Parmi leurs revendications politiques, les maires contrariés, ont notamment annoncé souhaiter que chaque commune puisse bénéficier d'une surface minimale de développement communal d'un hectare [9] (soit 36 000 hectares) alors que le gouvernement voulait, lui, limiter cette liberté à 1% de la surface urbanisée des communes rurales peu denses (soit 20 000 hectares).

Ces inquiétudes pour le développement local ont mené au dépôt d'un texte au Sénat le 14 décembre 2022.

B. Un texte vivement débattu

Tout menait à croire que l'objectif ZAN ne pouvait que gagner à être révisé par une nouvelle loi. Pour autant, pour les défenseurs de l'environnement, la loi climat et résilience était trop peu ambitieuse pour lutter contre l'artificialisation des sols.

Le Conseil économique social et environnemental a en ce sens, dans un avis du 25 janvier 2023 [10] préconisé que soit modifiée la rédaction de l'article L.110-1 du Code de l'environnement afin que le sol soit intégré comme élément constitutif du patrimoine commun dans la nation en raison des fonctions écosystémiques et des valeurs d'usage que revêt ce patrimoine [11]. Plus précisément, il

recommande qu'« *au regard de l'urgence environnementale* » il faille « *respecter absolument le calendrier de mise en œuvre du ZAN en procédant au plus vite à la révision des documents d'urbanisme* » [12].

Finalement, ce sont les élus locaux inquiets qui ont eu gain de cause.

Parallèlement, un texte visant à renforcer l'accompagnement des élus locaux dans la mise en œuvre de la lutte contre l'artificialisation des sols a été déposé à l'Assemblée nationale le 15 février 2023. Le texte proposé vise à répondre aux difficultés de mise en œuvre du ZAN sur le terrain. Il différerait de celui du Sénat sur plusieurs points.

À compter du 12 juin 2023, les députés ont étudié en commission, après accord entre les deux chambres parlementaires, le texte issu du Sénat, puis le 19 juin en séance publique. Le 27 juin 2023, l'Assemblée nationale a adopté en première lecture, avec modifications, la proposition de loi entraînant l'ouverture d'une commission mixte paritaire le 6 juillet 2023 qui a été conclusive. Le texte a été adopté à l'Assemblée nationale le 12 juillet, puis au Sénat le 13 juillet, pour enfin être publié au Journal officiel le 21 juillet 2023.

Les maires en colère ont également obtenu du Conseil d'Etat l'annulation des décrets d'application de la loi climat concernant le ZAN par un arrêt du 4 octobre 2023 pour illégalité dans la mesure où la fixation d'une échelle de la désartificialisation ne serait pas assez précise.

II. Un compromis satisfaisant

In fine, la loi du 20 juillet 2023 contient des innovations marquantes censées répondre aux inquiétudes sus-décrites (A). Pour autant, le doute subsiste quant à son efficacité pour la protection de l'environnement (B).

A. Des innovations marquantes :

La loi 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* » comprend neuf articles, structurés en quatre chapitres définissant les quatre objectifs de cette loi tels que : « *favoriser le dialogue territorial et renforcer la gouvernance décentralisée (Articles 1 à 2)* », « *accompagner les projets structurants de demain (Article 3)* », « *mieux prendre en compte les spécificités des territoires (Articles 4 à 5)* » et « *prévoir les outils pour faciliter la transition vers l'absence de toute artificialisation nette des sols (Articles 6 à 9)* ».

Ainsi la nouvelle loi ZAN entend concilier la sobriété foncière et le développement des territoires.

Pour permettre un meilleur dialogue entre les échelons de l'administration et décentraliser la mise en œuvre des objectifs ZAN, la loi prévoit la création d'une conférence régionale de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols. Elle réunit les élus locaux compétents en matière d'urbanisme, des représentants de l'Etat et le président du Conseil régional. Cette conférence vient accorder un pouvoir plus important aux collectivités territoriales puisqu'elle se réunit pour tous les sujets liés à la mise en œuvre des objectifs ZAN.

En deuxième lieu, la loi de 2023 répond aux attentes des maires ruraux en ce qu'elle permet un développement local plus conséquent que sous l'empire de la loi Climat.

D'une part, des dispositions spécifiques sont prévues pour les projets d'envergure nationale ou européenne (il s'agit de projets industriels d'intérêt majeur, de la construction d'établissements pénitentiaires, de lignes à grande vitesse, des établissements intéressant la défense et la sécurité nationale etc.). Avant la loi de 2023, ces projets appartenaient à l'enveloppe « maximum d'espaces susceptibles d'être consommés » entre 2021 et 2031 [13], répartie par les régions entre les territoires

soumis à un SCOT et les autres communes, tandis que la loi de 2023 les exclut. Désormais, un forfait national est fixé à 12 500 hectares pour ces projets précisément.

D'autre part, le législateur a mis en place une garantie communale, parfois autrement appelée garantie rurale, qui permet une capacité minimale à construire sur un hectare pour toute les communes couvertes par un PLU (ou document en tenant lieu, sans condition de densité). Ainsi, malgré le dispositif du ZAN, un droit à la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers est acté [14].

