

**LE POINT SUR « ZERO ARTIFICIALISATION NETTE »  
suite aux lois n° 2021-1104 du 22-08-21 et n° 2023-630 du 20-07-23  
(situation au 31-08-23)**

PREAMBULE :

La loi n° 2021-1104 du 22-08-21 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets consacre ses articles 191 à 226 au « zéro artificialisation nette » (« ZAN »), les articles 195, 204 et 221 ayant été censurés par le Conseil constitutionnel.

On examine en I cette loi, qui a été en partie modifiée par la loi n° 2023-360 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux (II). On renvoie à une partie III, commune aux deux lois, les modifications de divers codes au titre de ces deux lois, en ignorant les modifications mineures et sans grande portée, ou encore celles qui ne concernent pas ou peu les associations environnementales (code de la construction ou de l'habitation, code de commerce...).

La loi n° 2023-630 du 20-07-23 comprend en tout 9 articles, le dernier prévoyant la remise par le Gouvernement au Parlement d'un rapport sur l'adaptation de la fiscalité à l'objectif ZAN ; on se limitera donc aux articles 1 à 8.

Dans ce qui suit, le texte des deux lois ou les textes antérieurs modifiés sont en *italique*. Les passages modifiés en 2023 du texte de la loi de 2021 sont soulignés (donc ne le sont pas les passages propres à la loi de 2023), et, s'agissant de la seule loi de 2021, sont soulignés les passages des modifications qu'elle apporte aux textes antérieurs. Certains passages de la loi de 2021 ne sont pas commentés, dans la mesure où les modifications apportées ne sont pas significatives et ne présentent pas d'intérêt pour les associations environnementales ; de ce fait, des modifications du code de la construction et de l'habitation (CCH), du code rural et de la pêche maritime (CRPM), du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) et du code de commerce (C. Com.) ne sont pas étudiées.

Des **commentaires** intermédiaires numérotés ont été introduits, et il y a un **commentaire synthétique** en V, et qui renvoie aux commentaires numérotés, les plus importants étant en **gras**. Il est souvent nécessaire de commenter le même article de loi en plusieurs temps (monstrueux art. 194 de la loi de 2021!). On compte en tout **42 commentaires intercalés**, entre différents articles ou au sein du même article.

Les **abréviations** (VI) utilisées sont de deux types

- a) abréviations usuelles pour les codes, les documents d'urbanisme et de planification, et leurs composantes (VI-A) ;
- b) abréviations spécifiques liées au sujet, afin d'économiser l'espace de ce document fort long, ce qui améliore l'analyse détaillée des textes (attraction du regard) (VI-B).

Modes de lecture possible, en dehors de la lecture intégrale dans l'ordre :

- lecture rapide consistant à lire la partie V et à se reporter en tant que de besoin au commentaire C1, C2, Cn..., la page étant indiquée ;
- lecture plus logique: commentaires dans l'ordre, ou au moins ceux en gras, puis partie V.

Le présent document a vocation à être mis à jour avec les décrets d'application, voire de nouveaux changements législatifs.

## Plan du document :

<u>I) Loi de 2021: panorama général et examen sélectif</u>	p. 3
1.1. Dispositions de base non codifiées	p. 3
1.2. Modifications du C. Urb.	p. 3
1.3. Modifications du CGCT	p. 4
1.4. Modifications du C. Env.	p. 4
<u>II) Loi de 2023 (dispositions non codifiées)</u>	p. 6
2.1. Modification de l'art. 207 de la loi de 2021	p. 6
2.2. Modifications de l'art. 194 de la loi de 2021	p. 7
<u>III) Modifications des codes par les deux lois (hors celles abordées en I)</u>	p. 16
3.1. CGCT	p. 16
3.2. C. Urb.	p. 22
3.3. C. Env.	p. 31
<u>IV) Interactions avec la loi « APER » n° 2023-175 du 10-03-23</u>	p. 32
4.1. Dérogation pour les surfaces d'implantation de panneaux photovoltaïques	p. 32
4.2. Loi APER de 2023 proprement dite	p. 32
<u>V) Commentaire de synthèse</u>	p. 34
5.1. Logique générale du bazar	p. 34
5.2. Les véhicules textuels de l'objectif ZAN	p. 34
5.3. Usine à gaz et choses qui fâchent	p. 35
5.4. Quelques avancées et points d'appui pour l'activité associative	p. 36
5.5. Conclusion provisoire	p. 36
VI) Récapitulatif des abréviations	p. 37
VI-A : Abréviations usuelles	p. 37
VI-B : Abréviations de circonstances	p. 38

## I) Loi de 2021 : panorama général

### 1.1. Dispositions de base non codifiées

Il convient de commencer par quelques dispositions fondamentales non codifiées.

#### 1.1.1. L'« objectif ZAN »

Art. 191 :

*« 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. »*

#### 1.1.2. La « consommation des espaces naturels agricoles et forestiers » (CENAF)

Art. 194-III :

*« (...) 5° Au sens du présent article, la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers est entendue comme la création ou l'extension effective d'espaces urbanisés sur le territoire concerné. »*

### 1.2. Modifications du C. Urb.

Art. 192 à 194, 199 à 201, 202-IV, 203, 205-III, 206-II, 208 à 211, 213, 214, 219, 220, 222.

C'est naturellement le code le plus modifié. Cf. 3.2... On doit cependant aborder à ce stade une innovation terminologique importante, la définition de la « friche » par l'art. L 111-26 nouveau :

*« Au sens du présent code, on entend par “ friche ” tout bien ou droit immobilier, bâti ou non bâti, inutilisé et dont l'état, la configuration ou l'occupation totale ou partielle ne permet pas un réemploi sans un aménagement ou des travaux préalables. Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret. »*

COMMENTAIRE 1 : Le « ou droit immobilier » fait allusion aux démembrements du droit de propriété : usufruit/nue propriété, ou démembrement plus limité tel que droit d'usage (au sens patrimonial), ou droit d'un co-indivisaire dans une indivision. Les friches peuvent être renaturées si elles sont sur des sols artificialisés, ou au contraire réartificialisées dans l'hypothèse inverse. Cela peut donc influencer sur la somme algébrique ZAN.

Implication apportée par l'art. 222 : un régime expérimental d'une durée de 3 ans. Il consistait à donner la possibilité au préfet d'établir au profit d'un « porteur de projet » un « certificat de projet » pour un projet intégralement situé sur une friche au et soumis à une ou plusieurs autorisations au titre du plusieurs codes (C. Ur., C. Env., CCH, CRPM, C. For., C. Com. et Code minier). DCE prévu. Mais la loi APER de 2023 a abrogé le bazar (art. L 181-6 C. Env., donc implicitement les art. R 181-4 à R 181-11 subséquents). Comprenez qui pourra...

Il y a assurément des jobards dans les hautes sphères de l'Etat, qui se sont magnifiquement pris les pieds dans le tapis de l'expérimentation, très à la mode, et d'une hypocrisie absolue. Pour preuve, on se reportera avec délectation au début des commentaires d'un cabinet d'avocats sur ce sujet, commentaires apparemment antérieurs à l'abrogation dudit bazar par la loi APER de 2023 :

<https://veille.riviereavocats.com/le-certificat-de-projet-un-outil-aux-benefices-mesures/>

Et on lira avec profit le commentaire de la colonne de droite : « friches industrielles et dérogations « espèces protégées » : un hiatus à résoudre vite ». On comprend mieux le pourquoi de cette abrogation. Tout ça pour ça...

### 1.3. Modifications du CGCT

Art. 198, 206-I, 219-IV. L'art. 198 ne présente pas d'intérêt particulier. L'art. 219-IV, qui porte sur le SRADDET, est abordé en 3.1.. L'art. 206-I mérite un examen :

*« I.-Le titre III du livre II de la deuxième partie du CGCT est ainsi rétabli :*

*Titre III : Artificialisation des sols, Chapitre unique :*

*« Art. L. 2231-1.-Le maire d'une commune ou le président de l'EPCI doté d'un PLU, d'un document d'urbanisme en tenant lieu ou d'une carte communale présente 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.*

*Le rapport rend compte de la mesure dans laquelle les objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols sont atteints.*

*Le rapport donne lieu à un débat au sein du conseil municipal ou de l'assemblée délibérante. Le débat est suivi d'un vote.*

*Le rapport et l'avis du conseil municipal ou de l'assemblée délibérante font l'objet d'une publication dans les conditions prévues au dernier alinéa de l'article L 2131-1.*

*Dans un délai de quinze jours à compter de leur publication, ils sont transmis aux représentants de l'Etat dans la région et dans le département, au président du conseil régional ainsi que, selon le cas, au président de l'EPCI à fiscalité propre dont la commune est membre ou aux maires des communes membres de l'EPCI compétent ainsi qu'au président de l'établissement public mentionné à l'article L 143-16 du C. Urb..*

*Un DCE détermine les conditions d'application du présent article. Il précise notamment les indicateurs et les données qui doivent figurer dans le rapport ainsi que les conditions dans lesquelles l'Etat met à la disposition des collectivités concernées les données de l'observatoire de l'artificialisation. »*

COMMENTAIRE 2 :

Voici une source future d'info pour les associations (la CARF pour REN et l'ASPONA). Ce rapport leur est accessible par voie de publication (CGCT, art. L 2131-1). DCE à examiner par la suite.

### 1.4. Modifications du C. Env.

Art. 197-III, 217, 218, 223. Les art. 217 et 218 ne présentent pas d'intérêt particulier.

a) Art. 197-III :

*« Le II de l'article L 163-1 du C. Env. est complété par un alinéa ainsi rédigé :  
« Les mesures de compensation sont mises en œuvre en priorité au sein des zones de renaturation préférentielle identifiées par les SCoT en application du 3° de l'article L 141-10 du C. Urb. et par les OAP portant sur des secteurs à renaturer en application du 4° du I de l'article L 151-7 du même code, lorsque les orientations de renaturation de ces zones ou secteurs et la nature de la compensation prévue pour le projet le permettent. Un DCE précise les modalités d'application du présent alinéa. »*

COMMENTAIRE 3:

L'art. L 163-1 C. Env. porte sur la compensation écologique, très décriée et faisant l'objet d'une détestation aussi systématique que justifiée par les associations environnementales. La compensation est en effet une sorte de « déchet ultime » conceptuel dans la démarche dite PRC (« prévenir, réduire, compenser »), prévue aux art. L 110-1-II et L 160-1 du même code. Cet alinéa nouveau canalise les mesures de compensation vers les « zones de renaturation préférentielle » éventuellement identifiées en application de l'art. L 151-7-I C. Urb. par les OAP des PLU (cf. III, Y). Il est clair qu'il y a surtout là une « affaire de gros sous » pour le business de l'ingénierie environnementale de la « start up nation » macronienne.

DCE à venir, à examiner avec soin.

b) Art. 223 :

Cet article introduit dans le C. Env. des précisions et définitions terminologiques intéressantes sur l'« usage » et la « réhabilitation », en ce qui concerne la pollution des sols, qui peut compromettre la « désartificialisation » par renaturation.

Nouvel art. L 556-1-A C. Env. :

*« I.-Au sens du présent chapitre, l'usage est défini comme la fonction ou la ou les activités ayant cours ou envisagées pour un terrain ou un ensemble de terrains donnés, le sol de ces terrains ou les constructions et installations qui y sont implantées. Les types d'usages au sens du présent chapitre sont définis par décret. II.-Au sens du présent chapitre, la réhabilitation d'un terrain est définie comme la mise en compatibilité de l'état des sols avec, d'une part, la protection des intérêts mentionnés à l'article L 511-1 et, le cas échéant, à l'article L 211-1, et, d'autre part, l'usage futur envisagé pour le terrain. »*

COMMENTAIRE 4:

Les juristes apprécient l'arrivée de définitions nouvelles dans la loi, afin d'éviter les loteries jurisprudentielles sur ce point. On note les « activités envisagées » et l'« usage envisagé », qui peuvent être utiles aux associations dans le contentieux, mais non de façon absolument générale.

