

**POLITIQUES FONCIÈRES**

# L'objectif Zéro artificialisation nette renforcé par la loi « climat et résilience »

La loi du 22 août portant lutte contre le dérèglement climatique a largement renforcé l'objectif « zéro artificialisation nette » (ZAN) avec des règles et échéances contraignantes qui s'imposent aux multiples documents d'urbanisme réalisés par les collectivités locales. Décryptage d'un principe tentaculaire qui va devoir irriguer toute l'action de planification des élus.

## 1 UNE NOUVELLE ÉTAPE DU « ZAN »

La loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite loi « climat et résilience », comprend notamment un titre V « Se loger ». Celui-ci, dans son chapitre III « Lutter contre l'artificialisation des sols en adaptant les règles d'urbanismes (art. 191 à 226) » renforce l'objectif d'absence d'artificialisation nette. Avec le plan biodiversité du 4 juillet 2018, la France s'était déjà fixé un objectif de zéro artificialisation nette. Par ailleurs, des lois successives (SRU, « Grenelle », « Alur » ou « Elan ») sont venues inscrire l'enjeu de sobriété foncière dans le paysage législatif. De nombreux documents de planification et d'urbanisme ont donc d'ores et déjà intégré des objectifs et des programmes ambitieux en matière de lutte contre l'artificialisation des sols. De même, les projets soumis à étude d'impact doivent déjà identifier leurs incidences sur les terres et les sols, et expliciter la mise en œuvre des

mesures ERC (éviter, réduire, compenser) afférentes. En outre, lors de la Convention citoyenne pour le climat de 2020, il avait été proposé de mobiliser prioritairement les gisements de foncières déjà artificialisés.

### Des exigences plus contraignantes

La loi, adoptée à l'issue d'une procédure accélérée engagée par le gouvernement le 10 février 2021, vient consacrer l'objectif d'absence d'artificialisation nette. Elle rend les exigences en la matière plus explicites et contraignantes. Elle définit ainsi mieux cet objectif, fixe des échéances pour l'atteindre, et apporte des précisions sur ses modalités de mise en œuvre par les collectivités publiques, notamment à travers les documents de planification.

La loi précise différentes notions : 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.

La loi indique également que la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers doit être entendue comme la création ou l'extension effective d'espaces urbanisés sur le territoire concerné.

### Des échéances à 10 et 30 ans

Un objectif national « d'absence de toute artificialisation nette » des sols en 2050 est fixé. Avec deux précisions apportées à cet objectif. En premier lieu, le rythme de l'artificialisation des sols dans les dix années à venir doit être tel que, sur cette période, la consommation totale d'espace observée à l'échelle nationale soit inférieure à la moitié de celle observée sur les dix années précédentes. Autrement dit, le législateur fixe donc un objectif de zéro artificialisation nette à atteindre en 2050, avec d'ici 2030, une réduction de moitié du rythme d'artificialisation et de consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers des dix dernières années. En second lieu, ces objectifs doivent être appliqués de manière différenciée et territorialisée.

## 2 LA MISE EN ŒUVRE PAR LES COLLECTIVITÉS PUBLIQUES

L'article L. 101-2 du code de l'urbanisme complété par la loi « climat et résilience » impose désormais expressément à l'action des collectivités publiques en matière

d'urbanisme de viser la lutte contre l'artificialisation des sols, avec un objectif d'absence d'artificialisation nette à terme. L'atteinte de ces objectifs doit résulter d'un équilibre entre diverses contraintes, à savoir la maîtrise de l'étalement urbain, le renouvellement urbain, l'optimisation de la densité des espaces urbanisés, la qualité urbaine, la préservation et la restauration de la biodiversité et de la nature en ville, la protection des sols naturels, agricoles et forestiers, et la renaturation des sols artificialisés.

Concrètement, au sein des documents de planification et d'urbanisme, les objectifs de réduction de

sols parmi les objectifs de moyen et long termes du territoire régional. Ceux-ci devront être traduits 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. Cet objectif est décliné entre les différentes parties du territoire régional et le rythme ainsi prévu ne peut dépasser la moitié de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers observée au cours des dix années précédant le 24 août 2021. Des dispositions similaires concernant la fixation d'une trajectoire permettant

années, à la réduction du rythme de l'artificialisation.

**Le schéma de cohérence territoriale (Scot)**, qui définissait déjà des objectifs de développement et d'aménagement du territoire concourant à une gestion économe de l'espace limitant l'artificialisation des sols, devra dorénavant fixer en sus, par tranche de dix années, un objectif de réduction du rythme de ladite artificialisation.

Pour la réalisation de ces objectifs, son document d'orientation et d'objectifs pourra les décliner par secteur géographique, en tenant compte d'un certain nombre de besoins en matière de logements, d'implantation d'activité économique, de potentiel foncier mobilisable, de la diversité des territoires, des efforts de réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, des projets d'envergure nationale ou régionale, et des projets d'intérêt communal ou intercommunal.

