



HAL
open science

Les enjeux de la loi Climat et résilience en matière de sobriété foncière (intervention à la table ronde sur les enjeux de la loi Climat et résilience en matière d'urbanisme)

Nelly Sudres

► To cite this version:

Nelly Sudres. Les enjeux de la loi Climat et résilience en matière de sobriété foncière (intervention à la table ronde sur les enjeux de la loi Climat et résilience en matière d'urbanisme). *Revue Lexsociété*, 2024, *Revue LexSociété*. hal-04457037

HAL Id: hal-04457037

<https://hal.science/hal-04457037v1>

Submitted on 14 Feb 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - ShareAlike 4.0 International License



Les enjeux de la loi Climat et résilience en matière de sobriété foncière (intervention à la table ronde sur les enjeux de la loi Climat et résilience en matière d'urbanisme)

in A. RAINAUD, Les collectivités territoriales face aux défis environnementaux, questions d'actualité, Universités d'été de la décentralisation du GRALE par F. Crouzatier-Durand et V. Donier, Facultés de droit et de science politique de Nice et de Toulon, 2023

NELLY SUDRES

Maître de conférences en droit public

CREAM-EA 2038

Université de Montpellier

Résumé : L'examen des enjeux de la loi Climat et résilience en matière de sobriété foncière amène à s'intéresser tout d'abord aux moyens donnés au regard du calendrier resserré fixé, ensuite au modèle visé eu égard à l'exigence portée par la méthode Zan et enfin, à l'ambition poursuivie en terme de protection des fonctions écologiques des sols.

Mots-clés : Zéro artificialisation nette (ZAN); sobriété foncière ; artificialisation ; renaturation ; fonctions écologiques des sols ; trajectoire ZAN

1. La loi Climat et résilience opère un approfondissement de l'ambition de sobriété foncière. Si le « verdissement » des documents de planification et d'urbanisme n'est pas une nouveauté puisque les objectifs généraux de l'article 101-2 du code de l'urbanisme mentionnaient déjà entre autres, la « lutte contre l'étalement urbain »¹ ou l'« utilisation économe des espaces naturels »², loi du 22 août 2021 avec l'adjonction de l'objectif de « lutte contre l'artificialisation des sols »³ chiffré et borné temporellement, ouvre la voie, comme d'aucuns l'ont mis en évidence, à un « changement de paradigme »⁴ dont il faut tenter de mesurer qu'elle en est la traduction concrète.

2. La loi Climat et résilience rend opérationnel l'objectif de sobriété foncière. Elle met en place un dispositif visant à faire de la lutte contre l'artificialisation des sols non une simple « obligation de moyens » mais une véritable « obligation de résultat »⁵ par les échéances chiffrées qu'elle établit.

3. Le calendrier resserré fixé interroge toutefois sur les moyens donnés pour atteindre cette obligation de résultat (I) tandis que l'objectif du zéro artificialisation nette par la logique comptable qui l'innerve questionne sur le modèle visé (II) ainsi que sur l'ambition poursuivie en terme de protection des fonctions écologiques des sols (III).

I. Les moyens donnés : le calendrier du ZAN en question

¹ Loi n° 2018-1021 du 23 nov. 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite « loi ELAN ».

² Loi n° 83-8 du 7 janv. 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, dite « loi Defferre ».

³ Art. 101-2, 6 bis, Code urb.

⁴ P. SOLER-COUTEAUX et J.-Ph. STREBLER, « Les documents d'urbanisme à l'épreuve du zéro artificialisation nette : un changement de paradigme », RDI 2021, p. 512.

⁵ Ibid.

4. Le calendrier imposé. La loi Climat et résilience ajoute comme objectif général de la réglementation de l'urbanisme l'absence d'artificialisation nette à un terme⁶ fixé, par l'article 191, à 2050.

5. Afin d'atteindre cet objectif, le législateur programme une échéance intermédiaire, à savoir une diminution de 50 % de la consommation totale d'espaces naturel, agricole et forestier (NAF) à l'échelle nationale dans les dix prochaines années suivant la promulgation de la loi, c'est-à-dire sur la période d'août 2021 à août 2031.

6. Pour la période suivante (2031-2050) qui se scindera elle-même en deux tranches successives de 10 ans (août 2031-août 2041 et août 2041-août 2050), le législateur renvoie aux documents de planification et d'urbanisme la charge de déterminer la trajectoire de réduction du rythme de l'artificialisation propre à aboutir au ZAN en 2050.

7. Le doute sur le caractère réaliste de la première période du calendrier. La question des moyens pour atteindre le résultat fixé se pose, de manière prégnante, concernant la première période qui doit aboutir, pour 2031, à une réduction de moitié de la consommation d'espaces NAF.