L'art. L 511-1 est en effet introductif du bloc « ICPE », et l'art. L 211-1 est introductif du bloc « eau », avec un « le cas échéant » un peu restrictif et suspect à cet titre : les sols en question semblent concerner concrètement les ripisylves et les zones humides. Un nouvel art. L 511-1-A est ajouté à l'art L 511-1 pour généraliser ces définitions de « usage » et « réhabilitation » dans le bloc « ICPE », concerné à titre principal, et divers articles de ce bloc sont modifiés en conséquence.

Par ailleurs, l'« usage » au sens de cet art. L 556-I-A se retrouve dans les art. L 125-6-I (étude des sols par les services de l'Etat en vue d'un « changement d'usage ») et L 125-7, qui concerne l'impact de la pollution de sols et sites (ex ICPE en général) sur les contrats de droit privé de vente et de location des terrains et « sites » au sens ICPE. Version modifiée de l'art. L 125-7 :

*« Sans préjudice de l'article L 514-20 et de l'article L 125-5, lorsqu'un terrain situé en secteur d'information sur les sols mentionné à l'article L 125-6 fait l'objet d'un contrat de vente ou de location, le vendeur ou le bailleur du terrain est tenu d'en informer par écrit l'acquéreur ou le locataire. Il communique les informations rendues publiques par l'Etat, en application de l'article L 125-6. L'acte de vente ou de location atteste de l'accomplissement de cette formalité.*

*A défaut et si une pollution constatée rend le terrain impropre à la destination précisée dans le contrat ou, à défaut, l'usage envisagé au sens de l'article L 556-1-A, dans un délai de deux ans à compter de la découverte de la pollution, l'acquéreur ou le locataire a le choix de demander la résolution du contrat ou, selon le cas, de se faire restituer une partie du prix de vente ou d'obtenir une réduction du loyer. L'acquéreur peut aussi demander la réhabilitation du terrain aux frais du vendeur lorsque le coût de cette réhabilitation ne paraît pas disproportionné par rapport au prix de vente. La réhabilitation du terrain s'entend au sens du même article L 556-1 A.*

*Un DCE définit les modalités d'application du présent article. »*

COMMENTAIRE 5:

Sans importance pour les associations. On note une faute grossière de grammaire dans l'al. 2 : il faut lire « ou, à défaut, à l'usage envisagé... ». Sinon on ne comprend pas.



l'adjectif « redditionnel » est admis en français, on en apprend tous les jours. Ainsi, effectivement, on peut dire qu'un tuteur a une « obligation redditionnelle » concernant les comptes de la personne sous tutelle à la fin de celle-ci, sous le contrôle du juge (civil) des tutelles. Mais la « reddition » spatiale des zélulokos souffrant du syndrome de « grabataires urbanistiques » affectés par le virus ZAN ici n'est pas « sans conditions », loin de là.

## 2.2. Modifications de l'art. 194 de la loi de 2021

Dans la loi de 2021, cet article 194 était déjà une monstruosité rédactionnelle de par sa longueur, et comportait des parties I à VI. La loi de 2023 démolit largement cette construction, en introduisant un III-bis et en abrogeant le V, puis en ajoutant un VI : continuité de ladite monstruosité...

A noter une bavure rédactionnelle qui n'a pas fait l'objet d'un rectificatif au JORF les jours suivants : 4 alinéas du IV de cet article prévoient la modification suivante :

« a) A la dernière phrase des 1°, 2°, 3° et 4°, le mot : « trente » est remplacé par le mot : « trente-neuf » ; or il n'y a aucun « trente » dans ces alinéas, mais uniquement « deux »... Comprenez qui pourra...

Voici donc ce monstre rédactionnel aggravé, les apports de 2023 étant soulignés.

*« I. - (Modifications du CGCT, cf. 3.1.)*

*II. - (Modifications du C. Urb., cf. 3.2.)*

*III.-Pour l'application des I et II du présent article :*

*1° La première tranche de dix années débute à la date de promulgation de la présente loi ;*

*2° Pour la première tranche de dix années, 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 ;*

*3° Pour la première tranche de dix années, le rythme prévu à l'article L 4251-1 du CGCT ne peut dépasser la moitié de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers observée au cours des dix années précédant la date mentionnée au 1° du présent III ;*

*3° bis Une commune qui est couverte par un PLU, par un document en tenant lieu ou par une carte communale prescrit, arrêté ou approuvé avant le 22 août 2026 ne peut être privée, par l'effet de la déclinaison territoriale des objectifs mentionnés au présent article, d'une surface minimale de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers. Pour la première tranche de dix années mentionnée au 1° du présent III, cette surface minimale est fixée à un hectare.*

*« A la demande du maire, une commune disposant de cette surface minimale peut choisir de la mutualiser à l'échelle intercommunale, après avis de la conférence des maires mentionnée à l'article L 5211-11-3 du CGCT ou, à défaut, du bureau de l'EPCI concerné si l'ensemble des maires des communes membres en fait partie.*

*« Pour les communes nouvelles dont l'arrêté de création a été pris après le 1er janvier 2011, une majoration de la surface minimale de 0,5 hectare est appliquée pour chaque commune déléguée. Cette majoration est plafonnée à deux hectares.*

*« Le présent 3° bis s'applique sans préjudice des modalités de comptabilisation de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers prévues au présent article.*

*« Le bénéfice de cette surface minimale n'exonère pas les communes non couvertes par un PLU, par un document en tenant lieu ou par une carte communale du respect des dispositions du chapitre 1er du titre 1er du livre 1er du C. Urb. régissant les constructions, les aménagements, les installations et les travaux ainsi que les changements de destination réalisés sur ces constructions en dehors des parties urbanisées de ces communes. Le présent 3° bis ne peut être opposé ni à la*

*mise en œuvre, ni au respect de ces dispositions. »*

#### COMMENTAIRE 7:

Date de promulgation = date de la loi (signature présidentielle), à ne pas confondre avec la date d'entrée en vigueur de la loi (1 jour franc après la publication au JORF, sauf spécifications contraires pour tout ou partie de la loi).

Les 1° à 3° posent le schéma général du processus : du 22-08-21 au 22-08-31, l'objectif général de réduction de la CENAF ne peut dépasser la moitié de la consommation des mêmes espaces pendant les dix années précédentes. Ceci est apprécié au niveau du SRADDET (CGCT, art. L 4251-1), qui « fixe les orientations mises en oeuvre par la région soit directement, soit par voie contractuelle avec l'Etat, d'autres régions, les départements, les communes ou leurs groupements, les entreprises publiques ou privées, les établissements publics ou toute autre personne morale. » (cf. 3.1.).

Le 3°bis pose que la déclinaison de cet objectif au niveau communal pour une région donnée est tempérée par une sorte de « franchise », de « droit à une CENAF minimale », qui est fixé à 1 ha jusqu'à l'échéance de 2031.

Cette «franchise » peut être assimilée à une dérogation, sans en avoir vraiment les caractéristiques. Elle est réservée aux communes disposant d'un document d'urbanisme au moins prescrit avant le 22-08-26 (donc hors application pure et simple du RNU). Possibilité de mutualiser cette franchise au niveau de l'EPCI. Les « communes nouvelles » (petite usine à gaz intercommunale optionnelle assortie de carottes financières) ont droit à 0,5 ha de plus par commune déléguée, avec un plafond à 2 ha. Cette franchise n'interfère ni avec les calculs de la CENAF, ni avec l'application du RNU pour les communes concernées.

*« 4° Afin de tenir compte des périmètres des SCoT existant sur leur territoire et de la réduction du rythme d'artificialisation des sols déjà réalisée, l'autorité compétente associe les établissements publics mentionnés à l'article L 143-16 du C. Urb. à la fixation et à la déclinaison des objectifs mentionnés au 1° du I du présent article dans le cadre de la procédure d'évolution du document prévue au IV. Les modalités de cette association sont définies à l'article L 1111-9-2 du CGCT. »*

#### COMMENTAIRE 8:

Ce dernier point (CGCT, art. L 1111-9-2) est abordé en 3.1.2.: la « conférence régionale de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols » (CRGPRAS).

L'art. L 143-16 C. Urb. se réfère aux EPCI ou syndicats mixtes qui élaborent un SCoT, qui sont consultés sur les calculs fait par la région. Mais qui est « l'autorité compétente » pour évaluer ces consommations et les ventiler par SCoT ? Apparemment la région (rôle pivot du SRADDET, et rôle de la CRGPRAS). Mais pourquoi cette figure de style ? L'Etat pourrait être tenté de reprendre la main ?

*5° Au sens du présent article, la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers est entendue comme la création ou l'extension effective d'espaces urbanisés sur le territoire concerné. Sur ce même territoire, la transformation effective d'espaces urbanisés ou construits en espaces naturels, agricoles et forestiers du fait d'une renaturation peut être comptabilisée en déduction de cette consommation.*

*6° Pour la tranche mentionnée au 2° du présent III, un espace naturel ou agricole occupé par une installation de production d'énergie photovoltaïque n'est pas comptabilisé dans la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers dès lors que les modalités de cette installation permettent qu'elle n'affecte pas durablement les fonctions écologiques du sol, en particulier ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques ainsi que son potentiel agronomique et, le cas échéant, que*

*l'installation n'est pas incompatible avec l'exercice d'une activité agricole ou pastorale sur le terrain sur lequel elle est implantée. Les modalités de mise en œuvre du présent alinéa sont précisées par DCE. »*

#### **COMMENTAIRE 9:**

Cf. 4.1. pour les détails. Le photovoltaïque constitue donc un second type de dérogation, après la « franchise » en surface.

DCE à venir à étudier.

« 7° Peuvent être considérés comme des projets d'envergure nationale ou européenne :

a) Les travaux ou les opérations qui sont ou peuvent être, en raison de leur nature ou de leur importance, déclarés d'utilité publique par DCE ou par arrêté ministériel en application de l'article L 121-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Pour les infrastructures fluviales, sont concernés les travaux ou les opérations qui sont réalisés sur le domaine public de l'Etat ou de ses opérateurs ;

« b) Les travaux ou les opérations de construction de lignes ferroviaires à grande vitesse et leurs débranchements ;

« c) Les projets industriels d'intérêt majeur pour la souveraineté nationale ou la transition écologique ainsi que ceux qui participent directement aux chaînes de valeur des activités dans les secteurs des technologies favorables au développement durable ;

« d) Les actions ou les opérations d'aménagement qui sont réalisées par un grand port maritime ou fluvio-maritime de l'Etat mentionné à l'article L 5312-1 du code des transports ou pour son compte, dans le cadre de ses missions prévues à l'article L 5312-2 du même code, et qui sont conformes aux orientations prévues dans son projet stratégique pour sa circonscription ainsi que celles réalisées par le port autonome de Strasbourg ;

« e) Les opérations intéressant la défense ou la sécurité nationales ;

« f) Les opérations de construction ou de réhabilitation d'un établissement pénitentiaire qui sont réalisées par l'Agence publique pour l'immobilier de la justice ;

« g) Les actions ou les opérations de construction ou d'aménagement réalisées par l'Etat ou, pour son compte, par l'un de ses établissements publics ou, le cas échéant, par un concessionnaire, dans le périmètre d'une opération d'intérêt national mentionnée à l'article L 102-12 du C. Urb.;

« h) La réalisation d'un réacteur électronucléaire au sens de l'article 7 de la loi n° 2023-491 du 22-06-23 relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes ;

« i) Les opérations de construction ou d'aménagement de postes électriques de tension supérieure ou égale à 220 kilovolts, selon des modalités précisées par arrêté du ministre chargé de l'urbanisme ;

#### **COMMENTAIRE 10:**

Point essentiel : la dérogation à l'objectif ZAN pour les artificialisations du sol dues à des « projets d'envergure nationale ou européenne »...

