



LES APAI(ZAN)TS DÉCRETS DU 27 NOVEMBRE 2023

Si le ZAN était un jeu de patience, de réflexion et surtout d'observation, il serait un puzzle. La loi Climat et résilience du 22 août 2021, modifiée par la loi corrective du 20 juillet 2023 destinée à faciliter sa mise en œuvre, en délimiteraient le cadre. Chaque décret d'application se positionnerait dans l'aire de jeu en épousant harmonieusement et sans forcer les formes désormais bien arrondies du cadre législatif, faisant apparaître, au fur et à mesure de l'assemblage des pièces réglementaires, l'œuvre finale. Celle-ci n'est pas totalement achevée : la remise annoncée par le Gouvernement au Parlement d'un rapport sur la fiscalité comme outil de lutte contre l'artificialisation des sols est en effet très attendue. Mais la publication simultanée de trois décrets le 27 novembre 2023 contribue à donner une image plus globale de l'ensemble du processus devant conduire les territoires à atteindre le zéro artificialisation nette des sols en 2050. Plus globale certes, mais une image pas complètement nette, comme en témoignent certaines dispositions inscrites dans les décrets.

L'ÉVALUATION ET LE SUIVI DE L'ARTIFICIALISATION DES SOLS

Le décret n° 2023-1096 du 27 novembre 2023 porte sur deux aspects :

- La clarification de la nomenclature des sols ;
- La composition du rapport triennal relatif à l'artificialisation des sols.

Une nomenclature des sols stabilisée

En définissant une nomenclature de l'artificialisation des sols de façon précipitée, le décret n° 2022-763 du 29 avril 2022 suscitait par la même occasion la crispation des élus. A tel point que l'Association des Maires de France déposait un recours devant le Conseil d'Etat qui ne lui donnait finalement gain de cause que sur un point : la nécessité de préciser l'échelle à laquelle l'artificialisation des sols doit être appréciée dans les documents d'urbanisme par décret, et non par arrêté ministériel comme l'indiquait le décret contesté.

On se souvient également que la nomenclature définie en avril 2022 ne comportait que 8 catégories et surtout, nourrissait des risques d'interprétation, notamment s'agissant de la qualification des sols à usage de parcs et jardins publics.

Annexe au décret n° 2022-763 du 29 avril 2022

SURFACES ARTIFICIALISÉES	SURFACES NON 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.	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. 

A l'annexe du décret du 29 avril 2022, le décret du 27 novembre 2023 substitue une nouvelle nomenclature, source de clarifications bienvenues.

D'un point de vue comptable, la nomenclature des surfaces artificialisées et non artificialisées passe de 8 à 10 catégories.

Le nombre de catégories demeure identique (5) pour les surfaces artificialisées. La 3° catégorie issue du décret du 27 novembre 2023 fusionne les anciennes catégories 3° (sols stabilisés et compactés ou recouverts de matériaux minéraux) et 4° (sols composés de matériaux composites). La catégorie 5° (surfaces en chantier ou en état d'abandon) élargit la qualification des sols artificialisés à l'ensemble des catégories 1° et 4°, alors que le décret du 29 avril 2022 la limitait aux seules « surfaces à usage résidentiel, de production secondaire ou tertiaire, ou d'infrastructures notamment de transport ou de logistique, dont les sols sont couverts par une végétation herbacée ».

Les surfaces non artificialisées s'enrichissent de deux catégories. La première résulte d'une distinction au sein de la catégorie 7° : les surfaces dont les sols sont végétalisés et à usage sylvicole qui y étaient rattachées deviennent une catégorie 8° à part entière ; la seconde (catégorie 10°) regroupe « les surfaces dont les sols sont végétalisés et qui n'entrent pas dans les catégories précédentes ».

Annexe au décret n°2023-1096 du 27 novembre 2023

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, asphalté, 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**, ou dont les sols sont **constitués de matériaux composites** (couverture hétérogène et artificielle avec un mélange de matériaux non minéraux).

4° Surfaces à **usage résidentiel**, de **production** secondaire ou tertiaire, ou **d'infrastructures** notamment de transport ou de logistique, dont les sols sont couverts par une végétation herbacée.

5° Surfaces entrant dans les catégories 1° à 4°, qui sont **en chantier** ou **en état d'abandon**.

SURFACES NON ARTIFICIALISÉES

6° Surfaces naturelles dont les sols sont soit **nus** (sable, galets, rochers, pierres ou tout autre matériau minéral, y compris les surfaces d'activités extractives de matériaux en exploitation) soit **couverts en permanence d'eau, de neige ou de glace**.

7° Surfaces à usage de **cultures** dont les sols sont soit arables ou végétalisés (agriculture), y compris si ces surfaces sont en friche, soit recouverts d'eau (pêche, aquaculture, saliculture).



