

Parlons

ZAN

OBJECTIF ZÉRO ARTIFICIALISATION NETTE Le compte à rebours est lancé

L'Agence décrypte les apports de la loi « climat et résilience » dans la lutte contre l'artificialisation des sols.

PRÉAMBULE

Certains auteurs n'y voient qu'un changement de terminologie : « *l'artificialisation des sols est bien la digne fille de l'étalement urbain dont la lutte est engagée depuis plus de 20 ans et non la moins digne petite fille de la lutte contre le mitage dont la lutte avait été engagée encore 20 ans auparavant.* »¹ La lutte contre l'artificialisation n'est-elle alors qu'un nouvel élément de langage d'une politique publique d'aménagement urbain ? Cette question est au cœur de la **loi n° 2021-1104 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets — dite loi « climat et résilience »** — qui porte l'objectif d'absence d'artificialisation nette des sols à l'horizon 2050.

Bien que le principe de gestion économe de l'espace figurait à l'ancien article L. 110 du code de l'urbanisme, il n'a guère inspiré les auteurs des documents d'urbanisme (et de l'État dans le cadre de son contrôle de légalité) durant les deux décennies qui ont précédé la **loi solidarité et renouvellement urbains (SRU)** du 13 décembre 2000 : dans le prolongement des « 30 glorieuses », les années 80-90 se sont caractérisées par une poursuite de l'extension urbaine accompagnée par une distinction plus forte qu'autrefois entre les lieux de vie et les lieux de travail, entre les lieux de chalandise et les lieux de détente et de loisirs. Cette mono-fonctionnalité de l'urbanisme a généré des effets en cascade parmi lesquels figurent en bonne position le gaspillage de l'espace, une augmentation des coûts d'infrastructure, une croissance continue des déplacements motorisés individuels contribuant à dégrader la qualité de l'air et à augmenter les émissions de gaz à effet de serre, un accroissement des inégalités sociales avec des phénomènes de ségrégation sociale et de ghettoïsation...

¹ DUPIE (A.), « *les outils de planification territoriale : de la lutte contre le mitage à l'objectif ZAN* », Bulletin du droit de l'environnement industriel, n°95, 1er septembre 2021.

La loi SRU marquait assurément un tournant important dans le développement des villes et agglomérations. Le nouvel article L. 121-1 du code de l'urbanisme qui en découlait, indiquait en particulier que les schémas de cohérence territoriale (SCoT), les plans locaux d'urbanisme (PLU) — créés en remplacement des schémas directeurs et des plans d'occupation des sols (POS) — et les cartes communales devaient d'une part, déterminer les conditions permettant d'assurer l'équilibre entre le renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural et d'autre part, assurer la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des espaces naturels et des paysages, en respectant les objectifs du développement durable.

Cet élan était confirmé avec la **loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (loi Grenelle II)** et l'obligation faite aux auteurs des SCoT et des PLU à graver dans le marbre de leur document des objectifs de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain. La **loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et à un urbanisme rénové (Alur)** programmait la caducité des POS et supprimait le coefficient d'occupation des sols, tandis que la **loi du 7 août 2015 portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe)** créait un nouveau document de planification à l'échelle régionale, le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sradet) qui va prendre toute son importance dans le dispositif mis en place par la loi climat et résilience.

Malgré le renforcement du cadre juridique, l'observatoire international de l'artificialisation évalué à « 3,5 millions d'hectares, [NDLR : les surfaces] aujourd'hui artificialisé[s] en France, soit 6,4 % du territoire. »²

Ce constat a notamment contribué à ce que la **France se dote en juillet 2018 du Plan biodiversité, premier document de portée nationale à évoquer un objectif de zéro artificialisation nette (ZAN).**

Enfin, dans le cadre de ses travaux, la **convention citoyenne pour le climat** adoptait un objectif visant à « lutter contre l'artificialisation des sols et l'étalement urbain en rendant attractifs les villes et les villages » s'accompagnant d'une diminution par deux de l'artificialisation des sols. Ce principe a été repris dans le désormais fameux **article 191 de la loi n°2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets** : « Afin d'atteindre l'objectif national d'absence de toute artificialisation nette des sols en 2050, le rythme de l'artificialisation des sols dans les dix années suivant la promulgation de la présente loi 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 précédant cette date. »

Comme le suggérait déjà le Plan biodiversité, il ne s'agit pas seulement de densifier toujours plus. La question de la désartificialisation, de la renaturation et de la réintroduction de la nature dans toute sa diversité dans les milieux urbains et périurbains se pose avec autant d'acuité que celle de l'optimisation foncière.

La loi climat et résilience propose un véritable changement de paradigme dans la manière de concevoir l'aménagement urbain. Reste à déterminer comment les acteurs des territoires pourront se saisir de ces outils pour faire prendre aux décideurs le tournant de « l'absence, à terme, d'artificialisation nette ».

² Étude d'impact du projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, page 412.

LES CHIFFRES-CLÉS

de l'observatoire national de l'artificialisation

3,5 millions d'hectares
artificialisés en France aujourd'hui > soit **6,4 %** du territoire



.....
par habitant, c'est

15 % de + qu'en Allemagne
57 % de + qu'au Royaume-Uni ou en Espagne

.....

20 à 30 000

hectares de nature et de terres agricoles consommés chaque année

.....

L'artificialisation augmente



4 fois plus vite que la population

.....

le rythme d'artificialisation dépend à



50 % de l'habitat



16 % des infrastructures



5 % des commerces et services marchands

LES DATES À RETENIR



UN CADRE LÉGISLATIF RENFORCÉ AU SERVICE D'UNE TRAJECTOIRE	6
<u>CAP SUR 2050</u>	6
<u>PARCE QUE LES MOTS ONT LEUR IMPORTANCE</u>	8
LA TRADUCTION DU ZAN DANS LES DOCUMENTS DE PLANIFICATION ...	10
<u>ÉVOLUTION DES DOCUMENTS DE PLANIFICATION</u>	10
Insertion des objectifs ZAN dans les documents de planification et d'urbanisme.....	10
Conséquences pratiques sur les procédures d'évolution des documents d'urbanisme en cours et à venir.....	11
Des apports pour évaluer les efforts consentis.....	13
En résumé.....	14
LES APPORTS DE LA LOI SUR LE PLU(I).....	15
L'obligation de définir une part minimale de surfaces non imperméabilisées ou éco-aménageables.....	15
Les orientations d'aménagement et de programmation.....	15
Le durcissement des conditions d'ouverture à l'urbanisation des zones AU et l'abaissement du délai pour analyser les résultats de l'application du PLU(I) : la règle de 6	16
Les grandes opérations d'urbanisme (GOU)	16
Toujours plus de possibilités de déroger au PLU(I).....	17
L'AMÉNAGEMENT COMME LEVIER POUR ATTEINDRE LE ZAN	18
<u>DES OPÉRATIONS D'AMÉNAGEMENT VERTUEUSES</u>	18
<u>LES FRICHES</u>.....	18
Autorisation des projets de construction ou travaux réalisés sur une friche à déroger aux règles des PLU(I) sur le gabarit, en cas de réemploi de ladite friche.....	19
Expérimentation sur 3 ans d'un certificat de projet pour les projets situés intégralement sur des friches	19
<u>LES ZONES D'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE (ZAE)</u>.....	20
<u>L'ENCADREMENT DES ÉQUIPEMENTS DE LOGISTIQUE ET DES SURFACES COMMERCIALES</u>	21
Les équipements logistiques.....	21
Coup d'arrêt à l'implantation des surfaces commerciales engendrant une artificialisation des sols.....	21
ET MAINTENANT ?	22
BIBLIOGRAPHIE.....	23