On relève au tout début l'emploi du verbe « pouvoir », et non l'indicatif. Il s'agit donc d'une présomption réfragable (cela peut être discuté et contesté devant le juge), ce qui devrait nous rassurer. Mais attention à la répétition du verbe pouvoir dans l'alinéa suivant, qui devrait plutôt nous inquiéter : s'il semble normal qu'une DUP par DCE ou arrêté ministériel suffise, il suffit qu'il puisse y avoir une DUP pour qu'on labellise le projet comme dérogoire.

Qui apprécie la chose ? Cf. le commentaire suivant : l'Etat, mais la région peut faire une proposition, et le ministre concerné doit fournir une réponse motivée.

Sur le contenu (énumération des cas), pas de surprise majeure : infrastructures sur le domaine public fluvial, TGV, grands ports maritimes, défense nationale, prisons, opérations d'intérêt national (OIN), centrales nucléaires et infrastructures électriques THT.

Par contre, les « projets industriels d'intérêt majeurs » du c), motivés par des préoccupations louables, constituent une catégorie suffisamment ouverte et susceptible d'appréciation discrétionnaire pour inquiéter, en particulier le HiTech dont on peut toujours alléguer qu'il va contribuer à la souveraineté nationale et/ou la transition écologique. La loi « industrie verte » en cours de discussion pourrait alimenter ou préciser cette catégorie.

8° Un arrêté du ministre chargé de l'urbanisme recense les projets dont la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers est prise en compte au niveau national au sens du III bis du présent article, après avis du président du conseil régional et consultation de la conférence prévue à l'article L 1111-9-2 du CGCT. Cet avis est rendu dans un délai de deux mois à compter de l'envoi par le ministre d'une proposition de liste de projets d'envergure nationale ou européenne qui présentent un intérêt général majeur. Le ministre chargé de l'urbanisme adresse à la région une réponse motivée sur les suites données à cet avis. L'arrêté peut être modifié dans les mêmes formes, notamment si un nouveau projet d'envergure nationale ou européenne qui présente un intérêt général majeur est identifié après la dernière modification ou révision d'un document de planification régionale. La liste de ces projets est rendue publique annuellement.

« Dans le cadre de la procédure prévue au premier alinéa du présent 8°, la région peut, après avis de la conférence prévue à l'article L 1111-9-2 du CGCT, formuler une proposition d'identification de projets d'envergure nationale ou européenne. Le ministre chargé de l'urbanisme adresse à la région une réponse motivée sur les suites qui sont données à cette proposition. »

#### **COMMENTAIRE 11:**

Troisième dérogation : un système de transfert de l'analyse du niveau régional au niveau national. C'est le ministre chargé de l'urbanisme (actuellement le MTE) qui arrête les projets concernés, sur la base d'une proposition initiale par lui-même : « projets d'envergure nationale ou européenne qui présente un intérêt général majeur » (ci-après les PENEPIGM). Cette liste est ensuite discutée au niveau régional, la région étant non seulement consultée mais ayant un pouvoir de proposition après consultation de la CRGPRAS.

III bis. – Pour la première tranche de dix années mentionnée au III, la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers résultant des projets d'envergure nationale ou européenne qui présentent un intérêt général majeur recensés dans l'arrêté ministériel mentionné au 8° du même III est prise en compte au niveau national et n'est pas prise en compte au titre des objectifs fixés par les documents de planification régionale et par les documents d'urbanisme.

En vue d'atteindre l'objectif mentionné à l'article 191, cette consommation est prise en compte dans le cadre d'un forfait national fixé à hauteur de 12 500 hectares pour l'ensemble du pays, dont 10 000 hectares sont mutualisés entre les régions couvertes par un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, au prorata de leur enveloppe d'artificialisation définie au titre de la période 2021-2031 en application du 3° du III du présent article. Un arrêté du ministre chargé de l'urbanisme précise cette répartition.

« En cas de dépassement du forfait mentionné au deuxième alinéa du présent III bis, le surcroît de consommation ne peut être imputé sur l'enveloppe des collectivités territoriales ou de leurs groupements.

**COMMENTAIRE 12:**

On entre ici dans une savante partie de l'usine à gaz, magnifique source de « coups fourrés » : une dérogation dans la dérogation. Pour la première tranche 2021-2031, et comme ça ferait désordre d'exonérer totalement les PENEPIGM de l'objectif ZAN, les CENAF afférentes à ces projets sont soustraites de l'« enveloppe régionale » et du SRADDET, donc aussi des documents d'urbanisme (SCoT notamment). Elles sont transférées au niveau national, pour un forfait maximal de 12500 ha, dont 10000 « mutualisés » (?) entre régions couvertes par un SRADDET (c'est à dire un SRADDET arrêté après révision ou modification éventuelle).

Trois sujets d'interrogation en vue d'une clarification de ce texte passablement flou :

a) que faut-il entendre précisément par « enveloppe d'artificialisation définie au 3° du III » ? Il s'agit de la première tranche 2021-2031, le 1° de ce III, auquel le 3° renvoie, disant que l'objectif de réduction de la CENAF dans cette tranche ne peut être supérieur à la moitié de celle observée de 2011 à 2021. On en déduit que cette « enveloppe régionale d'artificialisation » est la différence en % avec cet objectif de réduction, et qu'elle ne peut donc dépasser non plus la moitié de la réduction de la décennie précédente.

b) que signifie « mutualisation » d'une large partie de la CENAF nationale soustraite aux CENAF régionales ? Apparemment, c'est une répartition par arrêté ministériel entre les régions des CENAF « exonérées PENEPIGM », pour un maximum de 10000 ha, qui vont donc s'ajouter aux CENAF régionales exonérées de l'objectif pour divers motifs. Emploi erroné du terme « mutualisation » donc, qui supposerait à ce qu'il semble une négociation entre régions au lieu d'une répartition ministérielle, à moins que la loi ou un décret d'application ne prévoient elle-même les modalités de cette mutualisation : ce n'est pas le cas, apparemment.

c) quelles sont les implications de l'al. 3 (dépassement du forfait) ? Sa Majesté est trop bonne de ne pas pénaliser les régions de ce fait, mais, ce qui est inquiétant, c'est que le plafond de 12500 puisse être dépassé : on fait quoi de l'excédent ?

III ter. – Une commission régionale de conciliation sur l'artificialisation des sols est instituée dans chaque région. Elle comprend notamment, à parts égales, des représentants de l'Etat et de la région concernée.

« Elle peut être saisie à la demande de la région, en cas de désaccord sur la liste des projets d'envergure nationale ou européenne présentant un intérêt général majeur mentionnés au 8° du III.

« Un décret détermine la composition et les modalités de fonctionnement de la commission régionale de conciliation sur l'artificialisation des sols.

**COMMENTAIRE 13:**

On peut en effet s'attendre à ce que les régions cherchent à ériger en PENEPIGM des PER, éventuellement contre l'avis de l'Etat, puisque cela revient à augmenter en surface la dérogation qui bénéficie au SRADDET, donc indirectement aux SCoT et aux PLU.

III quater. – Les aménagements, les équipements et les logements directement liés à la réalisation d'un projet d'envergure nationale ou européenne qui présente un intérêt général majeur au sens du III bis peuvent être considérés, en raison de leur importance, comme des projets d'envergure régionale, au sens du 6° de l'article L 141-8 du C. Urb., ou comme des projets d'intérêt intercommunal, au sens du 7° du même article L 141-8, auxquels cas l'artificialisation des sols ou la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers qui en résulte est prise en compte selon les modalités propres à ces projets. »

**COMMENTAIRE 14:** On s'inquiète en effet du recoupement entre la catégorie PENEPIGM et les projets d'envergure régionale (PER), ou des projets d'intérêt communal ou intercommunal (PICIC)

prévus par l'art. L 141-8 C. Urb.. Curieusement, ce ne sont pas des PER ou des PICIC qui seraient considérés comme PENEPIGM « en raison de leur importance » (mesurée comment ? superficie ? aspects qualitatifs au regard de l'autonomie alimentaire ou autre?), mais l'inverse : ce sont alors les modalités de l'artificialisation ou de la CENAF des PER et PICIC qui prévalent. On pressent un mauvais coup.

*IV.- Afin d'assurer l'intégration des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et de réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers :*

*1° Si le SRADDET en vigueur ne prévoit pas les objectifs mentionnés à la seconde phrase du deuxième alinéa de l'article L. 4251-1 du CGCT, son évolution doit être engagée dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi. Cette évolution peut être réalisée selon la procédure de modification définie au I de l'article L. 4251-9 du même code. L'entrée en vigueur du SRADDET prévoyant ces objectifs doit intervenir dans un délai de deux ans à compter de la promulgation de la présente loi ;*

*2° (Idem pour la Corse, PADDuC) ;*

*3° (Idem pour l'outre-mer, Schémas d'aménagement régional) ;*

*4° (Idem pour le SDRIF, région parisienne ;) ;*

COMMENTAIRE 15:

Une procédure de révision ou de modification du SRADDET (CGCT, art. L 4251-9) doit être engagée dans le délai d'un an à dater de l'entrée en vigueur de la loi de 2021 (soit le 25-08-21) pour intégrer l'objectif ZAN 2050 et la « trajectoire » de réduction des CENAF par tranches de 10 ans d'ici là. Cette révision ou modification doit être réalisée dans le délai de 2 ans à partir de la même date (soit le 25-08-23). Idem pour son équivalent pour la Corse, l'outre-mer et la région parisienne.

*5° Lors de leur première révision ou modification à compter de l'adoption des schémas et du plan modifiés ou révisés en application des 1° à et 4° du présent IV, le SCoT ou, en l'absence de SCoT, le PLU, le document en tenant lieu ou la carte communale sont modifiés ou révisés pour prendre en compte les objectifs mentionnés à la seconde phrase du deuxième alinéa de l'article L 4251-1 du CGCT, au quatrième alinéa du I de l'article L 4424-9 du même code, à la seconde phrase du troisième alinéa de l'article L 4433-7 dudit code ou au dernier alinéa de l'article L 123-1 du C. Urb., tels qu'intégrés par lesdits schémas et plan, dans les conditions fixées aux articles L 141-3 et L 141-8 du même code, au quatrième alinéa de l'article L 151-5 dudit code ou au dernier alinéa de l'article L 161-3 du même code.*

*Si les schémas (et le plan) mentionnés aux 1° (à) et 4° du présent IV n'ont pas été modifiés ou révisés en application des mêmes 1° (à) et 4° et dans les délais prévus auxdits 1° à 4°, le SCoT ou, en l'absence de SCoT, le PLU, le document en tenant lieu ou la carte communale engagent l'intégration d'un objectif, pour les dix années suivant la promulgation de la présente 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 aux articles L 143-29 à L 143-36 et aux articles L 153-31 à L 153-44 du C. Urb., les évolutions du SCoT ou du PLU prévues au présent 5° peuvent être effectuées selon les procédures de modification simplifiée prévues aux articles L 143-37 à L 143-39 du C. Urb. et aux articles L 153-45 à L 153-48 du même code.*

*Lorsqu'il est procédé à l'analyse, prévue aux articles L 143-28 et L 153-27 dudit code, d'un SCoT ou d'un PLU n'ayant pas encore été modifié ou révisé en application du présent 5°, l'organe délibérant de l'EPCI ou le conseil municipal délibère sur l'opportunité d'engager la procédure d'évolution de ce schéma en application du présent 5° ;*

*6° L'entrée en vigueur du SCoT modifié ou révisé en application du 5° du présent IV intervient au plus tard à l'expiration d'un délai de cinq ans et six mois à compter de la promulgation de la présente loi ;*

7° L'entrée en vigueur du PLU modifié ou révisé en application du 5° du présent IV ou fixant des objectifs compatibles avec le SCoT modifié ou révisé en application du 6° intervient dans un délai de six ans et six mois à compter de la promulgation de la présente loi.