8. Le passage par cette tranche intermédiaire 2021-2031 -qui a pu être qualifiée de « période de rodage »⁷- était nécessaire : alors que les données sur la consommation d'ENAF diffusées par l'observatoire de l'artificialisation des sols étaient mobilisables, les décrets d'application devaient être adoptés et les outils nécessaires à la mesure de l'artificialisation des sols -tels que le référentiel d'occupation du sol à grande échelle dit « OCS GE »- déployés.

9. Toutefois, le calendrier fixé par le législateur pour que les documents de planification et d'urbanisme déclinent en cascade l'objectif peut laisser dubitatif. Ainsi, les SRADDET⁸, sur la base des propositions de la conférence des SCoT⁹ du ressort territorial de chaque région, devaient être « climatisés »

⁶ Art. L. 101-2 du C.Urb.

⁷ A. LEROUX, S. LAMBERT et R. LÉONETTI, « Zéro artificialisation nette des sols (ZAN) - LE ZAN ?... Restons zen ! », JCP-notariale et immobilier 02 juin 2023, 1102.

⁸ Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'équilibre du territoire.

⁹ Schémas de cohérence territoriale.

initialement avant fin août 2023. L'échéance a été décalée à fin février 2024 par la Loi 3DS¹⁰ puis à fin novembre 2024 par l'article 1er de la loi du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux¹¹. Les SCoT devaient être actualisés à l'origine au plus tard pour fin août 2026, prolongé de six mois par la loi de 2023 (soit avant fin février 2027¹²). Enfin, les documents locaux d'urbanisme (PLU¹³, PLUi¹⁴, cartes communales) devaient être « zanifiés » avant le fin août 2027, décalé également par la loi de 2023 de six mois (soit à la fin février 2028¹⁵).

10. La réduction de moitié du rythme de consommation d'espaces d'ici 2031 devient plus complexe au fur et à mesure que l'on se rapproche de l'échéance. Cela peut faire douter que le calendrier adopté initialement puis assoupli soit propre à permettre d'atteindre l'objectif.

ii. Risque d'un contentieux sur la « trajectoire ZAN » adoptée par les territoires.

Ce calendrier place les collectivités face à un risque contentieux. Il concerne les collectivités qui ne sont pas déjà entrées dans une dynamique suffisante de réduction de l'artificialisation des sols ces dernières années au regard de leur consommation passée. En effet, elles pourraient être concernées par un contentieux de la « trajectoire ZAN », déclinaison de la jurisprudence Commune de Grande-Synthe¹⁶ sur la trajectoire de décarbonation. L'un des apports de la décision Commune de Grande-Synthe a été de permettre que le juge opère un contrôle de la trajectoire en amont, sans attendre l'échéance pour procéder à un bilan. Les collectivités ne sont, en ce sens, pas à l'abri de recours portés par des associations de protection de l'environnement réclamant du juge

¹⁰ Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

¹¹ Loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023.

¹² Art. 1^{er}, loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023, préc.

¹³ Plans locaux d'urbanisme.

¹⁴ Plans locaux d'urbanisme intercommunaux.

¹⁵ Art. 1er, loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023, préc.

¹⁶ CE, 19 nov 2020, n°427301, Cne de Grande-Synthe.

qu'il leur enjoigne de prendre rapidement des mesures¹⁷ pour s'assurer que l'objectif reste atteignable.

12. La question de la faisabilité de l'objectif à terme du ZAN passe également par la mesure de l'exigence de sobriété foncière qui est visée par le modèle mis en place.

II. Le modèle visé : l'exigence de sobriété foncière portée par le ZAN

13. **La comparaison avec la séquence ERC.** On peut se demander quel est le modèle de sobriété foncière qui est recherché au travers de l'objectif posé du « zéro artificialisation nette ». Pour mieux l'appréhender, il paraît instructif de comparer la « méthode ZAN » à la séquence ERC.

14. **Définition de la séquence ERC.** La séquence « Éviter-Réduire-Compenser » est un principe général du droit de l'environnement figurant à l'article L. 110-1 du code de l'environnement. Issue de la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature¹⁸ et renforcée par la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages¹⁹, cette séquence a pour objet de protéger la biodiversité contre les atteintes qui peuvent y être portées. Pour mémoire, l'article L. 110-1 impose « le principe d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable » et qui « implique d'éviter les atteintes à la biodiversité et aux services qu'elle fournit ; à défaut, d'en réduire la portée ; enfin, en dernier lieu, de compenser les

¹⁷ Telles que, par exemple, l'utilisation du sursis à statuer en matière d'autorisation d'urbanisme (art. 194, IV 14° de la loi n° 2021-1104 modifié par la loi n° 2023-630), utilisation du droit de préemption, engagement de la procédure de modification/révision du document d'urbanisme/planification.