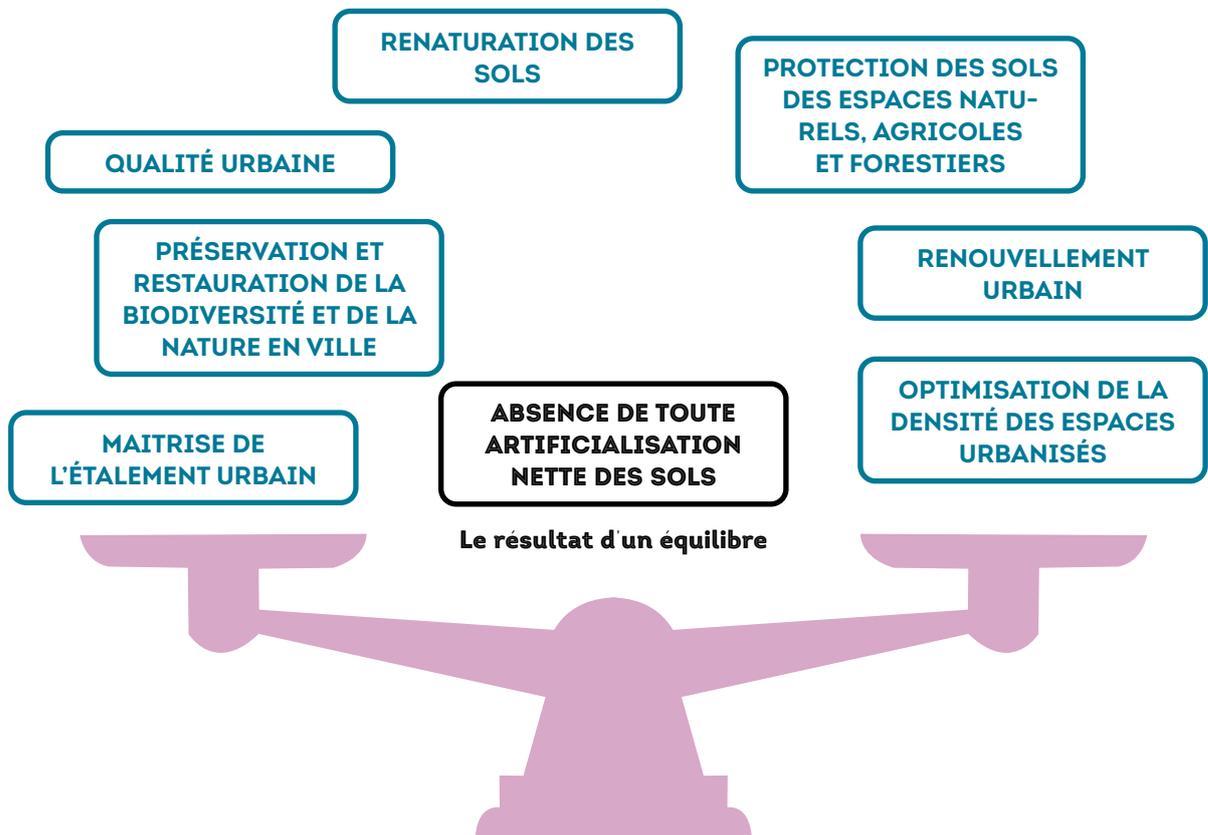
UN CADRE LÉGISLATIF RENFORCÉ AU SERVICE D'UNE TRAJECTOIRE

CAP SUR 2050

Les articles 191 et suivants de la loi posent les fondations d'un objectif national à atteindre en 2050 : l'absence de toute artificialisation nette des sols. Pour l'atteindre, une trajectoire est définie, qui a commencé dès la promulgation de la loi pour une période de 10 ans, au cours de laquelle **la consommation d'espace observée à l'échelle nationale doit être inférieure à la moitié de celle observée sur les 10 années précédant cette date.**

Dans cette logique, l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme qui guide l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme est complété par un nouvel objectif de lutte contre l'artificialisation des sols.

Parce que la mise en œuvre des politiques publiques en matière est le résultat d'un équilibre, un nouvel article L. 101-2-1 est créé pour préciser que **l'objectif du ZAN résultera d'un équilibre entre 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 des espaces naturels, agricoles et forestiers mais aussi la renaturation des sols artificialisés.**





LES OBJECTIFS GÉNÉRAUX DE L'ARTICLE L. 101-2 DU CODE DE L'URBANISME : DES OBJECTIFS TOUJOURS PLUS NOMBREUX QUI ÉPOUSENT LES ENJEUX AUXQUELS LES TERRITOIRES SONT CONFRONTÉS

Dans le respect des objectifs du développement durable, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants :

1° L'équilibre entre :

- a) Les populations résidant dans les zones urbaines et rurales ;
- b) Le renouvellement urbain, le développement urbain et rural maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux, la lutte contre l'étalement urbain ;
- c) Une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ;
- d) La sauvegarde des ensembles urbains et la protection, la conservation et la restauration du patrimoine culturel ;
- e) Les besoins en matière de mobilité ;

2° La qualité urbaine, architecturale et paysagère, notamment des entrées de ville ;

3° La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements motorisés et de développement des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile ;

4° La sécurité et la salubrité publiques ;

5° La prévention des risques naturels prévisibles, des risques miniers, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature ;

6° La protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts ainsi que la création, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques ;

6° bis La lutte contre l'artificialisation des sols, avec un objectif d'absence d'artificialisation nette à terme ;

7° La lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'économie des ressources fossiles, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables ;

8° La promotion du principe de conception universelle pour une société inclusive vis-à-vis des personnes en situation de handicap ou en perte d'autonomie dans les zones urbaines et rurales.

PARCE QUE LES MOTS ONT LEUR IMPORTANCE

Artificialisation des sols, imperméabilisation, consommation de l'espace sont autant de termes parfois employés confusément alors même qu'ils recouvrent des situations différentes. Parce qu'ils devront être appréhendés de manière uniforme sur l'ensemble du territoire afin d'atteindre le ZAN en 2050, la loi climat et résilience s'applique à les définir.

DÉFINITIONS

L'artificialisation est **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.

L'artificialisation nette des sols est le **solde de l'artificialisation et de la renaturation** des sols constatées sur un périmètre et sur une période donnée.

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.

La consommation d'espaces naturels, agricoles, et forestiers correspond à la **création ou extension effective d'espaces urbanisés** sur le territoire concerné.

Si ces définitions font prévaloir une approche qualitative des sols, **les collectivités compétentes en matière de documents d'urbanisme devront inévitablement quantifier les surfaces dites artificialisées afin d'atteindre l'objectif assigné par la loi.**

D'où la précision apportée par le nouvel article L. 101-2-1 du code de l'urbanisme selon laquelle les objectifs sont fixés et évalués, au sein des documents de planification et d'urbanisme, **en considérant comme artificialisées les surfaces dont les sols sont :**

- Soit imperméabilisés en raison du bâti ou d'un revêtement ;
- Soit stabilisés ou compactés ;
- Soit constitués de matériaux composites.

En sens inverse, une surface sera non artificialisée lorsqu'elle sera soit naturelle, nue ou couverte d'eau, soit végétalisée, constituant un habitat naturel ou utilisée ou à usages de cultures. **Un décret en Conseil d'État devra établir « notamment, une nomenclature des sols artificialisés ainsi que l'échelle à laquelle l'artificialisation des sols doit être appréciée dans les documents de planification et d'urbanisme. »**

Si les praticiens du droit ont l'habitude d'appeler un chat « un chat », le législateur dispose d'un privilège incomparable lui permettant d'adapter les définitions qu'il a pourtant lui-même validées.

Il en ressort ainsi que pour la première tranche de dix années qui débute à la date de la promulgation de la loi (soit le 22 août 2021), « le rythme d'artificialisation 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. » Cette période de 10 années constitue donc une **période de transition** avant d'appliquer de façon effective la notion d'artificialisation des sols.

La publication du Flash DGALN n° 01-2022 relatif aux apports de la loi climat et résilience dans la lutte contre l'artificialisation des sols³ apporte des précisions utiles sur la notion de consommation de l'espace en distinguant d'un côté, la « consommation d'espaces effective passée » et de l'autre la « consommation d'espaces potentielle future planifiée ».

³ Guide_technique_planification_réglementaire_-_application_circulaire_du_7_janvier_2022.pdf (ecologie.gouv.fr)

Selon les services du ministère, « **la consommation d'espaces effective passée** » consiste en un bilan réel dont la mesure peut s'effectuer par différents outils d'observation du changement effectif d'usage ou d'occupation des sols (notamment avec les fichiers fonciers mis à disposition sur le portail de l'artificialisation des sols, des suivis des autorisations d'urbanisme et des chantiers, etc.). » Dans ce cas, la nature des zonages des documents d'urbanisme n'a alors pas d'impact sur le calcul de la consommation d'espaces effective passée.

La notion de « **consommation d'espaces potentielle future planifiée** » renvoie quant à elle « *aux objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain* ». Cette consommation se calcule « *en superposant les dispositions des documents d'urbanisme les plus susceptibles de générer in fine, une consommation d'espaces effective* » avec d'autre part, *les surfaces identifiées comme des espaces naturels, agricoles et forestiers*. »