L'évolution du PLU engagée en vue de fixer des objectifs compatibles avec le SCoT modifié ou révisé en application du 6° du présent IV peut être effectuée selon la procédure de modification simplifiée mentionnée au troisième alinéa du 5° ;

8° L'entrée en vigueur de la carte révisée en application du même 5° ou de la carte communale fixant des objectifs compatibles avec le SCoT modifié ou révisé en application du 6° intervient dans un délai de six ans et six mois à compter de la promulgation de la présente loi ;

9° Si le SCoT modifié ou révisé en application du 6° du présent IV n'est pas entré en vigueur dans les délais prévus au même 6°, les ouvertures à l'urbanisation des secteurs définis à l'article L. 142-4 du C. Urb. sont suspendues jusqu'à l'entrée en vigueur du schéma ainsi révisé ou modifié.

Si le PLU ou la carte communale modifié ou révisé mentionné aux 7° ou 8° du présent IV n'est pas entré en vigueur dans les délais prévus aux mêmes 7° ou 8°, aucune autorisation d'urbanisme ne peut être délivrée, dans une zone à urbaniser du PLU ou dans les secteurs de la carte communale où les constructions sont autorisées, jusqu'à l'entrée en vigueur du PLU ou de la carte communale ainsi modifié ou révisé.

#### COMMENTAIRE 16:

La révision ou modification du SRADDET doit être répercutée dans les SCoT, ou, à défaut, directement dans les PLU ou cartes communales (cas du PLU Métropolitain de Nice par exemple), à l'occasion de leur première révision ou modification postérieures à celle du SRADDET. Mais cela ne vaut pas pour la Corse et l'outre-mer (cf. le passage du « 1° au 4°, en 2021, au « 1° et 4° » en 2023), tiens donc...

En cas de non respect du délai de 2 ans de mise en conformité ZAN par le SRADDET, les SCoT ou les documents d'urbanisme de base en l'absence de SCoT doivent intégrer l'objectif de réduction de la CENAF de la moitié de celle de la décennie 2011-2021, avec possibilité d'utiliser la procédure de modification simplifiée. Cela laisse entendre que la révision ou modification du SRADDET peut être plus exigeante, car on voit mal pourquoi une carence conjointe de l'Etat et de la région entraînerait une répercussion plus contraignante pour les EPCI et les communes. Mais le scénario le plus probable est que les deux échelons de planification s'en tiennent à la moitié.

Le délai de mise en conformité du SCoT est de 5 ans et 6 mois, il est de 6 ans et 6 mois pour les documents d'urbanisme de base hors SCoT, à dater du 22-08-21. Le non respect de ce délai pour le SCoT a pour effet de suspendre toute ouverture à l'urbanisation des secteurs non urbanisables, jusqu'à régularisation. Pour les communes sans SCoT (modifié ou révisé) approuvé, ce non respect entraîne un blocage des autorisations d'urbanisme dans les zones à urbaniser.

10° A une échéance maximale de dix ans après la promulgation de la présente loi, le deuxième alinéa du 5° du présent IV n'est pas applicable au SCoT, au PLU, au document en tenant lieu ou à la carte communale approuvés depuis moins de dix ans à la date de la promulgation de la présente loi et 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 ;

#### COMMENTAIRE 17:

Régime de faveur pour certains SCoT et documents d'urbanisme approuvés depuis moins de 10 ans au 22-08-21, lorsqu'ils prévoient des objectifs chiffrés de réduction de la CENAF d'au moins 1/3 par rapport à la CENAF « réelle » (!?) observée au cours des 10 ans précédant l'arrêt (et non l'approbation !) du bazar, soit en première élaboration, soit en révision.

Ledit bazar est alors dispensé de l'obligation de révision ou de modification consécutive à la révision du SRADDET au titre de l'objectif ZAN 2050. Ce régime de faveur prend fin au 22-08-31.

*11° Les SCoT prescrits avant le 1er avril 2021 et élaborés selon les articles L 141-4 et L 141-9 du C. Urb. sont soumis aux articles L 141-3 et L 141-8 du même code ainsi qu'aux 5°, 6°, 9° et 10° du présent IV ;*

#### COMMENTAIRE 18:

Disposition applicable aux SCoT prescrits avant le 1-04-21 et dont le document d'orientation et d'objectifs (DOO) prévoit, de façon facultative, une évaluation environnementale au titre de l'art L 122-1 C. Env. pour l'ouverture à l'urbanisation de secteurs nouveaux (art. L 141-4 et L 141-9). Il n'est pas précisé à quel stade de l'élaboration ils peuvent ou doivent être : il semble qu'on soit avant la phase du document arrêté, donc à la phase du projet, du moins pour le projet d'aménagement stratégique (PAS) et le DOO qui le met en œuvre. Les art. L 141-3 (PAS) et L 141-8 (DOO) du C. Urb., issus de la loi de 2023, sont commentés en 3.2..

*12° Tant que l'autorité compétente qui a, avant la promulgation de la présente loi, prescrit une procédure d'élaboration ou de révision de l'un des documents mentionnés au présent IV n'a pas arrêté le projet ou, lorsque ce document est une carte communale, tant que l'arrêté d'ouverture de l'enquête publique n'a pas été adopté, le présent IV est opposable au document dont l'élaboration ou la révision a été prescrite.*

*Après que l'autorité compétente qui a, avant la promulgation de la présente loi, prescrit une procédure d'élaboration ou de révision de l'un des documents mentionnés au présent IV a arrêté le projet ou, lorsque ce document est une carte communale, après que l'arrêté d'ouverture de l'enquête publique a été adopté, le document dont l'élaboration ou la révision a été prescrite est exonéré du respect des dispositions prévues au présent IV, lesquelles lui deviennent opposables immédiatement après son approbation.*

#### COMMENTAIRE 19:

Le premier alinéa fixe le régime des SCoT et documents d'urbanisme hors SCoT prescrits avant le 28-08-21, mais non arrêtés à cette date : le IV est applicable (opposabilité), ce qui est bien le moins. Le second alinéa fixe le régime du même bazar lorsqu'il a été prescrit et arrêté avant cette date (rédaction peu claire), le IV n'est pas applicable, mais le devient après son approbation.

*13° La commission de conciliation mentionnée à l'article L. 132-14 du C. Urb. se réunit, à la demande d'un établissement mentionné à l'article L 143-16 du même code, d'un EPCI ou d'une commune compétente en matière de documents d'urbanisme, dans le cadre de l'évolution d'un document d'urbanisme visant à y intégrer les objectifs de réduction de l'artificialisation des sols en application du 5° du présent IV.*

#### COMMENTAIRE 20:

Rappel d'opportunité sur la commission de conciliation en matière d'urbanisme (CCDU) (C. Urb., art. L 132-14, R 132-10 à R 132-19). Art. L 132-14 :

*« Il est institué, dans chaque département, une commission de conciliation chargée, à titre principal, de rechercher un accord entre l'autorité compétente pour élaborer les SCoT, les PLU ou les cartes communales et les autres personnes associées à cette élaboration ou de formuler en tant que de besoin des propositions alternatives. »*

Rappel sur la « fenêtre de tir » posée par l'art. R 132-16 : les associations agréées de protection de l'environnement peuvent la saisir, soit au niveau du document d'urbanisme arrêté, soit au niveau de l'approbation. Si la saisine a une autre origine, ces associations peuvent demander à être entendues par la CCDU (art. R 132-17). Les propositions consécutives de la CCDU sont rendues publiques et

jointes au dossier d'enquête publique (art. R 132-19).

A présent, retour à la loi de 2023 commentée : la CCDU peut être saisie par l'établissement public chargé de l'élaboration du SCoT (EPCI, syndicat mixte ou pôles machinose, art. L 143-16), ou par un EPCI ou une commune hors SCoT, lors de « l'évolution » du SCoT ou document d'urbanisme hors SCoT, c'est à dire soit de sa révision, soit de sa modification, en vue de l'objectif ZAN. Dès lors, une association agréée de protection de l'environnement peut intervenir sur le fondement de l'art. R 132-17, alors qu'une saisine directe de la CCDU de sa part est subordonnée à la révision ou modification arrêtée, avant approbation (art. R 132-16).

Qu'on se le dise.

« 14° Dans le cadre de la mise en œuvre des objectifs mentionnés au présent article, l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme peut surseoir à statuer sur une demande d'autorisation d'urbanisme entraînant une consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers qui pourrait compromettre l'atteinte des objectifs de réduction de cette consommation susceptibles d'être fixés par le document d'urbanisme en cours d'élaboration ou de modification, durant la première tranche de dix années mentionnée au 1° du III.

« La décision de surseoir à statuer est motivée en considération soit de l'ampleur de la consommation résultant du projet faisant l'objet de la demande d'autorisation, soit de la faiblesse des capacités résiduelles de consommation au regard des objectifs de réduction mentionnés au premier alinéa du présent 14°.

« La décision de surseoir à statuer ne peut être opposée à une demande pour laquelle la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers résultant de la réalisation du projet est compensée par la renaturation, au sens du 5° du III, d'une surface au moins équivalente à l'emprise du projet.

« Le sursis à statuer ne peut être ni prononcé, ni prolongé après l'approbation du document d'urbanisme modifié en application du présent IV.

« A l'expiration du délai de validité du sursis à statuer mentionné au quatrième alinéa du présent 14°, l'autorité mentionnée au premier alinéa du présent 14° statue sur la demande d'autorisation d'urbanisme dans un délai de deux mois à compter de la confirmation par le pétitionnaire de cette demande. A défaut de notification de la décision dans ce dernier délai, l'autorisation est considérée comme ayant été accordée dans les termes dans lesquels elle avait été demandée.

« Lorsqu'une décision de sursis à statuer est intervenue, le propriétaire du terrain à qui elle a été opposée peut mettre en demeure la collectivité de procéder à l'acquisition de son terrain dans les conditions et le délai mentionnés aux articles L 230-1 à L 230-6 du C. Urb.. »

#### **COMMENTAIRE 21 :**

Disposition cruciale : on aborde à présent l'impact de tout le processus au niveau de la délivrance des autorisations d'urbanisme (permis de construire ou d'aménager, et non opposition à déclaration de travaux), qui doivent être conformes au règlement du PLU. L'autorité compétente (maire, président de l'EPCI, parfois le préfet) peut (et non « doit ») surseoir à statuer s'il apparaît que la délivrance de cette autorisation entraînerait une CENAF qui pourrait compromettre l'objectif de réduction de celle-ci au niveau du périmètre considéré au regard de l'objectif du document d'urbanisme en cours d'élaboration ou de modification – la révision étant sous-entendue à travers l'élaboration, apparemment - pour satisfaire l'objectif intermédiaire ZAN prévu par ledit document de la décennie 2021-2031. Cette possibilité cesse avec l'approbation du document au titre du IV.

La motivation (obligatoire) de ce sursis à statuer peut être soit l'ampleur de la superficie du projet, soit son impact élevé par rapport à ce qui resterait de CENAF « autorisée ».

Un droit de délaissement (= expropriation volontaire) est prévu au profit du propriétaire frustré des terrains en question.

On voit d'emblée que ça risque d'être bientôt, ou même déjà, la course à l'échalote, une espèce de ruée, comme on a pu l'observer pour le retournement des prairies dans le cadre de la PAC il y a une vingtaine d'années :

- fréquence probable de la complaisance des autorités compétentes disposant de la simple faculté de sursis à statuer ;
- guéguerre contentieuse possible sur la motivation ;
- menace en coulisse de la part de certains propriétaires d'exercice du droit de délaissement (coûteux pour les finances communales) pour faire pression sur les maires ou les présidents d'EPCI.

