



Mettre en oeuvre le ZAN DEUX DÉCRETS POUR LUTTER CONTRE L'ARTIFICIALISATION

Deux décrets directement liés à la mise en œuvre du Zéro artificialisation nette (ZAN) des sols ont été publiés à la toute fin du mois d'avril. Le premier est en amont du dispositif ZAN et porte sur le contenu du Sradet tandis que le second est en aval de ce même dispositif par la définition qu'il propose des sols artificialisés et des sols non-artificialisés. Ils suscitent tous les deux le regard très critique des représentants d'associations d'élus et des acteurs de l'urbanisme.

SURFACE ARTIFICIALISÉE OU NON ARTIFICIALISÉE ? TELLE EST LA QUESTION

DÉCRET
N° 2022-763

... A laquelle répond le 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.

Pour rappel, la loi Climat et résilience du 22 août 2021 a fixé un objectif national d'absence de toute artificialisation nette des sols. Pour atteindre cet objectif en 2050, la loi a fixé au Sradet l'objectif, pour les dix années à venir, de diviser de moitié le rythme de l'artificialisation des sols, étant précisé que pour cette première période (2021-2031), ce rythme est 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 (2011-2021).**

Dès 2031, les documents de planification et d'urbanisme seront alors astreints à prévoir des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols (et non plus de consommation) ou de son rythme. Si la notion de consommation de l'espace ne nous est pas totalement étrangère, celle relative à l'artificialisation est plus difficile à appréhender.

DÉFINITION

L'article L. 101-2-1 du code de l'urbanisme créé par la loi Climat et résilience a ainsi posé les premiers éléments d'une définition de l'artificialisation et de la non-artificialisation des sols 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 constitués de matériaux composites ;
- Non artificialisée une surface soit naturelle, nue ou couverte d'eau, soit végétalisée, constituant un habitat naturel ou utilisée à usage de cultures. »

Le solde des surfaces artificialisées et des surfaces désartificialisées correspondra à l'artificialisation nette des sols.

Si pendant les trois décennies à venir, la balance entre les surfaces artificialisées et les surfaces renaturées (ou désartificialisées) penchera en faveur des premières, **2050 marquera ensuite l'entrée en vigueur de l'objectif d'absence de toute artificialisation nette des sols (ZAN) : autrement dit, le solde entre les surfaces artificialisées d'une part et les espaces renaturés d'autre part, devra être nul et la balance à l'équilibre.**

Après une consultation publique organisée en février - mars 2022, le décret du 29 avril 2022 apporte donc des précisions essentielles, mais pas totalement suffisantes, pour la mise en œuvre de la loi Climat et résilience.

Artificialisation nette = artificialisation - renaturation



Objectif : à l'équilibre à l'horizon 2050

Huit catégories de surfaces

Il ressort du nouvel article R. 101-1 du code de l'urbanisme et du tableau annexé un découpage en **cinq catégories de surfaces artificialisées et trois catégories de surfaces non artificialisées**. Ces catégories doivent classifier l'ensemble des surfaces terrestres : le décret rappelle que **les objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols fixés dans les documents de planification et d'urbanisme portent sur les surfaces terrestres jusqu'à la limite haute du rivage de la mer.**

Le décret précise également que **le classement est effectué selon l'occupation effective du sol observée, et non selon les zones ou secteurs délimités par les documents de planification et d'urbanisme.**

SURFACES ARTIFICIALISÉES



1. Surfaces dont les sols sont **imperméabilisés** en raison du **bâti** (constructions, aménagements, ouvrages ou installations).
2. Surfaces dont les sols sont **imperméabilisés** en raison d'un **revêtement** (artificiel, bétonné, couvert de pavés ou de dalles).
3. Surfaces partiellement ou totalement perméables dont les sols sont **stabilisés et compactés**, ou **recouverts de matériaux minéraux**.
4. Surfaces partiellement ou totalement perméables dont les sols sont composés de **matériaux composites** (couverture hétérogène et artificielle avec un mélange de matériaux non minéraux).
5. Surfaces à **usage résidentiel**, de **production** secondaire ou tertiaire, ou d'**infrastructures**, notamment de transport ou logistique, dont les sols sont couverts par une végétation herbacée, y compris si ces surfaces sont en chantier ou en état d'abandon.