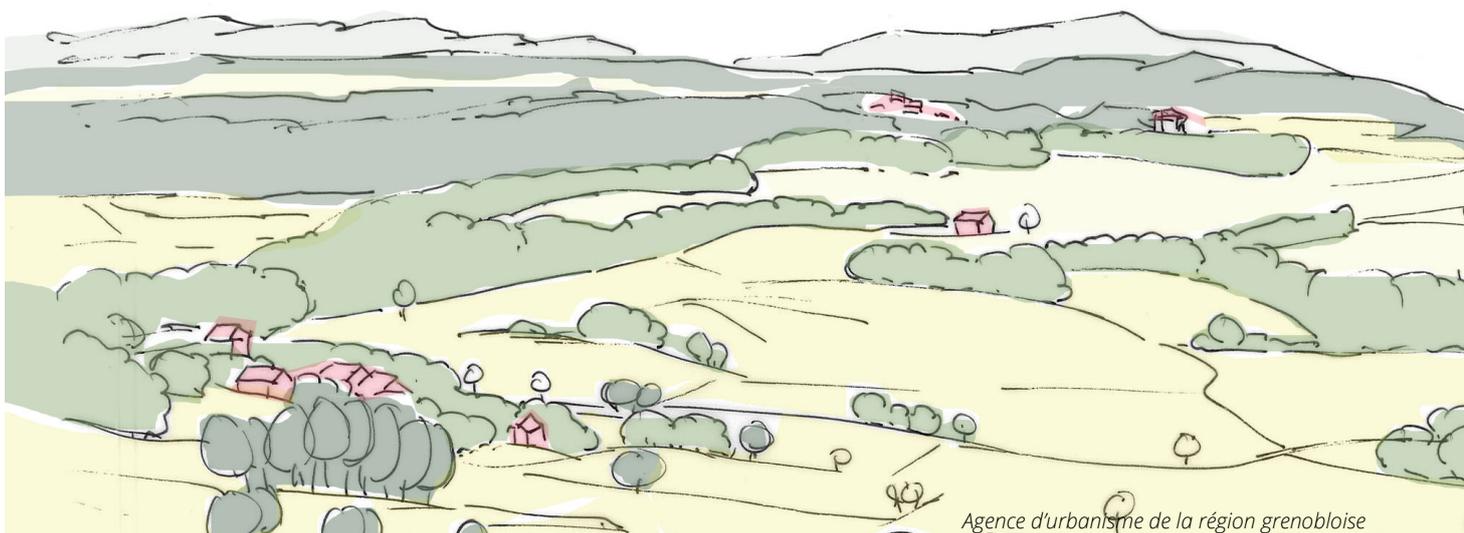
Selon la doctrine du ministère, cette différenciation est d'autant plus importante lorsqu'il s'agit de calculer la consommation d'espaces potentielle future planifiée lors de la révision d'un PLU : « *Un PLUI approuvé en 2011 prévoyait une « consommation d'espaces potentielle future planifiée » sous la forme de plusieurs 1AU (totalisant 10 ha) et 2AU (totalisant 20 ha), soit un total de 30 ha. En 2021, au moment de la révision du PLUI, le bilan de la « consommation d'espaces effective passée » n'identifie que l'urbanisation réelle de 10 ha, sur les 30 ha potentiels, le delta ayant conservé sa vocation d'espaces agricoles, naturels et forestiers. En d'autres termes, si le nouveau PLUI en cours de révision se fixe un objectif de réduction de 40 % par exemple, cela signifie qu'il ne pourra pas prévoir plus de 6 ha (et non 18 ha) de « consommation d'espaces potentielle future planifiée »*. »

À noter enfin qu'un espace naturel ou agricole occupé par une installation de production d'énergie photovoltaïque n'est pas comptabilisé, durant cette première période, 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 et 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.

Un décret pris en Conseil d'État doit préciser les modalités de mise en œuvre de ce cas particulier.

La lutte contre l'artificialisation des sols, au titre de la planification urbaine, s'articule autour de deux axes : une nécessaire évolution des documents de planification, un contenu renforcé des documents du PLU/PLUI.



LA TRADUCTION DU ZAN DANS LES DOCUMENTS DE PLANIFICATION

ÉVOLUTION DES DOCUMENTS DE PLANIFICATION

La lutte contre l'artificialisation des sols est l'affaire de **toutes les échelles territoriales**, depuis la région jusqu'à la commune. L'article 194 de la loi climat et résilience trace les contours d'une trajectoire qui se traduit par l'insertion dans les documents de planification et d'urbanisme (Sraddet, SCoT, PLU et cartes communales pour le territoire isérois) d'un objectif de diminution 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.

> Insertion des objectifs ZAN dans les documents de planification et d'urbanisme

La réduction du rythme de l'artificialisation dans le Sraddet

Le Sraddet fixe les objectifs de moyen et long terme sur le territoire de la région, notamment en matière de désenclavement des territoires ruraux, d'habitat, de gestion économe de l'espace, d'intermodalité.

Il constitue le premier étage d'une fusée qui conduira ensuite les documents de rang inférieur (SCoT, PLU et cartes communales) à se mettre en compatibilité avec le document lui étant immédiatement supérieur (lorsqu'il existe, le SCoT avec le Sraddet ; le PLU et la carte communale avec le SCoT, ou avec le Sraddet, si le territoire n'est pas couvert par un SCoT)⁴.

Il ressort de l'article 194 III. 3° de la loi que le rythme d'artificialisation pour la première période de 10 ans (22 août 2021 – 22 août 2031) à l'échelle régionale ne peut dépasser la moitié de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers telle qu'observée au cours des 10 années qui ont précédé la promulgation de la loi (22 août 2011 – 22 août 2021). **Les objectifs régionaux seront définis de manière différenciée et territorialisée.** Si bien que la réduction du rythme d'artificialisation ne sera pas uniformément répartie sur l'ensemble du territoire régional : selon les territoires, leurs besoins, leurs projets, l'effort pourra être plus ou moins soutenu.

Pour définir ces objectifs, la Région associe l'ensemble des établissements publics de SCoT appartenant au même ressort régional : ceux-ci sont regroupés pour l'occasion dans une conférence de SCoT, à laquelle sont associés deux représentants des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et des communes, compétents en matière de document d'urbanisme et non couverts par un SCoT. Leur réunion devait se tenir avant le 22 février 2022 selon les termes de la loi. Chaque conférence devait transmettre d'ici le 22 avril 2022 une proposition à la Région visant à établir des objectifs régionaux en matière de réduction de l'artificialisation nette et le cas échéant, sa déclinaison en objectifs infrarégionaux. Le caractère contraint de ce calendrier a rapidement été dénoncé par des associations d'élus qui ont profité des discussions en cours sur le projet de loi 3DS (différenciation, décentralisation, déconcentration et simplification) pour obtenir son desserrement. Le texte de loi promulgué le 21 février 2022 octroie à la conférence des Scot un délai de 6 mois supplémentaires pour transmettre à la Région sa proposition d'objectifs et repousse d'autant de mois la date à laquelle les Sraddet devront avoir intégré les objectifs de réduction du rythme de l'artificialisation des sols (le 22 février 2024 au plus tard au lieu du 22 août 2023 dans le texte initial). L'obligation pour la Région d'engager une évolution du Sraddet au plus tard le 22 août 2022 demeure inchangée.

⁴ Cf. La note du juriste, déc. 2020, Deux ordonnances ambitionnent de moderniser les SCoT et de rationaliser la hiérarchie des normes, www.aurg.fr

La réduction du rythme de l'artificialisation dans le SCoT

Deuxième étage de la fusée, les SCoT, et particulièrement leur projet d'aménagement stratégique (PAS), devront intégrer les objectifs de réduction de l'artificialisation des sols définis par le Sraddet au plus tard à l'expiration d'un délai de cinq ans à compter de la promulgation de la loi, soit le 22 août 2026.

Il convient de noter que les SCoT, pas plus que les PLU(I) et les cartes communales, ne bénéficient de la part de la loi 3DS du délai supplémentaire octroyé au Sraddet pour intégrer les objectifs de réduction du rythme d'artificialisation.

Ainsi, sur la base des objectifs fixés à l'échelle régionale, le document d'orientation et d'objectifs (DOO) pourra décliner les objectifs du PAS par secteur géographique en tenant compte :

- **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 ;
- **Des besoins en matière d'implantation d'activité économique** et de mutation et redynamisation des bassins d'emploi ;
- **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 ;
- **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 (Insee) ;
- **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 ;
- **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 de réduction du rythme de l'artificialisation mentionnés dans le PAS du SCoT ; en revanche, l'impact de ces projets sera pris en compte pour évaluer l'atteinte des objectifs fixés dans le Sraddet ;
- **Des projets d'intérêt communal ou intercommunal.**

La réduction du rythme de l'artificialisation dans les PLU(I) et les cartes communales

Le PLU(I) et la carte communale représentent le troisième et dernier étage de la fusée.

Si le PADD du PLU(I) fixait déjà des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain, la loi climat et résilience précise que ces objectifs sont désormais inscrits en vue de la réalisation des objectifs de réduction d'artificialisation des sols mentionnés dans le PADD et le DOO du SCoT ou, en l'absence de SCoT, avec les objectifs « Zan » du Sraddet, en cohérence avec le diagnostic établi dans le cadre du rapport de présentation du PLU(I).

En conséquence, **le PADD ne pourra 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. Il tiendra compte de la capacité à mobiliser effectivement les locaux vacants, les friches, et les espaces déjà urbanisés pendant la durée entre l'élaboration, la révision ou la modification du PLU(I) et son évaluation. Les communes couvertes par une carte communale participeront aussi à l'effort de réduction du rythme d'artificialisation des sols. Ainsi, **la délimitation de nouveaux secteurs dans lesquels les constructions sont autorisées⁵ ne sera possible que s'il est justifié que la capacité d'aménager et de construire est déjà mobilisée dans les secteurs déjà urbanisés.**

⁵ Par opposition aux secteurs où les constructions ne sont pas admises (art. L. 161-4 C. urb.).