Très beau nid à contentieux pour tout le monde. Les associations auront bien du mal à attaquer les refus de sursis à statuer par voie de « décision négative implicite provoquée », le pire des scénarios, et aussi les autorisations d'urbanisme octroyées de la sorte, avec peut-être plus de possibilités.

IV bis. – Dans la collectivité de Corse, à compter du 22 août 2027, l'extension de l'urbanisation est interdite dans toute commune qui n'est pas couverte par un PLU, un document en tenant lieu ou une carte communale. »

V.-(abrogé)

*VI.-Dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport proposant les modifications nécessaires en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme, à la fiscalité du logement et de la construction ainsi qu'au régime juridique de la fiscalité de l'urbanisme, des outils de maîtrise foncière et des outils d'aménagement à la disposition des collectivités territoriales pour leur permettre de concilier la mise en œuvre des objectifs tendant à l'absence d'artificialisation nette et les objectifs de maîtrise des coûts de la construction, de production de logements et de maîtrise publique du foncier. Ce rapport dresse également une analyse des dispositifs de compensation écologique, agricole et forestière existants, du dispositif de compensation prévu au 3° du V de l'article L. 752-6 du C. Com. et de l'opportunité de les faire évoluer ou de développer de nouveaux mécanismes de compensation de l'artificialisation contribuant à l'atteinte des objectifs prévus à l'article 191 de la présente loi. »*

### III) Modifications des codes (hors celles abordées en I)

#### 3.1. CGCT

##### 3.1.1. SRADDET

###### 3.1.1.1. : Modifications législatives

Art. L 4251-1 :

*« La région, à l'exception de la région d'Ile-de-France, des régions d'outre-mer et des collectivités territoriales à statut particulier exerçant les compétences d'une région, élabore un SRADDET.*

*Ce schéma fixe les objectifs de moyen et long termes sur le territoire de la région en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, d'habitat, de gestion économe de l'espace, de lutte contre l'artificialisation des sols, d'intermodalité et de développement des transports de personnes et de marchandises, de maîtrise et de valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique, de développement de l'exploitation des énergies renouvelables et de récupération, de pollution de l'air, de protection et de restauration de la biodiversité, de prévention et de gestion des déchets. Sont inclus des objectifs relatifs aux installations de production de*

biogaz. En matière de lutte contre l'artificialisation des sols, les objectifs fixés sont traduits par une trajectoire permettant d'aboutir à l'absence de toute artificialisation nette des sols ainsi que, par tranches de dix années, par un objectif de réduction du rythme de l'artificialisation. Cet objectif est décliné entre les différentes parties du territoire régional.

Il fixe également les objectifs de moyen et long termes sur ce territoire en matière de développement et de localisation des constructions logistiques. 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.

Le schéma définit la stratégie régionale en matière aéroportuaire, qui n'est applicable qu'aux aéroports ouverts à la circulation aérienne publique autres que ceux mentionnés aux articles L 6321-1, L 6321-2 et L 6324-1 du code des transports.

Le schéma identifie les voies et les axes routiers qui, par leurs caractéristiques, constituent des itinéraires d'intérêt régional. Ces itinéraires sont pris en compte par le département, dans le cadre de ses interventions, pour garantir la cohérence et l'efficacité du réseau routier ainsi que la sécurité des usagers.

Le schéma peut fixer des objectifs relatifs aux installations agrivoltaïques définies à l'article L 314-36 du C. En..

Le schéma peut fixer des objectifs dans tout autre domaine contribuant à l'aménagement du territoire lorsque la région détient, en application de la loi, une compétence exclusive de planification, de programmation ou d'orientation et que le conseil régional décide de l'exercer dans le cadre de ce schéma, par délibération prévue à l'article L 4251-4. Dans ce cas, le schéma tient lieu de document sectoriel de planification, de programmation ou d'orientation. Pour les domaines dans lesquels la loi institue un document sectoriel auquel le schéma se substitue, ce dernier reprend les éléments essentiels du contenu de ces documents.

Les objectifs sont déterminés dans le respect des principes mentionnés à l'article L 101-2 du C.Urb. et dans l'ambition d'une plus grande égalité des territoires. Ils peuvent préciser, pour les territoires mentionnés à l'article L 121-1 du même code, les modalités de conciliation des objectifs de protection de l'environnement, du patrimoine et des paysages.

Une carte synthétique indicative illustre les objectifs du schéma. Cette carte peut notamment identifier les zones d'accélération définies en application de l'article L 141-5-3 du C. En...

Des règles générales sont énoncées par la région pour contribuer à atteindre les objectifs mentionnés au présent article, sans méconnaître les compétences de l'Etat et des autres collectivités territoriales.

Ces règles générales peuvent varier entre les différentes grandes parties du territoire régional. Sauf dans le cadre d'une convention conclue en application de l'article L 4251-8, elles ne peuvent avoir pour conséquence directe, pour les autres collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, la création ou l'aggravation d'une charge d'investissement ou d'une charge de fonctionnement récurrente.

Elles sont regroupées dans un fascicule du schéma régional qui comprend des chapitres thématiques. Le fascicule indique les modalités de suivi de l'application des règles générales et de l'évaluation de leurs incidences. »

COMMENTAIRE 22 : Excellente occasion de « réviser notre SRADDET ».

Les passages soulignés concernent ici la seule loi de 2021, celle de 2023 n'ayant entraîné aucune modification. A noter que la loi APER du 10-03-23 a aussi modifié cet article de façon importante

(agrivoltaïsme, cf. IV)).

Rappel utile sur le contenu du SRADDET :

- en ce qui concerne l'objectif ZAN (al. 2), la déclinaison géographique de cet objectif n'est pas facultative, mais obligatoire ;
- des « règles générales » consignées dans un « fascicule » (al. 10 à 12) doivent être « prises en compte » par les SCoT ou autres documents d'urbanisme hors SCoT ; on rappelle que le concept de « prise en compte » est plus souple que la « compatibilité », qui est déjà assez souple : on peut faire le contraire, mais il faut alors que ce soit clairement motivé.

### 3.1.1.2. Applications réglementaires (DCE)

Le décret n° 2022-762 du 29-04-22 relatif aux objectifs et aux règles générales en matière de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols du SRADDET modifie plusieurs dispositions correspondantes R du CGCT :

a) modification des art. R 4251-2 et R 4251-3 (passages soulignés) :

Art. R 4251-2 :

*« I.-Le rapport du schéma fait la synthèse de l'état des lieux de l'aménagement, du développement durable et de l'égalité des territoires dans la région, identifie les enjeux dans les domaines de compétence du schéma, expose la stratégie régionale et fixe les objectifs qui en découlent.*

*II.-La carte synthétique illustrant les objectifs du schéma prévue par le dernier alinéa de l'article L 4251-1 est établie à l'échelle du 1/150 000. Elle peut être décomposée en plusieurs cartes relatives aux éléments qui la constituent, de même échelle et à caractère également indicatif. »*

Art. R 4251-3:

*« Les objectifs en matière de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols sont définis et sont territorialement déclinés en considérant :*

*1° Les enjeux de préservation, de valorisation, de remise en bon état et de restauration des espaces naturels, agricoles et forestiers ainsi que des continuités écologiques ;*

*2° Le potentiel foncier mobilisable dans les espaces déjà artificialisés, en particulier par l'optimisation de la densité, le renouvellement urbain et la réhabilitation des friches ;*

*3° L'équilibre du territoire, en tenant compte des pôles urbains, du maillage des infrastructures et des enjeux de désenclavement rural ;*

*4° Les dynamiques démographiques et économiques prévisibles au vu notamment des données disponibles et des besoins identifiés sur les territoires. »*

b) nouvel art. R. 4251-8-1 :

*« En matière de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols, des règles territorialisées permettent d'assurer la déclinaison des objectifs entre les différentes parties du territoire régional identifiées par la région, le cas échéant à l'échelle du périmètre d'un ou de plusieurs SCoT. Est déterminée pour chacune d'elles une cible d'artificialisation nette des sols au moins par tranches de dix années.*

*Le fascicule peut comporter une liste des projets d'aménagements, d'infrastructures et d'équipements publics ou d'activités économiques qui sont d'intérêt général majeur et d'envergure nationale ou régionale, pour lesquels la consommation ou l'artificialisation des sols induite est prise en compte dans le plafond déterminé au niveau régional sans être déclinée entre les différentes parties du territoire régional.*

*Il précise les moyens d'observation et de suivi permettant d'évaluer l'atteinte des objectifs et le respect des règles en matière de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols. »*

Ce décret n° 2022-762 est en voie de révision ou d'abrogation avec adoption d'un nouveau décret, dans le contexte de la loi de 2023, suite aux jérémiades des zélulokos, dans le contexte de leur « accompagnement » par la loi de 2023 (3.1.2.), en tant que « grabataires urbanistiques turbulents », affectés par le terrible handicap du ZAN à l'horizon 2050.

### 3.1.2. La conférence régionale de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols (CRGPRAS)

Nouvel art. L 1111-9-2 (2023) :

« Dans chaque région, il est institué une conférence régionale de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols.

« I. – La composition et le nombre de membres de la conférence régionale de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols sont déterminés par une délibération du conseil régional prise sur avis conforme de la majorité des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre compétents en matière de PLU et des conseils municipaux des communes n'ayant pas transféré la compétence en matière de PLU. Cette commission comprend obligatoirement au moins un représentant de chaque département du périmètre régional, siégeant à titre consultatif.

« A défaut de transmission d'une proposition par le président du conseil régional aux organes délibérants et aux conseils municipaux mentionnés au premier alinéa du présent I dans un délai de trois mois à compter de la promulgation de la loi n° 2023-630 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 locaux ou à défaut d'un avis conforme donné dans les conditions prévues au premier alinéa du présent I dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 précitée, la conférence régionale de gouvernance réunit :

« 1° Quinze représentants de la région ;

« 2° Cinq représentants des établissements publics mentionnés à l'article L 143-16 du C. Urb. ;

« 3° Quinze représentants des EPCI compétents en matière de documents d'urbanisme, dont un représentant au moins par département et trois représentants des établissements non couverts par un SCoT ;

« 4o Sept représentants des communes compétentes en matière de documents d'urbanisme, dont un représentant au moins par département ;

« 5o Cinq représentants des communes non couvertes par un document d'urbanisme ;

« 6o Un représentant de chaque département, siégeant à titre consultatif ;

« 7o Cinq représentants de l'Etat.

« La composition de la conférence régionale de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols assure une représentation équilibrée des territoires urbains, ruraux, de montagne et du littoral.

« La conférence régionale de gouvernance est présidée par le président du conseil régional, le président de l'Assemblée de Guyane, le président du conseil exécutif de Martinique ou le président du conseil départemental de Mayotte.

« En Corse, la chambre des territoires prévue à l'article L 4421-3 du présent code se substitue à la conférence régionale de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols.

## COMMENTAIRE 23 :

Voici donc la composition de ce qu'on pourrait appeler par dérision la « conférence régionale d'accompagnement des grabataires urbanistiques » (très défrisés par la trajectoire pluridécennale de l'objectif ZAN), mais officiellement : la CRGPRAS.

Cette composition dépend en premier lieu de la région elle-même, l'Etat fournissant une composition à titre supplétif si ces messieurs-dames se crêpent le chignon indéfiniment sur celle-ci.

Dans les deux cas : représentants de l'Etat, de la région et des zélulokos, départements compris. A vrai dire, on s'en fout largement et on n'insistera pas dans la mesure où les associations environnementales au sens le plus large et les intérêts professionnels concernés par la CENAF (agriculture et forêt) en sont absents.