8° Surfaces dont les sols sont végétalisés et à usage **sylvicole**.



9° Surfaces dont les sols sont végétalisés et qui constituent un **habitat naturel**.

10° Surfaces dont les sols sont végétalisés et qui n'entrent pas dans les catégories précédentes.

L'autre apport du décret réside dans la mesure de l'occupation effective des surfaces définies ci-dessus. Cette mesure s'effectue à l'échelle de polygones, en fonction des seuils de référence suivants :

- Surfaces supérieures ou égales à 50 m² pour les sols imperméabilisés en raison du bâti (catégorie 1°) ;
- Surfaces supérieures ou égales à 2 500 m² pour les autres catégories.

Le décret précise également que les infrastructures linéaires sont qualifiées à partir d'une largeur minimale de 5 mètres ; enfin, une surface végétalisée est qualifiée d'herbacée à condition que moins de 25 % du végétal soit arboré.

Afin de valoriser les espaces de nature en ville, **et sous réserve que leur superficie soit supérieure à 2 500 m², les surfaces dont les sols sont végétalisés et à usage de parc ou de jardin public peuvent être considérées, indépendamment de leur caractère boisé ou herbacé, comme étant des surfaces non artificialisées.**

Il en est de même pour les surfaces végétalisées sur lesquelles sont implantées des installations de production d'énergie solaire photovoltaïque. Pour mémoire, l'article 194 de la loi Climat et résilience prévoit que ces installations ne sont pas comptabilisées dans la consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers, pour la période transitoire 2021-2031, sous réserve des deux conditions suivantes :

- Ne pas affecter durablement les fonctions écologiques du sol, en particulier ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques ainsi que son potentiel agronomique ;
- Le cas échéant, ne pas être incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole ou pastorale sur le terrain duquel elles sont implantées.

Les critères à prendre en considération ont été définis par le décret n°2023-1408 du 29 décembre 2023.

La fixation d'un seuil à 2 500 m² pourra paraître trop haute comme le relève la fédération nationale des SCoT, en n'incitant pas à la désartificialisation des sols par la création de parcs et jardins publics inférieurs à cette surface. En contrepartie, les opérations aboutissant à la création de surfaces à usage résidentiel dont les sols sont couverts par une végétation herbacée ne seront pas qualifiées de surfaces artificialisées et n'auront pas, à ce titre, à être compensées par des opérations de renaturation.

Pour rappel, **la qualification des sols résultant de la nomenclature a pour objectif de déterminer le solde entre les surfaces artificialisées et les surfaces désartificialisées**, qui s'appliquera pour la deuxième période décennale, à compter de 2031. Elle ne s'applique pas pour les objectifs de l'actuelle période de dix ans (2021-2031) qui constitue une période transitoire pendant laquelle les objectifs de sobriété foncière portent sur la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers.

Pour terminer, et malgré des différences notables entre certains outils d'observation, **l'observatoire de l'artificialisation est désigné par le pouvoir réglementaire comme étant la plateforme nationale pour l'accès dématérialisé aux données sur la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers et sur l'artificialisation des sols.**

Le contenu du rapport triennal enfin révélé

Pour rappel, l'article L. 2231-1 du code général des collectivités territoriales créé par la loi Climat et résilience fait obligation au maire d'une commune ou au président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) doté d'un plan local d'urbanisme (PLU), d'un document d'urbanisme en tenant lieu ou d'une carte communale, de 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.**

La publication du décret du 27 novembre 2023, qui détaille les indicateurs et données que doit contenir le rapport, fait désormais **obligation aux collectivités concernées d'établir ce rapport dans les trois ans suivant l'entrée en vigueur de la loi Climat et résilience, soit en théorie avant le 25 août 2024.**

Ainsi, le rapport doit porter sur les éléments suivants :

1. **La consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers**, exprimée en nombre d'hectares, le cas échéant en la différenciant entre ces types d'espaces, et en pourcentage au regard de la superficie du territoire couvert. Le rapport peut aussi préciser la transformation effective d'espaces urbanisés ou construits en espaces naturels, agricoles et forestiers du fait d'une renaturation ;
2. **Le solde entre les surfaces artificialisées et les surfaces désartificialisées ;**
3. **Les surfaces dont les sols ont été rendues perméables** (surfaces bâties et surfaces imperméabilisées en raison d'un revêtement) ;
4. **L'évaluation du respect des objectifs de réduction de la consommation d'ENAF** et de lutte contre l'artificialisation des sols fixés dans les documents de planification et d'urbanisme.

La liste des indicateurs ou données n'est pas exhaustive, les communes et les EPCI peuvent mobiliser d'autres sources d'informations pour nourrir le rapport. Pour l'établir, les communes et les EPCI compétents disposent gratuitement des données produites par l'observatoire de l'artificialisation mentionné à l'article R. 101-2 du code de l'urbanisme. Ils peuvent également utiliser les données issues des observatoires de l'habitat et du foncier (OHF) et s'appuyer sur les analyses réalisées dans le cadre de l'évaluation du schéma de cohérence territoriale (SCoT) et de celle du PLU.