> Conséquences pratiques sur les procédures d'évolution des documents d'urbanisme en cours et à venir

Les délais pour faire évoluer les documents de planification et d'urbanisme

L'évolution des Srdet devra être engagée dans un délai d'un an à compter du 22 août 2021, notamment en recourant à la procédure de modification simplifiée prévue par l'article L. 4251-9 du Code général des collectivités territoriales.

Ces évolutions doivent entrer en vigueur dans un délai de 30 mois, **au plus tard le 22 février 2024 (Cf. loi 3DS du 21 février 2022).**

Une fois le Srdet modifié ou révisé, les objectifs de réduction du rythme de l'artificialisation seront intégrés dans les SCoT, ou à défaut, les PLU(I) ou cartes communales : **au plus tard le 22 août 2026 pour les SCoT et au plus tard le 22 août 2027 pour les PLU(I) et les cartes communales.**

Dans le cas où un Srdet n'aurait pas été modifié ou révisé, le SCoT, ou en son absence, le PLU(I) ou la carte communale, doit alors engager l'intégration d'un objectif, pour les dix années suivant la promulgation de la loi, 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, ces dernières dispositions (cas où le Srdet n'aurait pas été modifié) ne sont pas applicables jusqu'à une échéance maximale de 10 ans après la promulgation de la loi, à l'égard des SCoT, ou en leur absence, à l'égard des PLU(I) et des cartes communales qui ont été approuvés entre le 22 août 2011 et le 22 août 2021 dont les dispositions prévoient **des objectifs chiffrés de réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers d'au moins un tiers par rapport à la consommation réelle observée au cours de la période décennale précédant l'arrêt du projet de document** (lors de son élaboration ou de sa dernière révision). Selon le Flash de la DGALN précité, cette dérogation vise à valoriser les documents approuvés avant la promulgation de la loi climat et résilience ayant fourni un effort conséquent dans la lutte contre la consommation de l'espace.

Précisons toutefois que cette dérogation ne porte que sur l'obligation d'intégrer directement l'objectif de réduction de 50 % de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers en cas de carence du Srdet. Selon le Flash de la DGALN, les SCoT d'une part, les PLU(I) et les cartes communales d'autre part devront cependant intégrer respectivement, au plus tard le 22 août 2026 et le 22 août 2027, les objectifs d'absence d'artificialisation à terme.

Pour assurer leur respect, ces échéances rapprochées supposent à la fois une bonne articulation entre les échelles concernées mais aussi une anticipation des contraintes administratives liées aux procédures à mettre en place.

Les sanctions en cas de non-respect des délais

Le non-respect des délais de mise en compatibilité mentionnés ci-dessus impactera les territoires couverts par un PLU(I) ou une carte communale. Les communes soumises au règlement national d'urbanisme peuvent l'être également, mais dans une moindre mesure.

D'une part, **dans le cas où le SCoT ne serait pas modifié ou révisé avant le 22 août 2026**, les ouvertures à l'urbanisation des secteurs mentionnés à l'article L. 142-4 du code de l'urbanisme seront suspendues jusqu'à l'entrée en vigueur du schéma modifié ou révisé. Les secteurs visés par cette suspension sont :

- Les zones à urbaniser (zones 2AU dites inconstructibles) délimitées après le 1er juillet 2002 ;
- Les zones naturelles, agricoles ou forestières d'un plan local d'urbanisme ou d'un document en tenant lieu ;
- Les secteurs non constructibles des cartes communales ;
- Les secteurs situés en dehors des parties urbanisées des communes non couvertes par un document d'urbanisme.

LES DATES À RETENIR

22/02/2024 au plus tard : Approbation du Srdet (cf. Loi 3DS du 21 février 2022)

22/08/2026 au plus tard : Approbation des SCoT

22/08/2027 au plus tard : Approbation des PLU(I) et cartes communales

D'autre part, **dans le cas où le PLU(I) ou la carte communale n'aurait pas été modifié ou révisé dans le délai imparti par la loi (au plus tard le 22 août 2027)**, aucune autorisation d'urbanisme ne peut être délivrée dans une zone à urbaniser du PLU ou dans les secteurs constructibles délimités par une carte communale, jusqu'à l'entrée en vigueur du PLU(I) ou de la carte communale modifiée ou révisée.

La procédure à engager pour mettre les documents de planification et d'urbanisme en compatibilité

Dès lors que le Srdet a fixé les objectifs de réduction d'artificialisation des sols, ceux-ci doivent être intégrés dans le SCoT, ou en l'absence de SCoT, dans le PLU(I) ou la carte communale lors de leur première révision ou modification.

Les procédures de révision pouvant s'étaler sur des périodes plus longues que les délais impartis par la loi pour intégrer les objectifs de réduction d'artificialisation, le législateur permet aux autorités compétentes de recourir à la procédure de modification simplifiée (censée être la plus rapide pour faire évoluer les documents), alors même que dans la majorité des cas, les évolutions opérées impliqueraient soit le recours à la procédure de révision, si ces évolutions changent les orientations du PADD du SCoT (ou projet d'aménagement stratégique) ou du PLU(I), soit *a minima* à la procédure de modification de droit commun en cas de réduction de la surface d'une zone urbaine ou à urbaniser.

L'intégration de l'objectif de lutte contre l'artificialisation des sols : impact de la loi sur les documents en cours

Les documents en cours doivent-ils intégrer l'objectif de lutte contre l'artificialisation des sols et de réduction de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers ?

Il faut d'abord noter que les SCoT prescrits avant le 1er avril 2021 (date d'entrée en vigueur de l'ordonnance du 17 juin 2020 relative à la modernisation des SCoT), et donc élaborés ou révisés initialement sous le régime des articles L. 141-4 (contenu du PADD) et L. 141-9 du code de l'urbanisme, doivent être partiellement reconfigurés, la loi climat et résilience leur imposant de respecter les articles L. 141-3 et L. 141-8 du code de l'urbanisme. Cela signifie que :

- **Le PADD** doit emprunter les éléments de contenu du projet d'aménagement stratégique en particulier la fixation, par tranches de dix années, d'un objectif de réduction du rythme de l'artificialisation ;
- **Le DOO** décline les objectifs de réduction de l'artificialisation des sols par secteur géographique en tenant compte notamment des besoins en matière de logement, en matière d'implantation d'activité économique et du potentiel foncier mobilisable dans les espaces déjà urbanisés...

Par ailleurs et s'agissant cette fois de l'état d'avancement des documents d'urbanisme, les dispositions de la loi sont opposables aux projets de SCoT et de PLU dont l'élaboration ou la révision a été prescrite **avant la promulgation de la loi sans avoir été encore arrêtée** (et, pour les cartes communales, si l'arrêté d'ouverture d'enquête publique n'a pas encore été adopté).

En revanche, elles ne s'appliquent pas aux SCoT, aux PLU(I) ou aux cartes communales dont l'élaboration ou la révision a été prescrite avant l'entrée en vigueur de la loi et arrêtée (ou, pour les cartes communales, l'arrêté d'ouverture adopté). Ces dispositions ne leur seront applicables qu'à partir de leur approbation.

> Des apports pour évaluer les efforts consentis

Un débat triennal dans les communes ou EPCI compétents en matière de PLU

Selon l'article L.2231-1 du code général des collectivités territoriales, **un rapport relatif à l'artificialisation des sols sur son territoire doit être présenté tous les trois ans** par le maire de la commune ou le président de l'EPCI compétent en matière de PLU devant leur assemblée délibérante. Ce rapport, qui doit **donner lieu à un débat suivi d'un vote**, doit rendre compte de la mesure dans laquelle les objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols sont atteints sur son territoire au cours des années précédentes.

L'avis de l'organe délibérant ainsi que le rapport seront publiés. Dans les 15 jours suivant leur publication, les deux documents seront transmis aux représentants de l'État dans la région et le département ainsi que, selon les cas, au président de l'EPCI dont la commune est membre ou aux maires des

communes de l'EPCI compétent en matière de PLU ainsi qu'au président de l'établissement public du SCoT.

Un décret en Conseil d'État est attendu pour préciser les indicateurs et données devant figurer dans ce rapport ainsi que les conditions dans lesquelles l'État met à disposition des collectivités concernées les données de l'observatoire de l'artificialisation.