**Le plan local d'urbanisme (PLU)** : il est précisé que c'est pour la réalisation des objectifs susvisés que le PADD (projet d'aménagement et de développement durable) doit fixer des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'égalité urbaine.

**La carte communale** doit également permettre d'atteindre lesdits objectifs en matière de réduction d'artificialisation des sols. Pour ces documents de planification et d'urbanisme, la première tranche de dix années susmentionnée débute le 24 août 2021 et le rythme d'artificialisation doit y être traduit par un objectif de réduction de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers par rapport à la consommation réelle de ces espaces observée au cours des dix années précédentes. ●●●

## Le maire ou président d'EPCI doit présenter à l'assemblée délibérante, au moins une fois tous les trois ans, un rapport sur l'artificialisation des sols sur son territoire.

l'artificialisation des sols ou de son rythme devront être fixés et évalués en considérant comme, d'une part, artificialisée une surface dont les sols sont soit imperméabilisés en raison du bâti ou d'un revêtement, soit stabilisés et compactés, soit constitués de matériaux composites et, d'autre part, non artificialisée une surface soit naturelle, nue ou couverte d'eau, soit végétalisée, constituant un habitat naturel ou utilisée à usage de cultures. Une nomenclature des sols artificialisés ainsi que l'échelle à laquelle l'artificialisation des sols doit être appréciée dans ces documents seront ultérieurement précisées par décret en Conseil d'Etat.

### De nombreux documents d'urbanisme et de planification concernés

**Le Sradet** doit désormais fixer la lutte contre l'artificialisation des

d'aboutir au zéro artificialisation nette sont prévues pour le Padduc (plan d'aménagement et de développement durable de la Corse) et le Sdrif (schéma directeur de la région Ile-de-France).

**Le schéma d'aménagement régional (SAR)**, en outre-mer, doit quant à lui fixer ses orientations fondamentales à moyen terme en matière de développement durable, de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement, eu égard aux objectifs assignés à l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme parmi lesquels figure désormais la lutte contre l'artificialisation des sols, avec un objectif d'absence d'artificialisation nette à terme. Ce document doit également fixer une trajectoire permettant d'aboutir à l'absence de toute artificialisation nette des sols ainsi que, par tranche de dix

## RÉFÉRENCES

- Loi n°2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.
- Loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi Elan.
- Loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi Alur.

## 3 PLANNING ET ÉVOLUTION DES DOCUMENTS D'URBANISME

La loi « climat et résilience » impose des échéances pour faire évoluer les documents de planification et d'urbanisme ne prévoyant pas des objectifs en matière de lutte contre l'artificialisation des sols. Il apporte également des précisions sur les modalités de leur évolution. Ainsi, l'entrée en vigueur du Sradet prévoyant ces objectifs doit intervenir dans un délai de deux ans à compter du 24 août 2021.

L'évolution du Padduc, qui peut être réalisée selon la procédure de modification, doit quant à elle être engagée dans un délai d'un an à compter de cette même date, sachant que l'entrée en vigueur de ce document prévoyant ces objectifs doit intervenir dans un délai de deux ans. Il en va de même pour le Sdrif et le SAR en outre-mer.

De surcroît, le législateur précise que lors de sa première révision ou modification à compter de l'adoption des schémas et du plan modifiés ou révisés susvisés, le Scot ou, en son absence le PLU, le document en tenant lieu ou la carte communale, sont modifiés ou révisés pour prendre en compte les objectifs susvisés tels qu'intégrés par lesdits schémas et plan.

### Des conséquences en cas d'absence d'évolution

Si les schémas et le plan susmentionnés n'ont pas été modifiés ou révisés dans les conditions et délais imposés, le Scot, ou en son absence le PLU, le document en tenant lieu ou la carte communale, doivent engager l'intégration d'un objectif, pour les dix années à compter du 24 août 2021, de réduction de moitié de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers par rapport à la consommation réelle observée sur les dix années précédentes.

Par dérogation aux règles procédurales normalement applicables en matière d'évolution du Scot et du PLU, ces documents peuvent faire l'objet d'une évolution selon les procédures de modification simplifiée. Enfin, lorsqu'il est procédé à l'analyse des résultats de l'application d'un Scot ou d'un PLU n'ayant pas encore été modifié ou révisé, l'organe délibérant de l'EPCI ou le conseil municipal délibère sur l'opportunité d'engager la procédure d'évolution de ce schéma.

L'entrée en vigueur du Scot modifié ou révisé selon lesdites modalités doit intervenir au plus tard à l'expiration d'un délai de cinq ans à compter du 24 août 2021, tandis que celle du PLU modifié ou révisé ou fixant des objectifs compatibles avec le SCOT modifié ou révisé doit

intervenir dans un délai de six ans à compter de cette même date.