L'édition de ce premier rapport sera cependant allégée : pour la période 2021-2031, et tant que les PLU n'ont pas intégré l'objectif de lutte contre l'artificialisation des sols, seuls les indicateurs et données mentionnés au 1. et au 4. ci-dessus participent à l'établissement du rapport.

A l'absence d'établissement du rapport dans le délai imparti, la loi n'oppose aucune sanction.

Malgré tout, le rapport et le débat qui doit être tenu devant l'assemblée délibérante constituent une précieuse source d'informations pour les collectivités qui pourront, le cas échéant, corriger leur trajectoire en matière de consommation d'ENAF, puis d'artificialisation des sols à partir de 2031. **Ce n'est donc pas à un simple exercice formel auquel les collectivités compétentes doivent se plier ; au contraire, l'enjeu de ce rendez-vous périodique est de bien préparer l'avenir.**

LE CONTENU DU SRADDET ASSOUPLI

Selon le ministère, le décret n°2023-1097 du 27 novembre 2023 relatif à la mise en œuvre de la territorialisation des objectifs de gestion économe de l'espace est au décret du 22 avril 2022 ce que la loi du 20 juillet 2023 est à la loi Climat et résilience : un texte d'« ajustements », même si « assouplissements » serait plus approprié.

Des critères renforcés pour territorialiser les objectifs de réduction de la consommation d'ENAF

Fixée à l'article R. 4251-3 du code général des collectivités territoriales, **la liste des critères à prendre en compte pour définir les objectifs en matière de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols a été élargie.**

Ainsi, les objectifs doivent être déterminés en tenant compte des efforts de réduction déjà réalisés, mais également des enjeux de revitalisation des territoires, ainsi que des particularités géographiques locales telle que, pour les communes concernées, l'application des dispositions de la loi montagne du 9 janvier 1985. L'adaptation des territoires exposés aux risques naturels, de même que les enjeux de maintien et de développement des activités agricoles complètent la liste des critères.

Une différenciation territoriale désormais facultative

Pour rappel, Le SRADDET se compose d'un rapport d'objectifs et de règles générales. Si les objectifs du SRADDET s'appliquent aux normes inférieures dans un rapport de prise en compte, les règles générales du schéma régional ont une force juridique renforcée, celle de la compatibilité, qui impose au document inférieur de ne pas comporter des dispositions contraires à celles définies dans le document supérieur.

Le décret du 29 avril 2022 prévoyait que les règles générales du SRADDET déterminent pour chacune des parties du territoire régional une cible d'artificialisation nette des sols au moins par tranche de 10 ans. La logique d'assouplissement des textes retenue par le ministère l'a conduit, à travers le décret de novembre 2023, à **supprimer le caractère contraignant de la rédaction initiale en lui substituant la possibilité de définir des règles différenciées** « *afin d'assurer la déclinaison des objectifs entre les différentes parties du territoire en tenant compte des schémas de cohérence territoriale* » (art. R. 4251-8-1 CGCT).

Le fascicule des règles générales du SRADDET évolue également pour tenir compte de la surface minimale de consommation communale d'ENAF instituée par la loi du 20 juillet 2023 : la déclinaison territoriale des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols doit en tenir compte. Une disposition analogue est insérée à l'article R. 141-6-1 du code de l'urbanisme pour les SCoT : « *Lorsque les objectifs de réduction de l'artificialisation des sols sont déclinés par secteur géographique sur le fondement de l'article L. 141-8, il est tenu compte de la surface minimale de consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers (...). Il est également tenu compte des spécificités propres aux communes littorales (...) et aux zones de montagne (...).* ».

La mutualisation à l'échelle régionale de certains projets

Tirant les conséquences des apports de la loi du 20 juillet 2023, le décret de novembre 2023 modifie le contenu du fascicule des règles pour permettre de réserver à l'échelle régionale :

- Une part de la consommation d'espaces ou d'artificialisation des sols induite par des projets d'aménagements, d'infrastructures et d'équipements publics ou d'activités économiques d'envergure régionale ;
- Une part d'artificialisation des sols pour une liste de projets de construction ou d'extension de constructions ou installations nécessaires aux exploitations agricoles permettant de contribuer aux objectifs et orientations prévus dans le schéma directeur régional des exploitations agricoles.

Les listes des projets concernés ainsi que leurs évolutions successives sont transmises, lorsqu'ils sont concernés, pour avis aux présidents des établissements publics de SCoT, aux présidents des EPCI à fiscalité propre compétents en matière de PLU, aux maires, aux présidents de Départements.