SURFACES NON ARTIFICIALISÉES

6. Surfaces naturelles qui sont soit **nues** (sable, galets, rochers, pierres ou tout autre matériau minéral, y compris les surfaces d'activités extractives de matériaux en exploitation), soit **couvertes en permanence d'eau, de neige ou de glace**.
7. Surfaces à usage de **culture** qui sont végétalisées (agriculture, sylviculture) ou en eau (pêche, aquaculture, saliculture).
8. Surfaces naturelles ou végétalisées constituant un **habitat naturel**, qui n'entrent pas dans les catégories 5, 6 et 7.



Annexe au décret 2022-763 du 29 avril 2022 relatif à la définition et la nomenclature de l'artificialisation des sols, pour la fixation et le suivi des objectifs dans les documents de planification et d'urbanisme.

Une nomenclature qui s'appliquera en 2031

Même si l'article 194 de la loi Climat et résilience énonce à plusieurs reprises l'obligation pour les documents de planification et d'urbanisme de fixer un objectif de réduction du rythme de l'artificialisation des sols, **la nomenclature de l'artificialisation des sols définie précédemment n'entrera en vigueur qu'en 2031** : durant la première tranche de 10 ans qui a débuté au moment de la promulgation de la loi (22 août 2021), « *le rythme d'artificialisation des sols est 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 10 années précédentes* » (art. 194 III de la loi climat et résilience).

La nomenclature servira donc à fixer un rythme de réduction de l'artificialisation des sols pour la décennie 2031-2041, défini en fonction de la superficie des sols réellement artificialisés sur la période 2021-2031.

Un dispositif encore inabouti...

L'article 192 de la loi Climat et résilience précise que le décret relatif à la nomenclature établit « *l'échelle à laquelle l'artificialisation des sols doit être appréciée dans les documents de planification et d'urbanisme* ». Cette information n'apparaît finalement pas dans le décret du 29 avril qui se limite à indiquer que « *l'occupation effective est mesurée à l'échelle de polygones dont la surface est définie en fonction de seuils de référence précisés par arrêté du ministre chargé de l'urbanisme selon les standards du Conseil national de l'information géographique* ».

Le ministère justifie ce choix « *pour permettre un approfondissement de la concertation dans les prochains mois eu égard aux besoins de convergence entre les outils d'observation locaux (modes d'occupation du sol, occupation du sol à grande échelle...) et les dispositifs nationaux ou européens, comme demandé par les représentants des collectivités territoriales, et, d'autre part, de garantir une plus grande adaptabilité du dispositif* ».

... qui suscite l'interrogation des élus

Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) avait vivement critiqué la publication précipitée de ce décret, ainsi que la méthode retenue, empêchant un consensus entre l'État et les collectivités territoriales, et arguait qu'un délai supplémentaire pour échanger entre les parties prenantes aurait permis de stabiliser cette nomenclature.

L'Association des maires de France (AMF) a d'ailleurs déposé un recours devant le Conseil d'état contre les deux décrets du 29 avril « *pour purger ces textes de toute illégalité potentielle et s'assurer que les futurs schémas et documents d'urbanisme intégreront les objectifs dans des conditions juridiquement sécurisées* ».



LES ÉVOLUTIONS APPORTÉES AU SRADDET

DÉCRET
N° 2022-762

Un contenu au diapason de la lutte contre l'artificialisation des sols

Le SradDET se compose de deux documents qui ont une portée juridique distincte à l'égard du SCoT, ou, en l'absence de SCoT, à l'égard du PLU ou de la carte communale :

- D'une part, **des objectifs qui s'imposent dans un rapport de prise en compte** ;
- D'autre part, **des règles générales regroupées dans un fascicule qui s'imposent dans un rapport de compatibilité** : ces règles sont énoncées par la Région pour contribuer à atteindre, notamment, les objectifs de gestion économe de l'espace, de lutte contre l'artificialisation des sols, d'intermodalité et de développement des transports de personnes et de marchandises, de maîtrise et de valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique.