¹⁸ Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976.

¹⁹ Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016.

atteintes qui n'ont pu être évitées ni réduites, en tenant compte des espèces, des habitats naturels et des fonctions écologiques affectées ».

15. Un réel emprunt à la logique portée par la séquence ERC? Certains commentateurs ont fait le parallèle entre l'objectif ZAN et la séquence ERC en considérant que la règle du « ZAN emprunte la séquence ERC du code de l'environnement »²⁰. On peut effectivement constater une transposition mais qui n'est toutefois que partielle.

16. La mobilisation des trois formes d'actions d'évitement, de réduction et de compensation. Les trois formes d'actions d'évitement, de réduction et de compensation sont effectivement sollicitées par la méthode du « zéro artificialisation nette ». Ainsi, les mesures d'évitement viseront à l'absence d'artificialisation supplémentaire au travers, par exemple, d'opérations de surélévation, de reconversion du bâti existant, de protection des sols des ENAF ou encore du recours aux friches et aux logements vacants. Le volet réduction passera par la restriction des nouvelles zones constructible et l'optimisation de la densité des espaces urbanisés avec notamment la densification et la division de parcelle. Enfin la compensation se traduira par la renaturation, la désartificialisation.

17. Des opérations non ordonnées à la différence de la séquence ERC. Si la méthode ZAN fait bien appel aux trois formes d'actions permettant de limiter les atteintes, elle s'éloigne de la logique portée par la séquence ERC. En effet, cette dernière est bien une séquence, c'est-à-dire une suite ordonnée, hiérarchisée d'opérations : l'ordre de la séquence implique de prioriser l'évitement de l'atteinte, à défaut de la réduire et seulement en dernier recours de procéder à sa compensation. Alors que la logique du ZAN est sur ce point différente : le résultat qui compte et qui est seul pris en compte est l'absence d'artificialisation supplémentaire. Comme le résume le Pr. Philippe Billet, « le ZAN compense la perte de sols pour établir un bilan comptable neutre »²¹. Peu

²⁰ A. LEROUX, S. LAMBERT et R. LÉONETTI, « Zéro artificialisation nette des sols (ZAN) - LE ZAN ?... Restons zen ! », préc.

²¹ PH. BILLET, « Protection des sols : un zéro artificialisation (pas très) net », Énergie Environnement - Infrastructures n° 2, Février 2023, alerte 25.

importe les moyens de parvenir à cette neutralité, il pourra indifféremment -et non successivement- être recouru à des mesures d'évitement (telles que la maîtrise de l'étalement urbain), de réduction (par ex. l'optimisation de la densité des espaces urbanisés) ou de compensation (la renaturation des sols artificialisés). C'est bien ce que traduit l'article L. 101-2-1 du code de l'urbanisme créé par la loi Climat et résilience qui dispose que « l'atteinte des objectifs mentionnés au 6° bis de l'article **résulte de l'équilibre entre** : 1° La maîtrise de l'étalement urbain ; 2° Le renouvellement urbain ; 3° L'optimisation de la densité des espaces urbanisés ; 4° La qualité urbaine ; 5° La préservation et la restauration de la biodiversité et de la nature en ville ; 6° La protection des sols des espaces naturels, agricoles et forestiers ; 7° La renaturation des sols artificialisés ». Donc si le ZAN mobilise les trois méthodes visant à limiter les atteintes (éviter, réduire, compenser), il ne les hiérarchise pas, ne les priorise pas bref, n'impose pas de suivre une séquence.

18. Conclusion à nuancer. On peut néanmoins nuancer le propos dans la mesure où l'esprit de la séquence ERC et sa hiérarchisation se retrouvent dans certaines dispositions²². Ainsi, les dispositions de l'article L. 151-5 du code de l'urbanisme imposent que le PADD (projet d'aménagement et de développement durable) du PLU justifie l'ouverture à l'urbanisation d'un nouvel espace NAF, par la réalisation d'une étude établissant que la capacité d'utiliser les espaces déjà urbanisés est déjà mobilisée au travers de leur densification, de la mobilisation des locaux vacants et des friches pendant la durée comprise entre l'élaboration, la révision ou la modification du PLU et son évaluation. De même, le régime des autorisations d'exploitation commerciale complété par la Loi Climat et résilience participe de cette dynamique de hiérarchisation de l'action. Il est désormais prévu²³ qu'un équipement commercial ne peut plus être implanté ou

²² De façon moins aboutie, l'article R. 122-5, VII du code de l'urbanisme dispose que « pour les actions ou opérations d'aménagement mentionnées à l'article L. 300-1-1 du code de l'urbanisme, l'étude d'impact comprend en outre : (...) 2° Les conclusions de l'étude d'optimisation de la densité des constructions dans la zone concernée ainsi qu'une description de la façon dont il en est tenu compte ».