L'impossibilité de refuser une autorisation d'urbanisme conforme à un document d'urbanisme climatisé

La possibilité d'opposer un sursis à statuer sur une demande d'autorisation d'urbanisme entraînant une consommation d'ENAF qui pourrait compromettre l'atteinte des objectifs de sobriété foncière susceptibles d'être fixés par le document d'urbanisme a été instaurée par la loi de juillet 2023.

Ce sursis n'est applicable que pendant la période 2021-2031 et n'est admis que lorsque le document d'urbanisme est en cours d'élaboration ou d'évolution. Sa durée de validité peut être supérieure au délai de droit commun de deux ans. Il ne peut être ni prononcé, ni prolongé après l'approbation du document d'urbanisme ayant intégré les objectifs de réduction de consommation d'ENAF.

En contrepartie, lorsque qu'un document d'urbanisme aura intégré ces objectifs, le décret précise que l'autorité compétente sera dans **l'impossibilité de refuser toute autorisation d'urbanisme conforme aux prescriptions d'un document d'urbanisme en vigueur et ayant fixé des objectifs chiffrés de lutte contre l'artificialisation des sols, au motif que la demande serait de nature à compromettre le respect de ces objectifs**. Le décret prend l'exemple d'une demande relative à une construction ou installation nécessaire à une exploitation agricole en faisant passer le message suivant : le refus ne sera tout simplement pas possible pour le motif évoqué ci-avant. En revanche, les motifs de refus reposant sur la non-conformité du projet avec les règles d'urbanisme définissant, notamment, les occupations et utilisations du sol demeureront toujours valables.

COMPOSITION ET FONCTIONNEMENT DE LA COMMISSION RÉGIONALE DE CONCILIATION

La loi du 20 juillet 2023 a annoncé la création d'un forfait national fixé à 12 500 hectares pour l'ensemble du pays, destiné à mutualiser la consommation d'ENAF induite par la réalisation d'un projet d'envergure nationale ou européenne présentant un intérêt général majeur. Le III de l'article 194 a été modifié à cette occasion afin de définir une liste générale de projets, actions, travaux pouvant prétendre à recevoir une telle qualification.

Une liste identifiant ces projets doit être publiée par arrêté du ministre chargé de l'urbanisme après avis du président du conseil régional et consultation de la conférence régionale de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols. A l'occasion d'un désaccord entre la région et le ministre, la loi de juillet 2023 a instauré, dans chaque région, une commission régionale de conciliation sur l'artificialisation des sols. Cette commission peut être saisie à la demande de la région.

Le décret n° 2023-1098 du 27 novembre 2023 a pour objet de préciser la composition et les modalités de fonctionnement de la commission.

On retiendra qu'elle est composée à parts égales de représentants de la région (3) et de l'Etat (3) et est présidée par un magistrat administratif.

Peuvent être conviés à siéger à titre consultatif un représentant par commune ou EPCI compétents en matière de document d'urbanisme ainsi qu'un représentant par établissement public du SCoT sur le territoire desquels se situe un projet d'envergure nationale ou européenne faisant l'objet du désaccord.

La commission peut également associer à ses travaux tout élu ou organisme non représenté en son sein. Elle peut solliciter l'avis de toute personne ou de tout organisme compétent notamment en matière d'aménagement foncier, d'urbanisme ou d'environnement.

La commission régionale de conciliation se réunit sur convocation de son président. Dans le mois qui suit sa saisine, elle formule une proposition notifiée au ministre chargé de l'urbanisme ainsi qu'au président de la région l'ayant saisie.

La décision finale revient au ministre qui doit motiver sa décision lorsqu'il ne suit pas l'avis de la commission de conciliation. Elle est transmise aux membres de la commission.

la note juridique

Si le ZAN était un jeu de patience, de réflexion et surtout d'observation, il serait un puzzle. La loi Climat et résilience du 22 août 2021, modifiée par la loi correctrice du 20 juillet 2023 destinée à faciliter sa mise en œuvre, en délimiteraient le cadre. Chaque décret d'application se positionnerait dans l'aire de jeu en épousant harmonieusement et sans forcer les formes désormais bien arrondies du cadre législatif, faisant apparaître, au fur et à mesure de l'assemblage des pièces réglementaires, l'œuvre finale. Celle-ci est encore loin d'être achevée : la remise annoncée par le Gouvernement au Parlement d'un rapport sur la fiscalité comme outil de lutte contre l'artificialisation des sols est en effet très attendue. Mais la publication simultanée de trois décrets le 27 novembre 2023 contribue à donner une image plus globale de l'ensemble du processus devant conduire les territoires à atteindre le zéro artificialisation nette des sols en 2050. Plus globale certes, mais une image pas complètement nette, comme en témoignent certaines dispositions inscrites dans les décrets.