Modifié par l'article 194 de la loi Climat et résilience, l'article L. 4251-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) qui fixe le contenu du SradDET énonce qu'« en matière de lutte contre l'artificialisation des sols, ces objectifs [NDLR : de moyen et de long terme] sont 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 ».

Le décret n° 2022-762 du 29 avril dernier modifie le contenu du SradDET et fixe notamment les modalités de la déclinaison infrarégionale des objectifs.

Ainsi, selon l'article R. 4251-3 du code général des collectivités territoriales, **la Région doit s'appuyer sur quatre déterminants pour définir les objectifs du SradDET qui seront déclinés territorialement** :

- 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 ;
- 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 ;
- L'équilibre du territoire, en tenant compte des pôles urbains, du maillage des infrastructures et des enjeux de désenclavement rural ;
- Les dynamiques démographiques et économiques prévisibles au vu notamment des données disponibles et des besoins identifiés sur les territoires.

S'agissant des règles territorialisées du SradDET, le nouvel article R. 4251-8-1 du CGCT créé par le décret indique qu'en matière de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols, **elles 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 SCoT. Est déterminée pour chacune d'elles une cible d'artificialisation nette des sols (qui sera fixée en hectares selon le ministère) au moins par tranche de dix années.**

Le sort des projets d'envergure nationale ou régionale

Certains projets, consommateurs d'espace, ont un rayonnement qui dépasse le cadre local ou intercommunal mais présentent une envergure nationale ou régionale.

C'est la raison pour laquelle le fascicule du SradDET peut comporter **une liste des projets d'aménagement, 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 décliné entre les différentes parties du territoire régional** (art. R. 4251-8-1 al. 2 CGCT).

Cette identification constitue une possibilité offerte au SradDET. Concrètement, nous comprenons que la Région concernée par de tels projets aura le choix entre :

- **Soit mutualiser les surfaces consommées ou artificialisées par ces projets d'envergure nationale ou régionale** : autrement dit, l'enveloppe foncière maximale définie à l'échelle régionale intégrera les surfaces consommées ou artificialisées par ces projets. Mécaniquement, l'enveloppe maximale à répartir entre les différentes parties du territoire régional se trouvera amputée des surfaces correspondantes, faisant alors diminuer d'autant l'enveloppe des surfaces pouvant être artificialisées. Comme le note le CNEN, « l'effort de réduction de l'artificialisation sera plus important que sur des territoires abritant peu ou pas de très grands projets » ;
- **Soit ne pas mutualiser ces projets dans l'enveloppe régionale** : les territoires d'accueil de tels projets d'envergure supporteront seuls les conséquences de cette forte consommation ou artificialisation des sols, obérant ainsi leurs possibilités de développement.

En résumé, les Régions vont devoir se prononcer sur la mutualisation, à l'échelle régionale, de l'effort de réduction du rythme de la consommation ou de l'artificialisation des sols en cas de projets d'envergure ou bien faire peser sur les seuls territoires d'accueil de ces projets le poids de cette consommation ou artificialisation des sols alors même que le projet en question peut présenter un intérêt national voire européen dans certains cas. La demande formulée par les représentants des Régions de création d'une enveloppe nationale pour que soient pris en compte les projets suprarégionaux n'a pas trouvé d'écho auprès du ministère.

DEUX DÉCRETS PARMIS TANT D'AUTRES

Sont prochainement attendus, la parution :