²³ Art. L. 752-6, V, C. com.

étendu dès lors que cela engendrerait une artificialisation des sols²⁴. Cette interdiction de principe retranscrit la priorité donnée à l'évitement²⁵. La « réduction » découle des dispositions de la loi Climat qui cantonnent les dérogations à l'implantation d'équipements commerciaux à ceux qui ne dépassent pas 10 000 m². Enfin, on retrouve la dernière étape de la séquence, la compensation, car si l'artificialisation n'a pas pu être évitée, l'autorisation d'exploitation commerciale réduite à 10 000 m² peut être octroyée si la superficie équivalente est renaturée. Le régime prévoit toutefois une limite de taille à la satisfaction de la chronologie ERC puisque cette compensation par la renaturation n'est pas obligatoire. En effet, cette condition à l'artificialisation dérogatoire n'est qu'alternative : le bénéficiaire peut justifier l'application de la dérogation autrement, notamment si le projet s'insère dans le secteur d'intervention d'une opération de revitalisation de territoire ou dans un quartier prioritaire de la politique de la ville. Autrement dit, la compensation peut être esquivée car elle n'est qu'une des conditions alternatives à la dérogation à l'artificialisation pour un tel équipement commercial.

19. Transposition de la séquence ERC souhaitable et réaliste ? Cette confrontation du ZAN avec la séquence ERC met donc en lumière les méthodes différentes utilisées et soulève donc la question de l'approfondissement à terme de la méthode ZAN pour qu'elle s'inspire davantage de la séquence ERC. Est-il souhaitable et réaliste que le dispositif pensé pour la protection de la biodiversité

²⁴ « est considéré comme engendrant une artificialisation des sols un projet d'équipement commercial dont la réalisation engendre, sur la ou les parcelles cadastrales sur lesquelles il prend place, une augmentation des superficies des terrains artificialisés, au sens du neuvième alinéa de l'article L. 101-2-1 du code de l'urbanisme, par rapport à l'état de ces mêmes parcelles à la date du 23 août 2021 » (art. R. 752, 2^{ème} al., C. com. issu du décret n° 2022-1312 du 13 octobre 2022 relatif aux modalités d'octroi de l'autorisation d'exploitation commerciale pour les projets qui engendrent une artificialisation des sols).

²⁵ Dans le même sens, le régime (déjà applicable avant la loi Climat et résilience) priorise le recyclage foncier puisque le demandeur d'une autorisation d'exploitation commerciale doit démontrer, dans l'analyse d'impact, qu'aucune friche existante en centre-ville ou à défaut en périphérie ne permet l'accueil du projet envisagé (art. L. 752-6, IV, C. com.).

soit transposé à l'encadrement de l'artificialisation ... poursuivant alors comme ambition la protection des fonctions écologiques des sols ?

III. L'ambition poursuivie : la protection des fonctions écologiques des sols ?

20. L'objectif du ZAN impliquant la définition de l'artificialisation et de la renaturation. La logique de neutralité portée par le ZAN implique pour s'assurer du résultat nul de la soustraction de définir les deux termes de la différence : l'artificialisation et la renaturation des sols.

21. Une définition fondée sur les fonctions écologiques du sol. La définition adoptée par le législateur s'ancre sur les fonctions écologiques du sol pour mesurer si elles sont altérées ou restaurées. Ainsi, l'artificialisation, selon l'article 101-2-1 du code de l'urbanisme se définit « comme l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage ». Le même article dispose que « 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 ». M. Desrousseaux souligne « un changement de paradigme majeur pour le droit français : il ne doit plus s'agir de regarder uniquement le couvert du sol, c'est-à-dire son occupation, mais de regarder aussi ses qualités, c'est-à-dire les fonctions écologiques et les services écosystémiques qu'il rend »²⁶. La définition de l'artificialisation des sols prend pour base ses fonctions en terme de réservoir de biodiversité, de rôle d'écêtement des crues, de préservation de la ressource en eau, de puits de carbone, de production alimentaire etc...C'est ce que traduit le classement comme artificialisées des pelouses –plus précisément, les « surfaces

²⁶ M. DESROUSSEAUX, « Objectif ZAN : la feuille de route de la loi Climat et résilience en matière d'urbanisme », AJCT 2022, p. 12.

végétalisées herbacées (c'est-à-dire non ligneuses [non boisées ou arbustives] » ou « 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 »- par le décret 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'urbanisme²⁷. Ce classement acte du fait que « les fonctions écologiques [de ces espaces] sont souvent nettement diminuées »²⁸. Pour le dire autrement, « les espaces « engazonnés » autour des constructions et installations ne présentent a priori plus de caractère naturel, agricole ou forestier »²⁹.