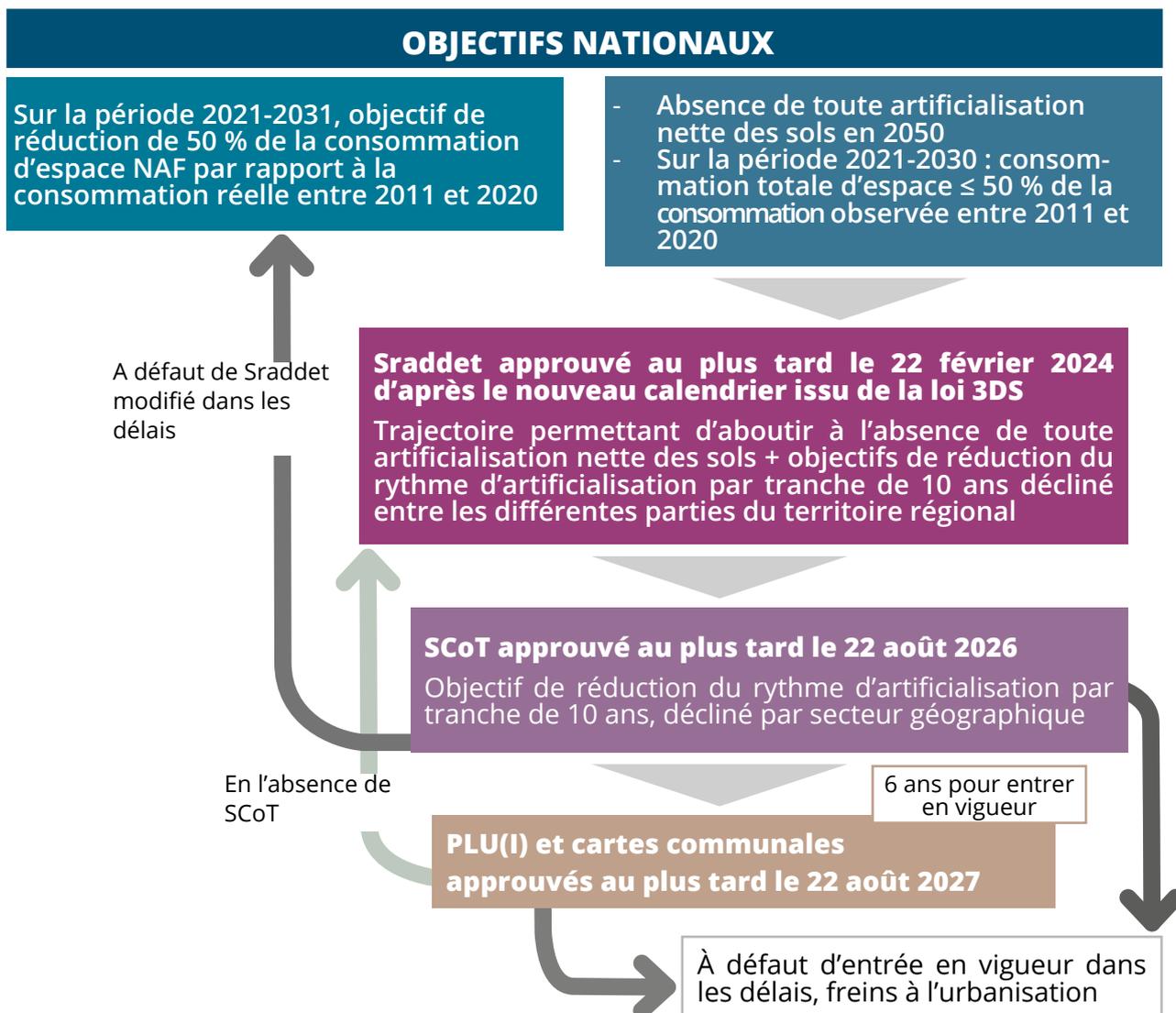
Il faut enfin relever que l'analyse des résultats de l'application du PLU(I) telle que prévue à l'article L. 153-7 du code de l'urbanisme et qui doit désormais être effectuée tous les 6 ans (au lieu de 9 ans) peut inclure le rapport à l'artificialisation lorsque la date coïncide (tous les 6 ans). La délibération qui résulte de cette analyse vaut alors débat et vote de l'article L. 2231-1 du code général des collectivités territoriales.

La circulaire du 7 janvier 2022 précise que les préfets de département sont chargés de rendre compte tous les trois ans de l'artificialisation des sols constatée dans les communes au règlement national d'urbanisme (RNU).

Un débat national tous les 5 ans

De plus, la loi impose au gouvernement de rendre public, au moins une fois tous les cinq ans, un rapport relatif à l'évaluation de la politique de limitation de l'artificialisation des sols. Ce rapport présente l'évolution de l'artificialisation des sols au cours des années précédentes, apprécie l'effectivité de la trajectoire Zan, fait état des moyens financiers mobilisés par l'État et contient des préconisations sur la trajectoire pour atteindre l'absence de toute artificialisation nette en 2050.

> En résumé



LES APPORTS DE LA LOI SUR LE PLU(I)

> L'obligation de définir une part minimale de surfaces non imperméabilisées ou éco-aménageables

Le code de l'urbanisme prévoyait déjà que le règlement puisse imposer une part minimale de surfaces non imperméabilisées ou éco-aménageables, éventuellement pondérées en fonction de leur nature, afin de contribuer au maintien de la biodiversité et de la nature en ville.

Initialement facultative, cette disposition devient obligatoire, selon l'article L. 151-22 du code de l'urbanisme :

- Dans les communes appartenant à une zone d'urbanisation de plus de 50 000 habitants figurant sur la liste prévue à l'article 232 du code général des impôts (qui définit la taxe annuelle sur les logements vacants) ;
- Dans les communes de plus de 15 000 habitants en forte croissance démographique figurant sur la liste établie au dernier alinéa du II de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation.

La loi précise que ce dispositif s'applique aux projets soumis à autorisation d'urbanisme, **à l'exclusion des projets de rénovation, de réhabilitation ou de changement de destination des bâtiments existants qui n'entraînent aucune modification de l'emprise au sol.**

> Les orientations d'aménagement et de programmation

Comme dans le cas précédent, **la loi fait évoluer le contenu des OAP** en rendant obligatoires certaines dispositions qui n'étaient, jusqu'à lors, que facultatives.

Ainsi, **les OAP doivent définir** :

- **Un échéancier prévisionnel d'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de réalisation des équipements** correspondant à chacune d'elles. Cette disposition issue du nouvel article L. 151-6-1 du code de l'urbanisme n'est toutefois pas applicable aux PLU(I) en cours d'élaboration, de révision ou de modification dont les projets ont été arrêtés avant la promulgation de la loi ;
- **Les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur les continuités écologiques, en cohérence avec le PADD.** En soi, cette nouvelle obligation ne saurait être accueillie avec étonnement. Il convient en effet de rappeler que l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme, qui énonce les objectifs de développement durable s'imposant aux documents d'urbanisme, oblige les collectivités publiques à agir en vue de préserver et remettre en bon état les continuités écologiques. Si la préservation de ces continuités peut se traduire par un simple zonage (ou indice) et l'édiction d'une disposition réglementaire (interdisant, par exemple, toutes nouvelles constructions dans la zone concernée ou la suppression des structures végétales telles que les arbres isolés, masses boisées, haies, alignements d'arbres), l'objectif de remise en bon état, pour être atteint, impose une véritable action de la part de la collectivité concernée, au-delà de la nécessité de suivre/vérifier l'application des règles édictées par le document d'urbanisme. Il n'est pas certain que la rédaction d'une règle soit alors suffisante pour répondre à cette injonction législative. De sorte que l'OAP constituait, avant même que la loi climat et résilience ne la rende obligatoire, le seul véritable outil, dans le PLU(I)⁶, pour définir des actions en vue de remettre en bon état les continuités écologiques, au-delà du PADD qui doit comporter, selon l'article L. 151-4, des orientations générales en matière « *de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques.* »

⁶ En dehors de l'urbanisme, des démarches, outils, procédures et programme d'actions existent pour agir en faveur de la remise en bon état des continuités écologiques (exemple des contrats verts et bleus).

Par ailleurs, le législateur complète le contenu facultatif des OAP qui « *peuvent définir les actions et opérations nécessaires pour protéger les franges urbaines et rurales. Elles peuvent définir les conditions dans lesquelles les projets de construction et d'aménagement situés en limite d'un espace agricole intègrent un espace de transition végétalisé non artificialisé entre les espaces agricoles et les espaces urbanisés, ainsi que la localisation préférentielle de cet espace de transition* » (art. L. 151-7 7° C. urb.). Ce nouveau contenu suppose un travail d'approfondissement rarement mené à l'heure actuelle.

Enfin, et parce que la mise en œuvre du Zan va nécessairement se traduire par la désartificialisation de certains espaces, les OAP peuvent porter sur des quartiers ou des secteurs à « *renaturer* » (art. L. 151-7 I. 4° C. urb.).

> Le durcissement des conditions d'ouverture à l'urbanisation des zones AU et l'abaissement du délai pour analyser les résultats de l'application du PLU(I) : la règle de 6

Depuis la loi Alur de mars 2014, l'ouverture à l'urbanisation des zones AU insuffisamment desservies par les réseaux relève d'une procédure de révision du PLU(I) lorsque cette ouverture intervient au-delà d'un délai de 9 ans à compter de la création de la zone AU concernée. Ce délai ne s'applique pas si la zone AU a fait l'objet d'acquisitions foncières significatives de la part de la commune ou de l'EPCI compétent, directement ou par l'intermédiaire d'un opérateur foncier.

Ce délai est ramené à 6 ans à compter de la création de la zone, ce qui aura pour effet d'accélérer l'ouverture à l'urbanisation de ces zones. Cette disposition n'est pas applicable pour les zones AU délimitées par un règlement de PLU(I) adopté avant le 1er janvier 2018.