*« II. – A l'initiative de la région ou d'un établissement public mentionné à l'article L 143-16 du C. Urb. appartenant au périmètre régional, la conférence régionale de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols peut se réunir sur tout sujet lié à la mise en œuvre des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols. Elle peut également transmettre à l'Etat des analyses et des propositions portant sur cette mise en œuvre. En tant que de besoin, elle peut consulter les personnes publiques associées mentionnées, selon les cas, aux articles L 4251-5, L 4424-13 et L 4433-10 du présent code et à l'article L 123-7 du C. Urb..*

*« Elle est consultée dans le cadre de la qualification des projets d'envergure nationale ou européenne, dans les conditions prévues au 8° du III de l'article 194 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.*

*« Elle est également consultée dans le cadre de la qualification des projets d'envergure régionale mentionnés au 6° de l'article L 141-8 du C. Urb.. Dans ce cas, les représentants de l'Etat mentionnés au 7° du I du présent article ne siègent pas au sein de la conférence.*

## COMMENTAIRE 24 :

Cette CRGPRAS se réunit à l'initiative de la région ou des établissements publics compétents en matière d'élaboration d'un SCoT (EPCI ou syndicats mixtes), pour délibérer sur tout sujet ZAN.

Par rapport à l'Etat, elle n'est donc pas un simple organisme consultatif, même si elle joue aussi un rôle consultatif, sans avoir un pouvoir décisionnel quelconque. Dans le domaine ZAN, elle a un pouvoir d'auto-saisine et d'initiative en direction de l'Etat.

Son rôle consultatif par rapport à l'Etat concerne les PENEPIGM et les PER, ce qui confirme bien que c'est l'Etat qui « labellise » ainsi ces projets.

La CRGPRAS peut consulter les « personnes publiques associées » pour l'élaboration du SRADDET ou son équivalent pour la région parisienne, la Corse ou l'outre-mer. Parmi celles-ci, on note :

*(...) 8° Un comité composé de représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements compétents en matière de collecte et de traitement de déchets, d'organismes publics et d'organisations professionnelles concernés, d'éco-organismes et d'associations agréées de protection de l'environnement ;(...)*

Mais ce comité, qui accessoirement n'a pas la personnalité juridique, est bien fantomatique, car on n'en trouve nulle part ailleurs dans le CGCT une trace quelconque. C'était la seule fenêtre de consultation des associations environnementales agréées, mais uniquement en ce qui concerne la gestion des déchets selon le contexte textuel.

Il résulte par ailleurs de la rédaction de l'article L 4251-5-I du CGCT que la CRGPRAS peut aussi

consulter la population, mais faut pas rêver...

*« III. – Le président ou la majorité des membres de la conférence régionale de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols peut décider de réunir une conférence départementale pour tout sujet lié à la mise en œuvre communale ou intercommunale des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols. Cette conférence départementale peut transmettre à la conférence régionale des analyses et des propositions portant sur la mise en œuvre locale des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols. Sa composition est déterminée par la conférence régionale de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols. Elle assure une représentation équilibrée des territoires urbains, ruraux, de montagne et du littoral à l'échelle du département.*

COMMENTAIRE 25 : Une modalité particulière de l'autogestion relative du petit monde des zélulokos, faite de copinages parfois extravagants et de rivalités parfois féroces. Il semble qu'on ait prévu cela lorsqu'il y a une claire opposition politique entre le Conseil régional et un Conseil départemental.

*« IV. – Dans un délai de trois mois à compter de la délibération prescrivant l'élaboration ou l'évolution des documents prévus aux articles L 4251-1, L 4424-9 et L 4433-7 du présent code et à l'article L 123-1 du C. Urb. et ayant pour conséquence de modifier les objectifs chiffrés ou les trajectoires de réduction de l'artificialisation prévus par ces documents, la conférence régionale de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols peut adopter par délibération et transmettre à l'autorité compétente pour l'élaboration des documents précités une proposition relative à l'établissement des objectifs régionaux en matière de réduction de l'artificialisation des sols. Cette proposition porte sur la fixation d'un objectif régional et, le cas échéant, sa déclinaison en objectifs infrarégionaux. Lors des délibérations relatives à cette proposition, les représentants de la région mentionnés au 1° du I du présent article siègent à titre consultatif. Les projets de documents mentionnés à la première phrase du présent IV ne peuvent être arrêtés avant la transmission de cette proposition à la région ou, à défaut de transmission, avant l'expiration d'un délai de six mois.*

COMMENTAIRE 26 :

On mesure ici le pouvoir effectif d'influence de la CRGPRAS sur l'Etat suite à l'intégration par le SRADDET de l'objectif ZAN pour la tranche 2021-2031 : avant que le projet ne soit arrêté, elle peut avancer des propositions sur l'objectif chiffré de réduction des CENAF pour le SRADDET, les représentants de la région ne prenant pas part au vote sur cette délibération puisque la région est destinataire de ces propositions.

*« V. – Au plus tard un an après sa dernière réunion, la conférence régionale de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols se réunit à nouveau afin d'établir un bilan de la mise en œuvre des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols. Ce bilan comprend :*

*« 1° Des éléments permettant d'apprécier les modalités et les critères de territorialisation des objectifs de réduction de l'artificialisation retenus au niveau régional ainsi que la pertinence de cette territorialisation au regard des trajectoires et des besoins territoriaux constatés ;*

*« 2° Des éléments relatifs aux objectifs de réduction de l'artificialisation des sols fixés par les schémas de cohérence territoriale, par les plans locaux d'urbanisme et par les cartes communales du périmètre régional, permettant d'apprécier la cohérence globale de ces objectifs au regard des objectifs retenus au niveau régional ;*

*« 3° Des éléments relatifs à l'artificialisation des sols constatée depuis le début de la tranche de dix années prévue pour les documents de planification régionale, permettant d'apprécier la trajectoire nécessaire pour atteindre les objectifs de réduction de l'artificialisation fixés par le document*

régional et par les SCoT du périmètre régional. Ces éléments permettent d'apprécier l'artificialisation des sols constatée depuis le début de la même tranche de dix années dans le périmètre des communes non couvertes par un PLU ou par une carte communale et leur contribution à l'atteinte des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols fixés par le document régional et par les SCoT ;

« 4° Des propositions d'évolution des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols fixés par la loi et par les documents de planification en vue de la prochaine tranche de dix années mentionnée au 3° du présent V.

VI. – Entre le 1er janvier et le 30 juin 2027, chaque conférence régionale de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols prévue au présent article remet au Parlement un rapport faisant état du niveau de la consommation foncière et des résultats obtenus au regard des objectifs de réduction de l'artificialisation retenus au niveau régional. »

COMMENTAIRE 27 : La CRGPRAS se réunit donc au moins une fois par an (hors année civile), avec bilan d'étape obligatoire : encore une source d'information pour les associations.

### 3.2. C. Urb.

#### 3.2.1. Dispositions générales : art. L 101-2 et L 101-2-1 (loi de 2021)

L'art. L 101-2 est une disposition généraliste antérieure qui énumère les objectifs du droit de l'urbanisme ; il est modifié de façon cosmétique pour inclure la réduction de l'artificialisation des sols (6° bis), inutile de s'y attarder.

Mais l'art. L 101-2-1 est nouveau, et joue un rôle fondamental pour la définition juridique du ZAN :

« L'atteinte des objectifs mentionnés au 6° bis de l'article L 101-2 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.

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.

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.

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

Au sein des documents de planification et d'urbanisme, lorsque la loi ou le règlement prévoit des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols ou de son rythme, ces objectifs sont fixés et évalués en considérant comme :

« a) Artificialisée une surface dont les sols sont soit imperméabilisés en raison du bâti ou d'un revêtement, soit stabilisés et compactés, soit constitués de matériaux composites ;

« b) Non artificialisée une surface soit naturelle, nue ou couverte d'eau, soit végétalisée, constituant un habitat naturel ou utilisée à usage de cultures.

Un DCE fixe les conditions d'application du présent article. Il établit 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. »*

### **COMMENTAIRE 28:**

On a affaire à une chaîne de définitions, qu'on peut examiner de façon récurrente :

- le ZAN est le solde, égal à 0, entre artificialisation de sols « naturels » ou exploités par l'agriculture et la forêt, et les renaturation de sols préalablement artificialisés, à une date donnée et pour une période donnée ;
- l'artificialisation et la renaturation sont définies, de façon assez acceptable.

Ce sont les « documents de planification et d'urbanisme » qui ont vocation à appréhender sols artificialisés et ceux qui ne le sont pas. Des sols naturels (non imperméabilisés) peuvent être artificialisés du fait d'être « stabilisés (???) et compactés ». Les sols non artificialisés peuvent être « naturels » ( y compris recouverts d'eau par inondation périodique), soit agricoles.

Les sols artificialisés peuvent être « désartificialisés » par « renaturation », ce qui peut prendre deux formes :

- a) la restauration : par exemple, on démolit un revêtement artificiel pour remettre la terre à l'air, avec ou sans revégétalisation volontaire, donc avec revégétalisation spontanée dans ce dernier cas ;
- b) l'amélioration de la fonctionnalité du sol, donc implicitement non artificialisé : un sol naturel trop tassé (passage répété d'engins agricoles, militaires ou de travaux publics lourds, voire piétinement humain massif et fréquent...) : ce problème du tassement des sols a déjà été évoqué dans un vieux projet de directive de l'UE sur la protection des sols, remis au goût du jour.

Un sol pollué à un certain stade devrait logiquement être considéré comme artificialisé. La dépollution, si elle est économiquement envisageable, devrait être considérée comme une renaturation.

Le DCE prévu est le décret n° 2022-763 du 29-04-22 qui, comme son voisin chronologique n° 2022-762 exposé ci-dessus, doit être prochainement révisé ou remplacé. Il introduit dans le C. Urb. un nouvel art. R 101-1, assorti d'une annexe sous forme de tableau. Cette disposition et ce tableau ne sont donc pas applicables pour la première tranche décennale 2021-2031, mais à partir de la suivante, ce qui explique la précarité actuelle des deux décrets.

Art. R 101-1 :

*« I.- Les objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols fixés dans les documents de planification et d'urbanisme portent sur les surfaces terrestres jusqu'à la limite haute du rivage de la mer.*

*II.- Les surfaces sont classées dans les catégories de la nomenclature annexée au présent article. Le classement est effectué selon l'occupation effective du sol observée, et non selon les zones ou secteurs délimités par les documents de planification et d'urbanisme.*

*L'occupation effective est mesurée à l'échelle de polygones dont la surface est définie en fonction de seuils de référence précisés par arrêté du ministre chargé de l'urbanisme selon les standards du Conseil national de l'information géographique.*

*Le solde entre les surfaces artificialisées et les surfaces désartificialisées est évalué au regard des catégories indiquées dans la nomenclature.*

*III.-Au sens de l'article L 101-2-1 et du présent article, les documents de planification régionale sont :*

*1° Le SRADDET mentionné à l'article L 4251-1 du CGCT ;*

*2° Le PADDuC mentionné à l'article L 4424-9 du CGCT ;*

*3° Le schéma d'aménagement régional mentionné à l'article L 4433-7 du CGCT ;*

*4° Le SDRIF mentionné à l'article L 123-1 du présent code. »*

## ANNEXE à l'art. R 101-1 C. Urb.

<b>Catégories de surfaces</b>	
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.
	4° Surfaces partiellement ou totalement perméables dont les sols sont constitués 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 de logistique, dont les sols sont couverts par une végétation herbacée, y compris si ces surfaces sont en chantier ou sont en état d'abandon.
Surfaces non artificialisées	6° Surfaces naturelles qui sont soit nues (sable, galets, rochers, pierres ou tout autre matériau minéral, y compris les surfaces d'activités extractives de matériaux en exploitation) soit couvertes en permanence d'eau, de neige ou de glace.
	7° Surfaces à usage de cultures, 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°.

