



OLIVIER BONNEAU



FANNY CLERC



ARNAUD LE GULUCHE

Zéro artificialisation nette (ZAN) du territoire français : exit l'objectif indéfini, place à la codification et à la programmation

La loi « portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets » a été promulguée le 24 août 2021. Elle comporte de nombreux titres (consommation, production et travail, déplacements, logements, nourriture, protection judiciaire de l'environnement) et, pour ce qui nous intéresse, un titre V intitulé « se loger » dont les chapitres III et IV ont pour objet la « lutte contre l'artificialisation des sols ». Depuis notamment l'instruction au gouvernement du 29 juillet 2019 relative à l'engagement de l'Etat en faveur d'une gestion économe de l'espace – laquelle s'adressait aux services de l'Etat afin qu'ils veillent « à ce que la lutte contre l'artificialisation soit bien prise en compte dans les stratégies d'aménagement, lors de la définition des projets et lors de leur mise en œuvre » – les collectivités étaient très fortement incitées à réduire la consommation d'espace lors de l'élaboration ou la révision de leurs documents d'urbanisme. La simple incitation laisse désormais place à un cadre juridique structuré.

I. ZÉRO ARTIFICIALISATION NETTE DU TERRITOIRE : POURQUOI / COMMENT ?

Le ZAN : raisons et incidences

Selon l'étude d'impact du projet de loi, le phénomène d'artificialisation des sols « a des conséquences **négatives** à la fois parce qu'il crée une dépendance à la voiture individuelle, **augmente les déplacements**, éloigne des emplois et des services publics, mais aussi parce qu'il **réduit les espaces naturels et agricoles** et porte ainsi **atteinte à la biodiversité**, au potentiel de **production agricole** et de **stockage de carbone**, et augmente les **risques naturels** par ruissellement ».

En conséquence, la même étude d'impact estime que la lutte contre cette dynamique contribue à faire baisser les coûts relatifs aux réseaux et voiries, aux équipements publics et aux transports, de sorte qu'au-delà de son incidence positive sur l'environnement en général, elle est jugée comme ayant un impact positif sur la ville et son cadre de vie.

Toutefois, la lutte contre l'artificialisation des sols a pour effet une augmentation des coûts des opérations d'aménagement et immobilières (densification, rareté du foncier notamment) et est critiquée par les propriétaires fonciers qui se sentent parfois spoliés de leur propriété privée (terrains classés en zone inconstructibles).

Définition et programmation du ZAN

Bien qu'assez objectivable, la notion d'artificialisation des sols ne faisait pas l'objet d'une définition juridique. La loi ajoute à l'article L. 101-2-1 du code de l'urbanisme les alinéas suivants :

« L'artificialisation est définie comme **l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol**, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage.»

Un décret en Conseil d'Etat devrait également établir « 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 ».

L'article 191 de la loi prévoit : « 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**. Ces objectifs sont appliqués de manière différenciée et territorialisée, dans les conditions fixées par la loi.».

Quelques précisions

Les mesures transitoires ou une mutation rapide des documents d'urbanisme :

- **SRADDET** : engagement d'une procédure de modification dans le délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la loi.
- **SCoT/PLU/carte com.** : intégration des dispositions de la loi lors de leur première révision ou modification après l'intégration des objectifs par le SRADDET. Leur évolution doit entrer en vigueur dans un délai de 5 ans pour les SCoT et 6 ans pour les PLU et cartes com., à compter de la promulgation de la loi. Si le SRADDET n'est pas modifié, les documents évoluent par modification simplifiée dans le délai d'un an suivant sa promulgation.

En cas de non-respect de ces délais, les ouvertures à l'urbanisation prévues par les SCoT sont suspendues. Pour les PLU et cartes com., aucune autorisation d'urbanisme ne pourra être délivrée dans les zones à urbaniser ou les secteurs des cartes com. où les constructions sont autorisées.

Les SCoT, PLU et carte com. qui ont été approuvés il y a moins de 10 ans, qui prévoient une réduction d'au moins un tiers de la consommation par rapport aux 10 années précédant l'arrêt du projet, disposent d'un délai de 10 ans à compter de la promulgation de la loi pour intégrer ses dispositions relatives au ZAN.

Ces dispositions sont applicables aux procédures en cours tant que le projet n'est pas arrêté et d'application immédiate aux documents approuvés.

Abréviations

- CU : code de l'urbanisme
- PLU : plan local d'urbanisme
- Carte com. : carte communale
- SCoT : schéma de cohérence territoriale
- SRADDET : schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

II. LE ZAN EST MIS EN ŒUVRE PAR LES DOCUMENTS D'URBANISME

SRADDET

Objectifs :

Ils fixent une trajectoire permettant d'aboutir à l'absence de toute artificialisation nette des sols, ainsi que, par tranche de dix années, un objectif de réduction du rythme de l'artificialisation. Cet objectif est décliné entre les différentes parties du territoire régional.

Nb : le SRADDET se place ainsi en document « chapeau » et devrait avoir vocation à imposer une répartition territoriale des capacités d'urbanisation.

SCOT

Projet d'aménagement stratégique :

Il fixe par tranche de dix années un objectif de réduction du rythme de l'artificialisation.

Document d'orientations et d'objectifs :

Il peut décliner ces objectifs par secteur géographique en tenant compte de plusieurs critères (besoins de logements, économiques, potentiel foncier, effort déjà fourni en matière d'économie foncière etc.).

PLU

Projet d'aménagement et de développement durable :

Doit permettre d'atteindre les objectifs du SCoT ou à défaut du SRADDET.

Il ne peut prévoir d'ouverture à l'urbanisation que s'il est justifié que la capacité de construire ou d'aménager est déjà mobilisée dans les espaces urbanisés existants.

Carte communale

Elle doit permettre d'atteindre les objectifs fixés par les documents supérieurs.

Elle ne peut prévoir l'ouverture à l'urbanisation de sols naturels, agricoles ou forestiers que s'il est justifié que la capacité de construire ou d'aménager est déjà mobilisée dans les espaces déjà urbanisés.