Dans le même temps, la loi abaisse à 6 ans au lieu de 9 ans le délai au terme duquel les résultats de l'application du PLU doivent avoir été analysés : la loi aligne cette périodicité sur celle déjà applicable aux PLU intercommunaux tenant lieu de programme local de l'habitat. L'analyse des résultats peut inclure le rapport relatif à l'artificialisation des sols mentionné à l'article L. 2231-1 du code général des collectivités territoriales. Dans ce cas, la délibération vaut débat et vote au titre du troisième alinéa de l'article L. 2231-1.

> Les grandes opérations d'urbanisme (GOU)

L'article 208 insère une densité minimale de constructions dans les GOU. En dehors des GOU, le règlement du PLU(I) pourra prévoir une densité minimale de constructions dans les zones d'aménagement concerté (ZAC).

Le gouvernement est par ailleurs habilité dans un délai de neuf mois à compter de la promulgation de la loi, à prendre, par voie d'ordonnance, toutes mesures afin de rationaliser les procédures d'autorisation, de planification et de consultation prévues au code de l'urbanisme et au code de l'environnement pour accélérer les projets sur les terrains déjà artificialisés, dans le périmètre des opérations de revitalisation des territoires, des GOU ou des opérations d'intérêt national.

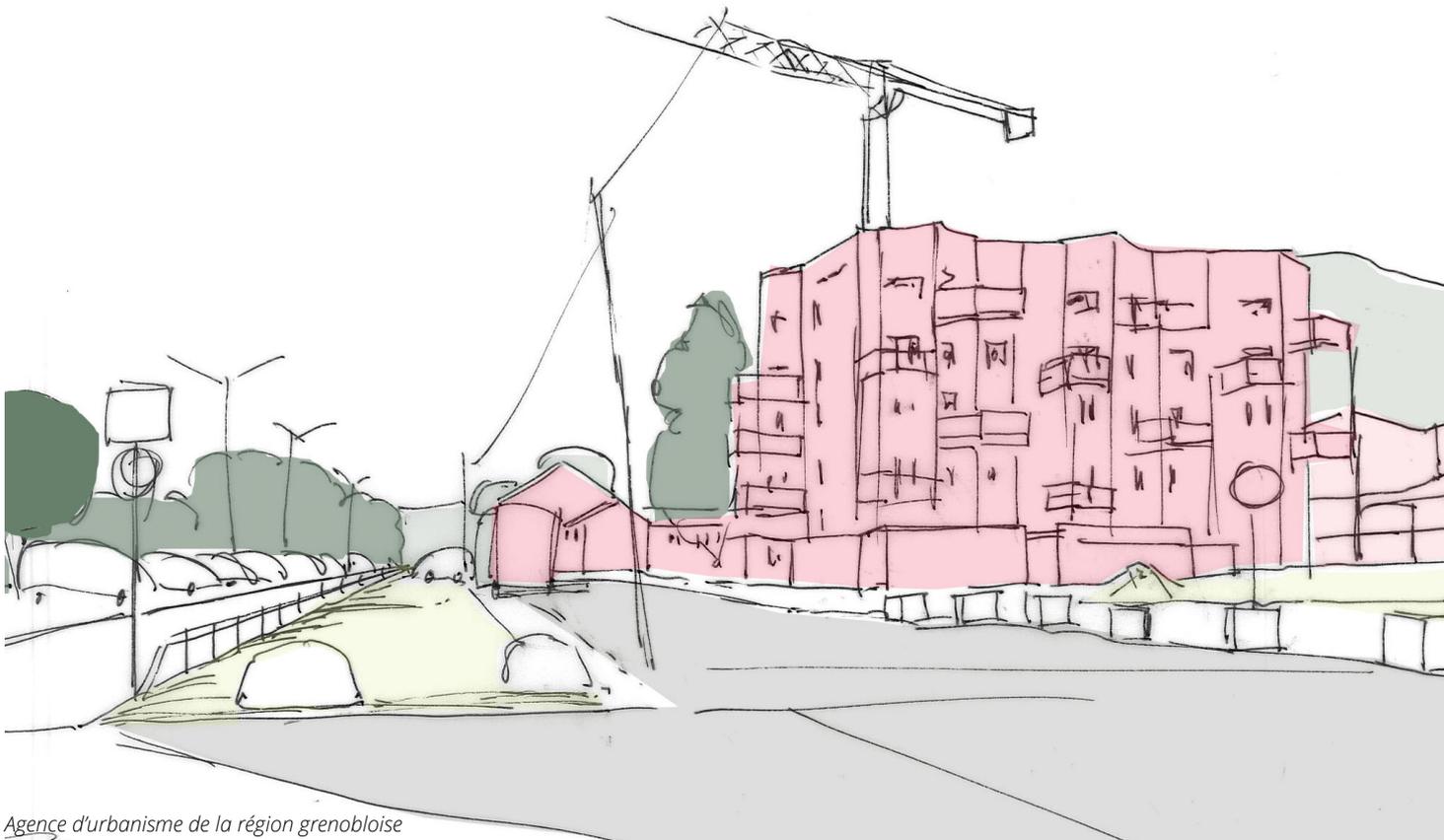
> Toujours plus de possibilités de déroger au PLU(I)

C'est une constante depuis plusieurs années : toutes les lois porteuses d'enjeux majeurs comprennent des dispositions permettant de déroger à certaines règles fixées par les PLU(I). La loi climat et résilience n'échappe pas à cette pratique, en créant cinq nouveaux cas de dérogations.

Ces dérogations doivent faciliter :

- **Les projets de construction ou de travaux réalisés sur une friche** : la dérogation porte sur les règles relatives au gabarit, dans la limite d'une majoration de 30 % de ces règles, et sur les obligations en matière de stationnement (art. L. 152-6-2 C. urb.) ;
- **La végétalisation des toitures et des façades en zones urbaines et en zones à urbaniser** : la dérogation porte sur les règles relatives à la hauteur et à l'aspect extérieur dans des limites fixées par décret en Conseil d'État (art. L. 152-5-1 C. urb.) ;
- **Les constructions faisant preuve d'exemplarité environnementale**, en dérogeant aux règles relatives à la hauteur afin d'éviter d'introduire une limitation du nombre d'étages par rapport à un autre type de construction. Un décret doit préciser les exigences auxquelles doit satisfaire une telle construction (art. L. 152-5-2 C. urb.) ;
- **Les projets contribuant à la qualité du cadre de vie**, par la création d'espaces extérieurs en continuité des habitations, assurant un équilibre entre les espaces construits et les espaces libres (art. L. 152-6 6° C. Urb.).

Enfin, **une dernière dérogation permet à l'autorité compétente de réduire l'obligation de réaliser des aires de stationnement à une place par véhicule motorisé** lorsque le pétitionnaire crée des infrastructures ou aménage des espaces permettant le stationnement sécurisé d'au moins 6 vélos par aire de stationnement. Cette possibilité de déroger aux règles du PLU(I) tient compte de la nature du projet et de la zone d'implantation.



L'AMÉNAGEMENT COMME LEVIER POUR ATTEINDRE LE ZAN

Qu'il s'agisse de réduire le rythme d'artificialisation des sols, renaturer les sols ou optimiser leur usage, de nombreux outils existent. Trois d'entre eux peuvent être notamment mobilisés : **régénérer les friches, réhabiliter les locaux dans les zones d'activité économique, encadrer l'implantation de projets commerciaux**. On notera en outre que les opérations d'aménagement participent à l'effort d'optimisation de la densité de l'espace.

DES OPÉRATIONS D'AMÉNAGEMENT VERTUEUSES

L'article L. 300-1 du code de l'urbanisme indique que « *Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser la mutation, le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels* ». La loi climat et résilience le complète en précisant que la mise en œuvre de ces objets implique notamment de rechercher l'optimisation de l'utilisation des espaces urbanisés et à urbaniser.

À cet effet, le code de l'urbanisme est complété par un article L.300-1-1 qui prévoit désormais que **toute action ou opération d'aménagement soumise à évaluation environnementale** doit faire l'objet :

- D'une **étude de faisabilité sur le potentiel de développement en énergie renouvelable** de la zone, en particulier sur l'opportunité de la création ou du raccordement à un réseau de chaleur ou de froid ayant recours aux énergies renouvelables et de récupération ;
- Une **étude d'optimisation de la densité des constructions** dans la zone concernée, en tenant compte de la qualité urbaine ainsi que de la préservation et de la restauration de la biodiversité et de la nature en ville. Cette étude ne sera toutefois pas applicable aux actions et aux opérations d'aménagement **pour lesquelles la première demande d'autorisation faisant l'objet d'une évaluation environnementale a été déposée avant l'entrée en vigueur de la loi (24 août 2021)**.

LES FRICHES

Jusqu'alors, les friches avaient une définition uniquement dans le code de commerce. Au sens de l'article R. 752-6 du code de commerce, une friche s'entend de toute parcelle inexploitée et partiellement imperméabilisée (C. com., art. R. 752-6).