3.2.2. Dispositions relatives aux SCoT3.2.2.1. Elaboration du SCoT

Modification de l'art. L 132-8 (loi de 2021, passage souligné)

Art. L 132-8 :

« Pour l'élaboration des SCoT, sont en outre associés dans les mêmes conditions :  
 1° Les syndicats mixtes de transports créés en application de l'article L 1231-10 du code des transports, lorsque le schéma est élaboré par un établissement public qui n'exerce pas les compétences définies aux articles L 1231-10 et L 1231-11 du même code ;

2° Les établissements publics chargés de l'élaboration, de la gestion et de l'approbation des SCoT limitrophes.

3° Les groupements de collectivités territoriales mentionnés aux I et II de l'article L 213-12 du C. Env .»

COMMENTAIRE 29:

Etre associé à l'élaboration d'un SCoT signifie être consulté dès sa prescription, et non pas simplement après qu'il soit arrêté, avant l'approbation finale. Les groupements de collectivités territoriales du 3° sont les EPTB (établissements publics territoriaux de bassin, genre SMIAGE) et les EPAGE (établissements publics d'aménagement et de gestion de seaux, qui gèrent d'immenses bassins versants comme la Loire). L'art. L 132-8 C. Urb. prévoit donc que ceux-ci sont associés à l'élaboration des SCoT. Le rapport avec le ZAN n'est pas évident, mais réside dans le fait que, pour les EPAGE, le domaine public fluvial peut comprendre de vastes espaces terrestres riverains du cours d'eau (Loire notamment), et, pour les EPTB, la compétence de gestion de leurs rives ou de zones humides à travers la compétence GEMAPI.

3.2.2.2. Contenu des SCoT : modifications des art. L 141-3 à L 141-14 par les lois de 2021 et 2023

Ces articles ne sont pas tous concernés par ces modifications ; on se limite à ceux qui ont été modifiés. L'art. L 141-3 porte sur le projet d'aménagement stratégique (PAS), qui remplace un « rapport de présentation » depuis 2020 (3.2.2.2.1.). Les articles suivants portent sur le DOO du SCoT, qui est sa composante opérationnelle (3.2.2.2.2.).

3.2.2.2.1. Le PAS

Art. L 141-3 (modifié par la loi de 2021, passage souligné) :

*« Le PAS définit les objectifs de développement et d'aménagement du territoire à un horizon de vingt ans sur la base d'une synthèse du diagnostic territorial et des enjeux qui s'en dégagent. Ces objectifs peuvent être représentés graphiquement. Ils concourent à la coordination des politiques publiques sur les territoires, en favorisant un équilibre et une complémentarité des polarités urbaines et rurales, une gestion économe de l'espace limitant l'artificialisation des sols, les transitions écologique, énergétique et climatique, une offre d'habitat, de services et de mobilités adaptés aux nouveaux modes de vie, une agriculture contribuant notamment à la satisfaction des besoins alimentaires locaux, ainsi qu'en respectant et mettant en valeur la qualité des espaces urbains comme naturels et des paysages.*

*Le PAS fixe en outre, par tranches de dix années, un objectif de réduction du rythme de l'artificialisation. »*

**COMMENTAIRE 30 :**

Ce second alinéa est en lien avec l'horizon (approximatif) de 20 ans fixé au début du premier. L'objectif ZAN est rappelé dans celui-ci, et celui-là fixe deux tranches de 10 ans pour la réduction de la CENAF. Le DOO, qui précise et décline les objectifs du PAS (art. L 141-4, non concerné ici), doit donc répercuter ce passage de l'art. L 141-3.

3.2.2.2.2. Le DOO

a) Art. L 141-8 (modifié par les deux lois, absence de passages soulignés) :

*« Pour la réalisation des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols mentionnés à l'article L 141-3, le DOO peut décliner ces objectifs par secteur géographique, en tenant compte :*

*1° 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 ;*

*2° Des besoins en matière d'implantation d'activité économique et de mutation et redynamisation des bassins d'emploi ;*

3° *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 ;*

4° *De la diversité des territoires urbains et ruraux, des stratégies et des besoins liées 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 ;*

5° *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 ;*

6° *Des projets d'envergure régionale dont la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers ou l'artificialisation des sols peut ne pas être prise en compte pour l'évaluation de l'atteinte des objectifs mentionnés au second alinéa du même article L 141-3, dès lors que cette consommation ou cette artificialisation est mutualisée dans le cadre des objectifs prévus par les documents mentionnés à l'article L 123-1 du présent code ou aux articles L 4251-1, L 4424-9 et L 4433-7 du CGCT ;*

7° *Des projets d'intérêt communal ou intercommunal. »*

#### **COMMENTAIRE 31 :**

La déclinaison de l'objectif ZAN décennal par sous-ensembles géographiques dans le périmètre du SCoT n'est pas obligatoire, mais a vocation à exister pour 7 motifs possibles. Les motifs du 1° au 5° ne sont pas surprenants (logement, activités économiques...), mais les « projets » des 6° et 7° sont inquiétants, parce qu'ils reflètent des choix parfaitement subjectifs, voire arbitraires.

Dans le 6°, des « projets d'envergure régionale » (PER) se substituent en 2023 à des « projets d'envergure nationale ou régionale » en 2021. L'exclusion du niveau national en 2023 est logique et s'explique par le jeu étudié dans le commentaire 10, sur les PENEPIGM. On note que l'exclusion des PER du calcul du ZAN est facultative, et non automatique.

Par ailleurs, l'ancienne version était techniquement défailante dans la mesure où l'on avait oublié d'ajouter à l'art. L 4251-1 du CGCT (SRADDET) les articles correspondants pour les régions à statut spécial où le SRADDET est remplacé par un autre document (région parisienne, Corse et outre-mer) : cf. l'art. R 101-1 C. Urb..

Par contre, les « projets d'intérêt communal ou intercommunal » (PICIC) du 7° n'ont pas bougé de 2021 à 2023, et sont dans le flou le plus total quant à leur « labellisation ». Celle-ci résulterait donc de la seule volonté communale ou intercommunale, et le DCE correspondant devrait préciser dans quelle composante du SCoT ces PICIC doivent apparaître.

Mais il se pourrait que ces inquiétudes ne soient pas fondées si, et seulement si cet article doit être compris comme la simple ventilation territoriale différenciée d'un objectif ambitieux satisfaisant de ZAN pour l'ensemble du périmètre, en fonction d'une certaine rationalité. Rien n'est moins sûr.

b) Art. L 141-10 (loi de 2021, passage souligné) :

*« Au regard des enjeux en matière de préservation de l'environnement et des ressources naturelles, de prévention des risques naturels, de transition écologique, énergétique et climatique, le DOO définit :*

1° *Les objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain par secteur géographique ;*

2° *Les orientations en matière de préservation des paysages ainsi qu'en matière d'insertion et de*

qualité paysagères des activités économiques, agricoles, forestières et de production et de transport d'énergie, les espaces naturels, agricoles, forestiers ou urbains à protéger, notamment en raison de leur participation à l'amélioration du cadre de vie. Il précise la manière dont les paysages vécus et leurs composantes naturelles, historiques et socio-culturelles sont pris en compte dans les choix d'aménagements et veille à limiter les effets de saturation visuelle. Il transpose les dispositions pertinentes des chartes de parcs naturels régionaux à une échelle appropriée ;

3° Les modalités de protection des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité et à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques et de la ressource en eau. Il peut identifier à cette fin des zones préférentielles pour la renaturation, par la transformation de sols artificialisés en sols non artificialisés ;

4° Les orientations qui contribuent à favoriser la transition énergétique et climatique, notamment la lutte contre les émissions territoriales de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques, l'accroissement du stockage de carbone dans les sols et les milieux naturels et le développement des énergies renouvelables, au sens de l'article L 211-2 du C. En..

Le DOO peut également identifier des zones d'accélération pour l'implantation d'installations terrestres de production d'énergies renouvelables arrêtées en application de l'article L 141-5-3 du même code.

Dans le périmètre des communes non couvertes par un PLU ou une carte communale, le DOO peut également délimiter, sur proposition ou avis conforme des communes concernées, des secteurs dans lesquels est soumise à conditions l'implantation d'installations de production d'énergies renouvelables, dès lors qu'elles sont incompatibles avec le voisinage habité ou avec l'usage des terrains situés à proximité ou qu'elles portent atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages, à la qualité architecturale, urbaine et paysagère, à la mise en valeur du patrimoine et à l'insertion des installations dans le milieu environnant.

Dans le périmètre des communes non couvertes par un PLU ou une carte communale des départements pour lesquels a préalablement été arrêtée une cartographie des zones d'accélération pour l'implantation d'installations terrestres de production d'énergies renouvelables en application de l'article L 141-5-3 du C. En., et lorsque l'avis du comité régional de l'énergie a estimé, dans les conditions prévues au même article L 141-5-3, que les zones d'accélération identifiées par ladite cartographie sont suffisantes pour l'atteinte des objectifs régionaux établis en application de l'article L 141-5-1 du même code, le DOO peut également délimiter des secteurs où est exclue l'implantation d'installations de production d'énergies renouvelables, dès lors qu'elles sont incompatibles avec le voisinage habité ou avec l'usage des terrains situés à proximité ou qu'elles portent atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages, à la qualité architecturale, urbaine et paysagère, à la mise en valeur du patrimoine et à l'insertion des installations dans le milieu environnant. Les secteurs délimités en application du présent alinéa sont applicables uniquement aux projets dont la demande d'autorisation auprès de l'autorité compétente est déposée après l'approbation du SCoT délimitant de tels secteurs. Les secteurs délimités en application du présent alinéa ne sont pas applicables aux procédés de production d'énergies renouvelables en toiture ou aux procédés de chaleur à usage individuel. »

#### COMMENTAIRE 32 :

Possibilité pour le DOO d'un SCoT d'identifier des « secteurs préférentiels pour la renaturation » des sols artificialisés, espaces privilégiés de la « compensation » écologique.

Par ailleurs, cet article joue un rôle clé pour la promotion des énergies renouvelables (loi APER de 2023) : le DOO peut, de même, identifier des « zones d'accélération pour l'implantation d'installations terrestres d'énergies renouvelables. » Noter que cela ne concerne pas que le photovoltaïque, mais aussi les éoliennes, la géothermie, voire certaines implantations

hydroélectriques. D'où un droit de veto possible pour les communes (exigence d'un avis conforme), mais à condition que ces « zones d'accélération » aient été instituées par le SCoT.

### 3.2.3. Dispositions relatives aux PLU

Rappel : les PLU se composent d'un diagnostic, d'un PADD, d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP), d'un règlement (zonage et règlements de zone différenciés, avec sous-zonage possible) et d'une annexe sur les servitudes d'utilité publique.

#### 3.2.3.1. Le PADD du PLU

La loi de 2021 a complété ainsi les al. 4 et 5 de l'art. L 151-5 :

*« (...) Pour la réalisation des objectifs de réduction d'artificialisation des sols mentionnés aux articles L 141-3 et L 141-8 ou, en l'absence de SCoT, en prenant en compte les objectifs mentionnés à la seconde phrase du deuxième alinéa de l'article L 4251-1 du CGCT, ou en étant compatible avec les objectifs mentionnés au quatrième alinéa du I de l'article L 4424-9 du même code, à la seconde phrase du troisième alinéa de l'article L 4433-7 dudit code ou au dernier alinéa de l'article L 123-1 du présent code, et en cohérence avec le diagnostic établi en application de l'article L 151-4, le PADD fixe des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain.*

*Il ne peut 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. Pour ce faire, il tient compte de la capacité à mobiliser effectivement les locaux vacants, les friches et les espaces déjà urbanisés pendant la durée comprise entre l'élaboration, la révision ou la modification du PLU et l'analyse prévue à l'article L 153-27. »*

COMMENTAIRE 33 :

Le PADD d'un PLU doit répercuter de façon chiffrée les dispositions du DOO du SCoT concernant l'objectif ZAN, ou, en l'absence de SCoT, du SRADDET (prise en compte), en cohérence avec le diagnostic initial antérieur que le PLU comporte initialement (art. L 151-4).