Enfin, l'entrée en vigueur de la carte communale révisée selon les modalités susvisées, ou de la carte communale fixant des objectifs compatibles avec le Scot ainsi modifié ou révisé, intervient également dans un délai de six ans à compter du 24 août 2021.

### De possibles suspensions d'ouvertures à l'urbanisation

Si le Scot modifié ou révisé n'est pas entré en vigueur dans les délais impartis, les ouvertures à l'urbanisation des secteurs définis à l'article L. 142-4 du code de l'urbanisme sont suspendues jusqu'à l'entrée en vigueur du schéma ainsi révisé ou modifié. De la même façon, si le PLU – ou la carte communale – modifié ou révisé n'est pas entré en vigueur dans les délais prévus, aucune autorisation d'urbanisme ne peut être délivrée dans une zone à urbaniser du PLU ou dans les secteurs de la carte communale où les constructions sont autorisées, et ce jusqu'à l'entrée en vigueur des documents susmentionnés révisés.

### Un suivi de l'artificialisation via un rapport triennal

Le maire ou le président de l'EPCI doté d'un PLU, d'un document d'urbanisme en tenant lieu ou d'une carte communale, doit

présenter au conseil municipal ou à l'assemblée délibérante, au moins une fois tous les trois ans, un rapport relatif à l'artificialisation des sols sur son territoire au cours des années civiles précédentes. Ce rapport doit rendre compte de la mesure dans laquelle les objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols sont atteints. Il donne lieu à un débat au sein du conseil municipal ou de l'assemblée délibérante, suivi d'un vote.

Un décret en Conseil d'Etat doit venir déterminer les conditions d'application de ces dispositions, de même que les indicateurs et les données qui doivent figurer dans ce rapport, ainsi que les conditions dans lesquelles l'Etat met à la disposition des collectivités concernées les données de l'observatoire de l'artificialisation.

A noter que l'analyse des résultats du PLU peut inclure ce rapport relatif à l'artificialisation des sols.

#### 4 RÉGIME SPÉCIAL DE L'AUTORISATION D'ÉQUIPEMENTS COMMERCIAUX

La loi intègre spécifiquement l'objectif de lutte contre l'artificialisation dans le cadre de la délivrance des autorisations d'exploitation commerciale (AEC). Ainsi, et par dérogation, les projets qui ne sont pas considérés comme engendrant une artificialisation des sols et dont l'implantation est prévue dans un secteur d'intervention d'une opération de revitalisation de territoire, comprenant un centre-ville identifié par la convention de ladite opération, ne sont pas soumis à autorisation d'exploitation commerciale.

##### **Obligation de continuité avec les espaces urbanisés**

Par ailleurs, lorsque l'autorisation d'exploitation commerciale est

requise, celle-ci ne peut être délivrée sauf si le pétitionnaire démontre, à l'appui de l'analyse d'impact, que son projet s'insère en continuité avec les espaces urbanisés dans un secteur au type d'urbanisation adéquat, qu'il répond aux besoins du territoire et qu'il obéit à certains critères en termes d'insertion du projet et de compensation par la transformation d'un sol artificialisé en sol non artificialisé. Les modalités d'application de ces règles et les projets considérés comme engendrant une artificialisation des sols doivent être précisés par décret en Conseil d'Etat.

##### **Le maire peut saisir la CDAC**

Enfin, dorénavant, pour les projets qui engendrent une artificialisation des sols, dans toutes les communes, le maire ou le président de l'EPCI compétent en matière d'urbanisme peut, lorsqu'il est saisi d'une demande de permis de construire un équipement commercial dont la surface est comprise entre 300 et 1 000 mètres carrés, proposer au conseil municipal ou à l'organe délibérant de cet établissement de saisir la commission départementale d'aménagement commercial afin qu'elle statue sur la conformité du projet au regard des critères légaux qu'elle doit prendre en considération.

##### **Des études d'impact musclées**

A noter enfin que le contenu de l'étude d'impact de tout projet d'aménagement doit contenir toute information supplémentaire, selon les caractéristiques spécifiques du projet et des éléments de l'environnement sur lesquels une incidence pourrait se produire, notamment désormais sur l'artificialisation des sols résultant du projet lui-même et des mesures ERC.

En résumé, l'objectif de la loi « climat et résilience » est de ne plus artificialiser à terme les sols, en privilégiant une utilisation de ceux qui le sont déjà, tout en laissant néanmoins à titre exceptionnel une possibilité d'artificialisation lorsque celle-ci ne peut être évitée, sous condition de compensation, notamment par renaturation. Les documents de planification et d'urbanisme sont amenés à jouer un rôle primordial en la matière.

Par **Barbara Rivoire**, avocate associée,  
Sartorio avocats