En troisième lieu, le législateur reporte une nouvelle fois le délai d'intégration des objectifs du ZAN dans les documents d'urbanisme [15]. Sont depuis majorés de neuf mois les délais d'adaptation des schémas régionaux (le 22 novembre 2024), de six mois ceux des SCOT, PLU et autres documents en tenant lieu (le 22 février 2027).

Enfin, de nouveaux décrets ont été publiés au Journal Officiel ce 28 novembre. Ils établissent une nouvelle nomenclature pour le calcul de l'artificialisation des sols à l'issue de la période transitoire (soit en 2031). Entre-temps, les objectifs ne porteront que sur les espaces naturels agricoles et forestiers.

B. Un bilan en demi-teinte pour la protection de l'environnement

Ainsi, les contestations avancées par les élus locaux ont été entendues et pour la plupart traduites dans la loi de 2023, tout en conservant les objectifs définis par la loi climat et résilience.

Au premier abord il semblerait donc qu'un compromis ait enfin été trouvé et que la conciliation entre la lutte contre l'artificialisation des sols et le développement des communes par le foncier soit possible. Cependant, si le contenu de la loi et de ses décrets d'application corrige les manquements qui ressortaient de la loi précédente, elle modifie aussi les moyens d'atteindre les objectifs.

Dès lors, même si le ministre de la transition écologique a annoncé devant la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, qu'« aucune disposition ne remet en cause l'objectif de réduction [et qu'il] s'agit d'une loi d'assouplissement et de rééquilibrage entre les territoires » [16], il est permis de douter de la certitude que les objectifs du ZAN seront atteints un jour.

D'une part, le dispositif est passé d'une logique contraignante à une logique plus incitative en encourageant la concertation entre les différents échelons de la décentralisation. D'autre part, et comme démontré, de nombreuses dérogations sont apportées à l'obligation de réduire la consommation d'espace en excluant du décompte de l'artificialisation les projets « d'ampleur nationale ou européenne » qui présentent « un intérêt général majeur » ainsi qu'un forfait de quelques 15 000 hectares. Il faut noter également à ce sujet que le projet de loi industrie verte, lui aussi, prévoit des dérogations au ZAN puisque « soumettre les implantations industrielles aux mêmes objectifs de réduction de l'artificialisation est une absurdité » [17]. Ces dérogations auront certainement des impacts concrets sur la préservation du vivant.

Il faut cependant espérer que maintenant les nouveaux décrets d'application publiés, la mise en œuvre de la désartificialisation, notamment dans les communes rurales, soit devenue possible. Sans cela, il faudra craindre que l'objectif de zéro artificialisation annoncé reste lettre morte comme le sont déjà de nombreux objectifs en matière environnementale.



Par Zoé Chodzko

Elève-avocate

Références :

[1] Association des maires de France et des Présidents d'intercommunalités, « L'AMF fait 20 propositions pour surmonter les difficultés d'application du « Zéro artificialisation nette » », Communiqué de presse, 14 décembre 2022.

[2] Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

[3] Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

[4] TA Toulouse, n° 1902329, 30 mars 2021.

[5] L'article 191 de la loi « climat et résilience » modifie le Code de l'urbanisme en créant un nouvel article L. 101-2-1.

[6] 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.

[7] Décret n° 2023-1096 du 27 novembre 2023 relatif à l'évaluation et au suivi de l'artificialisation des sols ; décret n° 2023-1097 relatif à la mise en œuvre de la territorialisation des objectifs de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols du 27 novembre 2023 et décret n° 2023-1098 du 27 novembre 2023 relatif à la composition et aux modalités de fonctionnement de la commission régionale de conciliation sur l'artificialisation des sols.

[8] 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 ; 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 d'urbanisme.

[9] Ce souhait a été transposé dans la loi du 20 juillet 2023 visant à renforcer l'accompagnement des élus locaux dans la mise en œuvre de la lutte contre l'artificialisation des sols et à répondre aux difficultés de mise en œuvre du ZAN sur le terrain.

[10] CESE, Rapporteur Cécile Claveroile, « Du sol au foncier, des fonctions aux usages, quelle politique foncière ? », Avis, janvier 2023.

[11] *Ibid*, Préconisation n°1, p.5.

[12] *Ibid*, Préconisation n°14, p. 67.

[13] Soit 125 000 hectares selon l'article 194 de la Loi climat.

[14] Article 4 de la Loi visant à renforcer l'accompagnement des élus locaux dans la mise en œuvre de la lutte contre l'artificialisation des sols et à répondre aux difficultés de mise en œuvre du ZAN sur le terrain.

[15] La Loi Climat l'avait déjà fait une première fois suite à la Loi 3DS (LOI n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale)

[16] AMF, « Zéro artificialisation nette : ce qu'il faut retenir du texte adopté en commissions », article du 16 juin 2023.

[17] Rapport législatif (2022-2023) n° 736 déposé le 14 juin 2023 relatif au projet de loi relatif à l'industrie verte.