DÉFINITION

La friche est désormais définie dans le code de l'urbanisme, à l'article L. 111-26 : « *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 aménagement ou des travaux préalables. Les modalités d'appréciation seront fixées par décret* ».

Le recensement des friches constructibles est confié aux observatoires de l'habitat et du foncier (art. L. 302-1 CCH).

En les définissant, le législateur fait des friches un outil identifié des politiques publiques d'aménagement. Deux outils sont ainsi créés : un dispositif dérogatoire au PLU(I) et l'expérimentation d'un certificat de projet.

> Autorisation des projets de construction ou travaux réalisés sur une friche à déroger aux règles des PLU(I) sur le gabarit, en cas de réemploi de ladite friche

Comme rappelé plus haut, le réemploi des friches en vue de la réalisation de constructions ou de travaux peut s'accompagner de dérogations accordées lors de la délivrance d'autorisation d'urbanisme.

> Expérimentation sur 3 ans d'un certificat de projet pour les projets situés intégralement sur des friches

Les certificats de projet ont été institués par l'ordonnance n° 2014-356 du 20 mars 2014 relative à l'expérimentation des certificats de projet. Ce mécanisme permet aux porteurs de projets économiques d'obtenir de la part du préfet du département, en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement, un état de certaines des réglementations applicables à leur projet et la garantie qu'elles ne seraient pas modifiées à leur égard durant une période limitée. Pour donner suite à la délivrance du certificat, il était prévu que « *les dispositions législatives et réglementaires applicables aux procédures et décisions administratives nécessaires à la mise en œuvre des projets ... pour la réalisation desquels une demande est adressée à l'administration durant les dix-huit mois suivant la notification du certificat de projet sont celles en vigueur à cette même date ;* » (Ord. n° 2014-355 du 20 mars 2014, art. 3).

Ce dispositif qui a vocation à renforcer la sécurité juridique autour de ces projets et à simplifier leur montage, a été dupliqué pour les friches, **à titre expérimental pour une durée de 3 ans**. Cette expérimentation vise à renforcer le dialogue entre administration et porteurs de projet, l'objectif étant d'accélérer le réemploi des friches, via une démarche en « mode projet ».

Ainsi, à la demande d'un porteur de projet intégralement situé sur une friche et soumis, pour la réalisation de son projet, à une ou plusieurs autorisations au titre du code de l'urbanisme, du code de l'environnement, du code de la construction et de l'habitation, du code rural, du code forestier, du code du patrimoine, du code du commerce, du code minier, le préfet de département peut établir un certificat de projet, dans les conditions prévues ultérieurement par décret.

Ce certificat indique

- **Les régimes, décisions et procédures applicables au projet à la date de cette demande, y compris :**
 - Les obligations de participation du public ;
 - Les conditions de recevabilité et de régularité du dossier par les autorités compétentes pour prendre les décisions, ou délivrer les autorisations nécessaires.
- **Le rappel des délais règlementairement prévus** pour l'intervention de ces décisions ou un calendrier d'instruction de ces décisions qui se substitue aux délais règlementairement prévus.

Il peut aussi indiquer les difficultés techniques ou juridiques qui pourraient faire obstacle au projet.

Conjointement à sa demande de certificat de projet, **le porteur de projet peut présenter une demande d'examen au cas par cas**, une demande d'avis sur le champ et le degré de précision des informations à fournir dans l'étude d'impact (art. L. 122-1-2 C. env.) et une demande de certificat d'urbanisme (au titre de l'article L. 410-1 du code de l'urbanisme).

Le certificat de projet offre au porteur de projet une réelle sécurité juridique de sa démarche : en cas de dépôt d'une autorisation d'urbanisme dans un délai de 18 mois à compter de la date de délivrance dudit certificat, la demande est alors instruite au regard des dispositions d'urbanisme en vigueur à la date de délivrance dudit certificat.

Une exception est toutefois prévue pour :

- Les dispositions dont l'application est nécessaire au respect des engagements internationaux de la France, notamment le droit de l'Union Européenne ;
- Ou lorsqu'elles ont pour objet la préservation de la sécurité, de la santé ou de la salubrité publique.

À noter toutefois que le titulaire du certificat de projet peut, à tout moment, renoncer au bénéfice de cette « cristallisation » pour l'ensemble des procédures restant à mettre en œuvre et des décisions restant à prendre, nécessaire à la réalisation du projet.

LES ZONES D'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE (ZAE)

Comme les friches, les zones d'activité économique (ZAE) constituent une réserve importante pour permettre la réalisation de projets répondant aux besoins de la collectivité notamment en matière de constructions de logements. Régénérer les ZAE participe à l'effort de sobriété foncière imposée par les textes.

Non définies jusqu'à présent, la loi climat et résilience comble mollement cette lacune qui doit permettre de mieux identifier les ZAE, notamment les ZAE dégradées et vieillissantes, afin de tirer profit de leur capacité à répondre à l'effort de sobriété foncière imposée par les textes.

DÉFINITION

ZAE: Sont qualifiées de zones d'activités économiques, les zones d'activités, intercommunales ou métropolitaines, industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristiques, portuaire, ou aéroportuaire, mentionnées aux articles L. 3641-1, L. 5214-16, L. 5215-20, L. 5217-2 et L. 5219-1 du code général des collectivités territoriales.

Cependant, cette définition est assez peu satisfaisante dans la mesure où elle ne permet pas une caractérisation précise de la ZAE. **C'est une définition par inventaire qui s'appuie sur la compétence exercée par une intercommunalité en matière de création, d'aménagement et de gestion des ZAE.**

L'intercommunalité est chargée d'établir un inventaire des zones situées sur le territoire où elle exerce cette compétence. Cet inventaire comporte :

- Un état parcellaire des unités foncières composant la ZAE, comportant la surface de chaque unité foncière et l'identification du propriétaire ;
- L'identification des occupants de la ZAE ;
- Le taux de vacance de la ZAE, calculé en rapportant le nombre total d'unités foncières de la zone d'activité au nombre d'unités foncières qui ne sont plus affectées à une activité assujettie à la cotisation foncière des entreprises depuis au moins deux ans au 1^{er} janvier de l'année d'imposition et qui sont restées inoccupées au cours de la même période.

L'inventaire est arrêté par l'autorité compétente après consultation des propriétaires et occupants des ZAE pendant une période de trente jours, puis transmis aux autorités compétentes en matière de SCoT, en matière de PLU(I) et de PLH.

Cet inventaire doit être engagé par l'autorité compétente dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi et finalisé dans un délai de deux ans. Il sera actualisé tous les 6 ans.

La loi climat et résilience apporte des précisions sur le cas particulier des ZAE faisant l'objet d'un contrat de projet partenarial d'aménagement ou situées dans le périmètre des secteurs d'intervention délimité par une opération de revitalisation du territoire : lorsque l'état de dégradation ou l'absence d'entretien par les propriétaires des locaux identifiés par l'inventaire compromettent la réalisation d'une opération d'aménagement ou de restructuration d'une ZAE, le préfet de département, le maire ou le président de l'EPCI compétent, après avis du conseil municipal ou de l'organe délibérant, peut mettre en demeure les propriétaires de procéder à la réhabilitation des locaux, terrains ou équipements concernés.

Si dans les trois mois qui suivent la mise en demeure, les propriétaires n'ont pas manifesté la volonté de s'y conformer ou si, lorsque les travaux de réhabilitation n'ont pas débuté dans un délai d'un an, **une procédure d'expropriation peut être engagée, au profit de l'État, de la commune, de l'EPCI, ou d'un établissement public d'aménagement.**

Un décret en Conseil d'État est attendu pour préciser les modalités d'application de ce dispositif.

L'ENCADREMENT DES ÉQUIPEMENTS DE LOGISTIQUE ET DES SURFACES COMMERCIALES

> Les équipements logistiques

La question de la réglementation des entrepôts logistiques était une préoccupation nouvelle et significative des parlementaires au regard des surfaces conséquentes que leur implantation peut nécessiter.

Il incombe désormais au Sraddet de fixer les objectifs de moyen et long termes sur le territoire régional en matière de développement et de localisation des constructions logistiques. Pour cela, il tient compte des flux de marchandises, notamment à destination des centres-villes, de la localisation des principaux axes routiers, du développement du commerce de proximité et du commerce en ligne, de l'insertion paysagère de ces constructions et de l'utilisation économe des sols naturels, agricoles et forestiers.

Si le Sraddet en vigueur n'intègre pas ces objectifs, il doit les traduire dès la première révision ou modification engagée après l'entrée en vigueur de la loi.

La loi climat et résilience complète également le contenu du document d'orientation et d'objectifs du SCoT lui imposant de déterminer les conditions d'implantation des constructions commerciales et des constructions logistiques commerciales en tenant compte de leur surface, de leur impact sur l'artificialisation des sols et de leur impact sur les équilibres territoriaux, notamment au regard du développement du commerce de proximité, de la fréquence d'achat ou des flux générés par les personnes ou les marchandises. Ces conditions doivent privilégier la consommation économe de l'espace, notamment en entrée de ville, par la compacité des formes bâties, la protection des sols naturels, agricoles et forestiers, l'utilisation prioritaire des surfaces vacantes et l'optimisation des surfaces consacrées au stationnement.