- **Du décret d'application de l'article 206 de la loi climat et résilience relatif au rapport triennal sur l'artificialisation des sols** présenté par le maire d'une commune ou le président d'un établissement public de coopération intercommunale doté d'un PLU, d'un document d'urbanisme en tenant lieu ou d'une carte communale. Le futur décret doit préciser « **notamment les indicateurs et les données qui doivent figurer dans le rapport** ainsi que les conditions dans lesquelles l'Etat met à la disposition des collectivités concernées les données de l'observatoire de l'artificialisation » ;
- **Du décret définissant les modalités de prise en compte des installations de production d'énergie photovoltaïque au sol dans le calcul de la consommation d'espaces**, dont le projet a été soumis à consultation jusqu'au 25 mai 2022. Pour rappel, l'article 194 de la loi climat et résilience précise que pour la période 2021-2031, « **un espace naturel ou agricole occupé par une installation de production d'énergie photovoltaïque n'est pas comptabilisé dans la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers dès lors que les modalités de cette installation permettent qu'elle n'affecte pas durablement les fonctions écologiques du sol**, en particulier ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques ainsi que son potentiel agronomique et, le cas échéant, que l'installation n'est pas incompatible avec l'exercice d'une activité agricole ou pastorale sur le terrain sur lequel elle est implantée. » ;
- **D'un décret sur les zones préférentielles de renaturation pour compenser les atteintes à la biodiversité.** L'article 197 précise que « **les mesures de compensation** sont mises en œuvre en priorité au sein des zones de renaturation préférentielle identifiées par les schémas de cohérence territoriale en application du 3° de l'article L. 141-10 du code de l'urbanisme et par les orientations d'aménagement et de programmation portant sur des secteurs à renaturer en application du 4° du I de l'article L. 151-7 du même code, lorsque les orientations de renaturation de ces zones ou secteurs et la nature de la compensation prévue pour le projet le permettent. » ;
- **D'un décret fixant les limites dans lesquelles l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire et prendre la décision sur une déclaration préalable peut, par décision motivée, déroger aux règles des plans locaux d'urbanisme relatives à la hauteur et à l'aspect extérieur des constructions afin d'autoriser l'installation de dispositifs de végétalisation des façades et des toitures** en zones urbaines et à urbaniser (art. 202) ;
- **D'un décret devant préciser notamment les analyses, suivis et recensements assurés par les observatoires de l'habitat et du foncier** (art. 205) ;
- **D'un décret portant sur les zones d'activité économique faisant l'objet d'un contrat de partenariat d'aménagement** ou situées dans le périmètre des secteurs d'intervention délimités par une convention d'opération de revitalisation des territoires (art. 220) ;
- **D'un décret sur les friches** telles qu'elles sont définies à l'article L. 111-26 du code de l'urbanisme qui, pour rappel, « **entend par « friche » tout bien ou droit immobilier, bâti ou non bâti, inutilisé et dont l'état, la configuration ou l'occupation totale ou partielle ne permet pas un réemploi sans un aménagement ou des travaux préalables** » (art. 222) ;
- **D'un décret portant sur les modalités d'application de l'article L. 122-1-1 du code de la construction et de l'habitation** qui exige que, préalablement aux travaux de construction d'un bâtiment, soit réalisée une étude du potentiel de changement de destination et d'évolution de celui-ci, y compris par sa surélévation. Le décret devra notamment prévoir les catégories de bâtiments pour lesquelles cette étude doit être réalisée ainsi que le contenu de celle-ci (art. 224) ;
- **D'un décret portant sur le contenu d'une étude évaluant le potentiel de changement de destination et d'évolution du bâtiment** (y compris par sa surélévation) à réaliser préalablement aux travaux de démolition de certaines catégories de bâtiments (art. 224) ;
- **D'un décret relatif aux études d'optimisation de la densité réalisées dans le cadre d'action ou opération d'aménagement soumise à évaluation environnementale** (art. 214).

la note juridique

Acteur privilégié pour accompagner les élus dans l'aménagement de leur territoire, l'Agence d'urbanisme de la région grenobloise met à leur disposition en 2022 le centre de ressources "Parlon'ZAN".

Disponibles sur www.aurg.fr, de nombreuses publications juridiques et thématiques décryptent le ZAN et apportent méthodes et expertises pour accompagner la construction des trajectoires ZAN sur les territoires.

L'Agence se mobilise également pour aider les collectivités à relever le défi de l'observation en mettant à disposition un jeu de données issues de son MOS 2020 et en initiant un Club de l'observation de l'occupation des sols appelé à évoluer vers un Club de l'observation ZAN.