22. Une classification finalisée pour le calcul du ZAN. Mais que l'on ne s'y trompe pas, cette définition de l'artificialisation basée sur les fonctionnalités des sols n'est pas incluse dans le code de l'environnement (avec pour vocation de créer régime de protection des sols) mais s'inscrit dans le champ du droit de l'urbanisme qui détermine les conditions d'utilisation du sol et de l'espace dans un objectif d'équilibre d'une part entre les activités et les implantations humaines concurrentes, de l'autre entre la préservation de l'environnement et le développement urbain. Par conséquent, la nomenclature des sols ne peut pas ignorer les enjeux du classement dans l'une ou l'autre des catégories pour l'application du ZAN. Le choix du classement ne peut pas être déconnecté de ces conséquences et du signal envoyé pour la conception, par les acteurs concernés, de leur stratégie visant l'atteinte de l'objectif de neutralité.

23. En ce sens, le classement des pelouses résidentielles et tertiaires résulte certes de la prise en compte de leur fonction écologique dégradée mais aussi du fait que si elles étaient classées comme surfaces non artificialisées cela aurait freiné leur mobilisation dans les démarches de densification urbaine et donc favorisé

²⁷ Décret n° 2022-763 du 29 avril 2022.

²⁸ Amendement n°CE440 à la proposition de loi visant à renforcer l'accompagnement des élus locaux dans la mise en œuvre de la lutte contre l'artificialisation des sols adopté en 1ère lecture par l'Assemblée nationale le mardi 27 juin 2023.

²⁹ J.-PH. STREBLER, « La nomenclature de l'artificialisation des sols applicable pour les documents d'urbanisme... en 2031 : plus de peur que de mal ? », RDI 2022, p. 684.

la poursuite de l'étalement urbain. Pour cette raison, le vote en 1ère lecture par les députés mardi 27 juin a abouti à supprimer la proposition des sénateurs³⁰ de reconnaître comme « non artificialisée une surface à usage agricole, résidentiel, de loisirs, ou d'infrastructures de transport, dont les sols sont couverts par une végétation herbacée ».

24. Ce sont encore les enjeux pour l'application du ZAN (et non uniquement les services écologiques rendus) qui guident le classement des « surfaces végétalisées à usage de parc ou jardin public, quel que soit le type de couvert (boisé ou herbacé) ». Pour valoriser ces espaces de nature en ville, le projet de décret relatif à l'évaluation et au suivi de l'artificialisation des sols, actuellement mis en consultation publique cet été³¹, les ajoute dans la catégorie des sols non artificialisés.

25. L'approfondissement par un « DPE des sols » ? Si le classement des sols vise à assurer le décompte ZAN et le traitement comptable de l'artificialisation, la définition centrée sur les fonctions écologiques des sols peut amener à promouvoir une logique visant à penser l'affectation et l'utilisation du sol selon sa capacité à rendre tel ou tel service. En ce sens, la Fondation pour la nature et l'homme propose l'établissement d'un « DPE des sols » afin de guider les décisions des acteurs de l'aménagement et de sensibiliser la population à l'importance des fonctions remplies par les sols. Ce diagnostic serait « réalisé au moment des ventes et des mises en location de terrains nus ou de bâtiments, associé à au moins cinquante mètres carrés de terrain non bâti » et centré sur quelques indicateurs seulement pour s'assurer qu'il demeure économiquement abordable³². Il restera encore à éviter les critiques soulevées pour le DPE classique concernant son mode de calcul et la différence de résultats constatée selon les diagnostiqueurs sollicités...

³⁰ art. 9, Proposition de loi visant à faciliter la mise en œuvre de l'objectif ZAN au cœur des territoires.

³¹ Consultation publique du 13 juin au 4 juillet 2023 ; D. PICOT, « ZAN : les collectivités en attente active des décrets d'application », www.lagazettedescommunes.com, 20 nov. 2023.

³² « Zéro artificialisation nette : vers un DPE des sols pour la planification urbaine ? », www.environnement-magazine.fr, 7 juin 2023.