Le document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC) doit, pour les équipements logistiques commerciaux, localiser les secteurs d'implantation privilégiés au regard des besoins logistiques du territoire, au regard de la capacité des voiries, existantes ou en projet, à gérer les flux de marchandises et au regard des objectifs de réduction du rythme de l'artificialisation des sols.

Enfin, dans le cas où un territoire doté d'un PLU intercommunal n'est pas couvert par un SCoT, les OAP doivent comporter les orientations relatives à l'équipement logistique et déterminer les conditions d'implantation des équipements logistiques qui, du fait de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'aménagement du territoire et le développement durable.

> Coup d'arrêt à l'implantation des surfaces commerciales engendrant une artificialisation des sols

L'implantation des surfaces commerciales en périphérie des villes sur des terres agricoles a plusieurs conséquences dont celle de la consommation de l'espace qu'elles génèrent. La loi climat et résilience ne pouvait éluder la question de leur installation : **l'article 215 de la loi encadre les modalités d'octroi de l'autorisation d'exploitation commerciale des projets engendrant une artificialisation de sols.**

Elle indique que l'autorisation d'exploitation commerciale ne peut être délivrée pour une implantation ou une extension qui engendrerait une artificialisation des sols au sens de l'alinéa 9 de l'article L. 101-2-1 du code de l'urbanisme, c'est-à-dire « une *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 agricole par son occupation ou son usage.* »

Ce principe est assorti d'une exception : une autorisation d'exploitation commerciale peut être délivrée si le pétitionnaire démontre que son projet :

- S'insère en continuité avec les espaces urbanisés dans un secteur au type d'urbanisation adéquat ;
- Répond aux besoins du territoire ;
- Obéit à l'un des critères suivants :
 - L'insertion du projet dans le secteur d'intervention d'une opération de revitalisation de territoire ou dans un quartier prioritaire de la politique de la ville ;
 - L'insertion du projet dans une opération d'aménagement au sein d'un espace déjà urbanisé, afin de favoriser notamment la mixité fonctionnelle du secteur concerné ;
 - La compensation par la transformation d'un sol artificialisé en sol non artificialisé ;
 - L'insertion au sein d'un secteur d'implantation périphérique ou d'une centralité urbaine identifiés dans le document d'orientation et d'objectifs du schéma de cohérence territoriale entré en vigueur avant la publication de la loi climat et résilience ou au sein d'une zone d'activité commerciale délimitée dans le règlement du PLU intercommunal entré en vigueur avant la publication de la même loi.

Il faut néanmoins relever que ces exceptions ne valent que pour les projets ayant pour objet :

- La création d'un magasin de commerce de détail ou d'un ensemble commercial d'une surface de vente inférieure à 10 000 m² ;
- L'extension de la surface de vente d'un magasin de commerce de détail ou d'un ensemble commercial dès lors que la surface de vente totale dudit magasin ou ensemble commercial reste inférieure à 10 000 m² ;
- L'extension de la surface de vente d'un magasin de commerce de détail ou d'un ensemble commercial ayant déjà atteint le seuil des 10 000 m² ou devant le dépasser par la réalisation du projet, dans la limite d'une seule extension par magasin ou ensemble commercial et sous réserve que l'extension de la surface de vente soit inférieure à 1 000 m².

Si un décret doit préciser les modalités d'application de la dérogation et les projets considérés comme engendrant une artificialisation des sols, l'article L. 752-6 du code de commerce indique déjà que pour les projets d'une surface de vente comprise entre 3 000 m² et 10 000 m², la dérogation n'est accordée qu'après avis conforme du préfet.

ET MAINTENANT ?

Bien que la lutte contre l'étalement urbain et la nécessité de modérer notre consommation d'espace soient des objectifs ancrés dans les documents d'urbanisme depuis de nombreuses années, **l'objectif d'une absence de toute artificialisation nette des sols en 2050 impose un nouveau modèle de développement de nos territoires.**

Atteindre cet objectif implique de travailler de façon coordonnée, chacun selon sa compétence, sur deux aspects :

- Le contenant tout d'abord, ce qui implique de faire évoluer l'ensemble des documents de planification et d'urbanisme (Sraddet, SCoT, PLU/PLUI, cartes communales) dans des délais particulièrement tendus (approbation des SCoT au plus tard le 22 août 2026 et dans l'année qui suit pour les PLU/PLUI et cartes communales) pour leur assigner un objectif de réduction du rythme de l'artificialisation ;
- Le contenu ensuite, qui va imposer aux documents d'urbanisme locaux de définir, dans les mêmes délais que ceux précités, des règles permettant l'optimisation du sol tout en préservant le cadre de vie des habitants. Un travail de décryptage et de sensibilisation auprès du public sera déterminant pour s'assurer de l'acceptation sociale de ces règles.

Même si tous les décrets d'application ne sont pas encore parus (dont celui très attendu portant sur l'établissement d'une nomenclature des sols artificialisés) **les services de l'État sont mobilisés pour assurer « la mise en œuvre opérationnelle de la loi climat et résilience » depuis la publication le 7 janvier 2022 de la circulaire du Premier ministre Jean Castex.**

Cette implication se traduira autant par un travail de sensibilisation pour permettre aux élus de s'approprier les enjeux de la sobriété foncière que par une mise à disposition de données relatives à la consommation et à l'artificialisation des sols dans le cadre d'un observatoire national (<https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/>).

Le texte est aussi l'occasion de faire passer **deux messages importants** :

- **Le premier concerne les besoins de construction de logements et d'implantation d'activités**, rappelant qu'il devra être tenu compte « *des stratégies de développement et de revitalisation des territoires urbains et ruraux inscrits dans les outils contractuels entre l'État et les collectivités tels que les contrats de relance et de transition écologique ou les opérations de revitalisation de territoires* ».
- **Le second, à l'adresse des territoires non couverts par un document d'urbanisme, invite les collectivités concernées à s'inscrire dans une démarche de planification permettant de traduire une stratégie de développement** : il n'est pas de territoire qui ne soit concerné par cette loi majeure. La circulaire demande aux préfets de veiller au respect du principe de constructibilité limitée aux espaces urbanisés dans les communes soumises au règlement national d'urbanisme ; à charge pour les représentants de l'État de rendre compte de l'artificialisation des sols dans ces communes.

BIBLIOGRAPHIE

Pour la réalisation du présent document, ont été mobilisés les sources suivantes :

BOIVIN (J-P.), « *Réhabilitation des friches : un écot utile à la réalisation de l'objectif « Zéro artificialisation nette ?* », Bulletin du Droit de l'environnement industriel, Supplément, n°95, 1 septembre 2021.

CHAPOUTON (M.), GRIDAUH, Colloque « *La nature en ville* », organisée le 29 septembre 2021.

DE LESQUEN (X.), « *L'exemple de la lutte contre l'artificialisation des sols : existe-t-il un projet local à l'appui des objectifs nationaux ?* », Bulletin du Droit de l'environnement industriel, Supplément, n°95, 1 septembre 2021.

DUPIE (A.), « *Les outils de planification territoriales : de la lutte contre le mitage à l'objectif Zéro artificialisation des sols* », Bulletin du Droit de l'environnement industriel, Supplément, n°95, 1 septembre 2021.

FARRUGIA (V.), « *L'urbanisme et l'aménagement à l'aune de la loi climat et résilience* », JCP A n°38-39, 20 Septembre 2021, 2274.

HARADA (L-N.) et COUSSI (M.), « *Objectif Zéro Artificialisation Nette : la loi Climat -Résilience introduit un changement de paradigme dans la manière de concevoir nos villes* », Bulletin du Droit de l'environnement industriel, Supplément, n°95, 1 septembre 2021.

KURUGSKY (V.), « *Plaidoyer pour un nouveau type d'usage futur* » : la préservation de sols vivants pour protéger la biodiversité aujourd'hui et anticiper les obligations de demain », Bulletin du Droit de l'environnement industriel, Supplément, n°95, 1 septembre 2021.

MAITRE (M-P) et MOUSTARDIER (A.), « *Sites à vocation industrielle : quels leviers vers une zéro artificialisation* », Bulletin du Droit de l'environnement industriel, Supplément, n°95, 1 septembre 2021.

MONVOISIN (A.), « *Les zones d'activités économiques, un outil d'optimisation du patrimoine des collectivités territoriales* », revue Le Lamy Collectivités territoriales, n°101, 1er mai 2014.

PELRAS (M-C.) (dir.), Dictionnaire Permanent Construction – Urbanisme, mise à jour septembre 2021.

TALAU (J-M), « *Centres commerciaux versus commerce en ligne dans la loi Climat* », JCP A n°38-39, 20 septembre 2021, 2280.

Contact : Philippe Couillens

*Cette note a été réalisée avec le concours
d'Élise Nallet Rosado avocate stagiaire,
diplômée en droit immobilier*



Retrouvez toutes les notes juridiques
sur le site de l'Agence