L'ouverture à l'urbanisation constitutive d'une CENAF doit être motivée sur la base d'un calcul (« étude de densification ») incluant les friches (artificialisées) éventuelles.

#### 3.2.3.2. Les OAP du PLU

Nouveaux art. L 151-6-1 & L 151-6-2, et modification des art. L 151-7, L 151-22 et L 153-1 (loi de 2021, passages soulignés)

a) Nouvel art. L 151-6-1 :

*« Les OAP définissent, en cohérence avec le PADD, un échéancier prévisionnel d'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de réalisation des équipements correspondant à chacune d'elles, le cas échéant. »*

b) Nouvel art. L. 151-6-2 :

*« Les OAP définissent, en cohérence avec le PADD, les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur les continuités écologiques. »*

c) Modification de l'art. L 151-7 :

*« I.-Les OAP peuvent notamment :*

*(...) 4° Porter sur des quartiers ou des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, renaturer,*

*restructurer ou aménager (...)* ;

*7° 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. »*

#### **COMMENTAIRE 34 :**

Le nouvel art. L 151-6-1 (2021) rend obligatoire dans les OAP un échéancier pour l'ouverture à l'urbanisation, qui est évidemment corrélé étroitement à l'échéancier ZAN. Il y a ici une intéressante « fenêtre de tir » au contentieux pour les associations, si d'aventure cet échéancier est plus ambitieux que l'échéancier ZAN, pour la même période.

Le nouvel art. L 151-6-2 (2021) prévoit que les OAP définissent (obligatoirement) les « actions et opérations » à mettre en œuvre pour assurer la « mise en valeur » des continuités écologiques. Allusion à la « trame verte et bleue » du ci-devant Schéma régional de continuité écologique absorbé par le SRADDET (C. Env., art. L 371-1 à L 371-6, R 371-16 à R 371-21). Le concept de « mise en valeur », que l'on retrouve en droit forestier, peut susciter une méfiance légitime. Mais, au regard de l'objectif ZAN, les OAP doivent logiquement exclure toute artificialisation dans les espaces identifiés à ce titre, et déboucher au niveau du règlement du PLU sur un classement N ou EBC. Les actions et opérations envisagées relèvent du « génie écologique » ou de la canalisation de la fréquentation touristique de ces espaces.

La modification de l'art. L 151-7 est assez cosmétique : les OAP ne sont pas obligées de prévoir des quartiers ou secteurs à renaturer, pour le calcul du solde ZAN.

#### 3.2.3.3. Le règlement du PLU

Art. L 151-22 :

*I. - Le règlement peut 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.*

*II. - Dans les communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants figurant sur la liste prévue à l'article 232 du CGI et dans les communes de plus de 15 000 habitants en forte croissance démographique figurant sur la liste prévue au dernier alinéa du II de l'article L 302-5 du CCH, le règlement définit, dans les secteurs qu'il délimite, une part minimale de surfaces non imperméabilisées ou éco-aménageables, selon les modalités prévues au I du présent article.*

*III. - Les dispositions des règlements des PLU prises en application des I et II s'appliquent aux projets soumis à autorisation d'urbanisme au titre du présent code, 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. »*

#### **COMMENTAIRE 35 :**

Dans certaines zones urbanisées définies alternativement par deux codes (CGI et CCH), le règlement du PLU doit imposer une part minimale de surfaces non artificialisées par imperméabilisation ou « éco-aménageables » (?), dans le but d'y maintenir de la biodiversité et de la nature, apparemment au sens paysager. Dans les autres cas de zones urbanisées, il s'agit d'une simple possibilité.

#### 3.2.3.4. La révision du PLU

Modification de l'art. L 153-1, qui concerne la révision du PLU. Celle-ci est obligatoire pour 5 motifs possibles, ce qui, *a contrario*, définit les possibilités de simple modification. Le 4° mentionne l'ouverture à l'urbanisation d'une zone déjà à urbaniser (classement en AU a priori), mais qui ne l'a pas été pendant 6 ans, au lieu de 9 ans auparavant.

#### 3.2.3.5. L'option de définition de « secteurs prioritaires » pour l'objectif ZAN

Nouvel art. L 211-1-1 (loi de 2023) :

*« L'autorité compétente peut, par délibération motivée, délimiter au sein du PLU, du document en tenant lieu ou de la carte communale des secteurs prioritaires à mobiliser qui présentent un potentiel foncier majeur pour favoriser l'atteinte des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols prévus en application de l'article L 151-5, à l'intérieur desquels est institué le droit de préemption urbain prévu au présent chapitre. Les articles L 210-1 et L 213-1 à L 213-18 s'appliquent également.*

*« Ces secteurs prioritaires peuvent couvrir en particulier :*

*« 1° Des terrains contribuant à la préservation ou à la restauration de la nature en ville, notamment lorsqu'il s'agit de surfaces végétalisées ou naturelles situées au sein des espaces urbanisés ;*

*« 2° Des zones présentant un fort potentiel en matière de renaturation, en particulier dans le cadre de la préservation ou de la restauration des continuités écologiques, et qui peuvent notamment être les zones préférentielles pour la renaturation identifiées dans le SCoT, mentionnées à l'article L 141-10 ;*

*« 3° Des terrains susceptibles de contribuer au renouvellement urbain, à l'optimisation de la densité des espaces urbanisés ou à la réhabilitation des friches mentionnées à l'article L 111-26. »*

COMMENTAIRE 36 :

Il s'agit ici d'un outil pour les communes ou les intercommunalités vertueuses dans le contexte ZAN, au niveau des PLU, PLUi et cartes communales, apparemment sans qu'il leur soit besoin d'attendre les effets décrits antérieurement sur les modifications ou révisions en cascade SRADDET-SCoT-PLU : l'usage du droit de préemption prévu à l'art. L 211-1 C. Urb , qui pourrait être mis en œuvre dans des « secteurs prioritaires » pour l'objectif ZAN.

Les alinéas 2 à 5 fournissent une mixte non limitative des motifs de délimitation de ces secteurs au niveau du PADD, ce qui est suivi logiquement par le classement approprié au niveau du règlement du document d'urbanisme: surfaces végétalisées en ville, surfaces susceptibles de renaturation, éventuellement en lien avec les « zones préférentielles pour la renaturation » d'un SCoT, et espaces urbanisés à densifier, notamment par réhabilitation des friches.

#### 3.2.4. Modification des dispositions générales relatives à l'aménagement au sens du C. Urb.

a) Modification en 2023 de l'art. L 300-1 (soulignée)

*« Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en oeuvre 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 recyclage foncier ou le*

*renouvellement urbain, de sauvegarder, de restaurer ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels, de renaturer ou de désartificialiser des sols, notamment en recherchant l'optimisation de l'utilisation des espaces urbanisés et à urbaniser.*

*L'aménagement, au sens du présent livre, désigne l'ensemble des actes des collectivités locales ou des EPCI qui visent, dans le cadre de leurs compétences, d'une part, à conduire ou à autoriser des actions ou des opérations définies dans l'alinéa précédent et, d'autre part, à assurer l'harmonisation de ces actions ou de ces opérations. »*

COMMENTAIRE 37 : Complément logique à la définition générale des opérations d'aménagement dans le C. Urb.. Changements cosmétiques.

b) Nouvel art. L 300-1-1 (loi de 2021) :

*« Toute action ou opération d'aménagement soumise à évaluation environnementale en application de l'article L 122-1 C. Env. doit faire l'objet :*

*1° D'une étude de faisabilité sur le potentiel de développement en énergies renouvelables 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 ;*

*2° D'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.*

*Un DCE détermine les modalités de prise en compte des conclusions de ces études dans l'étude d'impact prévue à l'article L 122-3 du même code . »*

COMMENTAIRE 38 :

Disposition concernant la problématique ZAN au niveau du 2°, le 1° concernant par anticipation la loi APER du 2023. La densification est évidemment un moyen de freiner l'artificialisation des sols, toutes choses égales par ailleurs. DCE à venir.

### 3.3. C. Env.

#### 3.3.1. Dérogation propres aux communes littorales soumises au recul du trait de côte

Nouvel art. L 321-15-1 C. Env. :

*« Pour la fixation des objectifs chiffrés de lutte contre l'artificialisation des sols dans les documents de planification régionale et d'urbanisme, il est tenu compte des enjeux d'adaptation et de recomposition spatiale du territoire des communes figurant sur la liste mentionnée à l'article L 321-15.*

*« Pour l'atteinte de ces objectifs, les surfaces artificialisées situées dans une zone exposée au recul du trait de côte délimitée en application du 1° de l'article L 121-22-2 du C. Urb. peuvent être considérées comme désartificialisées, au sens de l'article L 101-2-1 du même code, dès lors que ces surfaces ont vocation à être renaturées dans le cadre d'un projet de recomposition spatiale du territoire littoral. Au terme de chaque tranche de dix années, les surfaces n'ayant pas fait l'objet d'une renaturation sont de nouveau considérées comme artificialisées. »*

COMMENTAIRE 39 :

Il s'agit des communes littorales figurant sur une liste prévue à l'art. L 321-15, qui renvoie à un décret n° 2022-750 du 29-04-22 modifié par le décret n° 2023-698 du 31-07-23 énumérant les communes littorales dont le rivage est soumis à érosion. Dans le 06, seules les communes d'Antibes et d'Eze sont concernées (classement en 2023 pour Antibes, en 2022 pour Eze).

Dérogation supplémentaire dans la comptabilisation à l'objectif ZAN pour les surfaces exposées au

recul du trait de côté, dans la mesure où elles ont vocation à être renaturées dans une des tranches de 10 ans, faute de quoi elles reviennent sous statut « artificialisée ». Pas d'objection, à première vue, cela semble logique, mais, souvent, « le diable se niche dans les détails »..

#### IV) INTERACTION AVEC LA LOI « APER » de 2023

##### 4.1. Dérogation pour les surfaces d'implantation de panneaux photovoltaïques

L'art. 194-III de la loi de 2021, non modifié en 2023, porte sur les panneaux photovoltaïques: « (...) 2° Pour la première tranche de dix années, 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 ; (...)

5° Pour la tranche mentionnée au 2° du présent III, un espace naturel ou agricole occupé par une installation de production d'énergie photovoltaïque n'est pas comptabilisé dans la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers dès lors que les modalités de cette installation permettent qu'elle n'affecte pas durablement les fonctions écologiques du sol, en particulier ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques ainsi que son potentiel agronomique et, le cas échéant, que l'installation n'est pas incompatible avec l'exercice d'une activité agricole ou pastorale sur le terrain sur lequel elle est implantée. Les modalités de mise en œuvre du présent alinéa sont précisées par DCE. »

##### **COMMENTAIRE 40 :**

Cette disposition fixe le statut de l'implantation de panneaux photovoltaïques en dehors des espaces artificialisés, au regard de la CENAF : cette implantation n'est pas comptabilisée dans la CENAF, aux conditions suivantes :

- a) elle ne met pas fin aux fonctions écologiques des sols, notamment (mais non exclusivement : « en particulier ») leurs fonctions biologiques (milieu vivant), hydriques (infiltration) et climatiques (stockage du carbone et « apport de fraîcheur ») ;
- b) elle ne met pas fin à leur potentiel agronomique (y compris les espaces forestiers et « naturels »), puisque des terres agricoles peuvent provenir d'un défrichement autorisé ou libre (seuil de surface) ou de « retournement de prairies », mal vues par la PAC mais encore possibles ;
- c) si les terrains font l'objet d'une exploitation agricole ou pastorale (ce qui peut inclure des espaces forestiers dans ce dernier cas), cette exploitation doit pouvoir se poursuivre, mais dans quelles conditions ??? on imagine des bestiaux déambulant sous des panneaux surélevés...

DCE à venir, à examiner de près.

##### 4.2. Loi APER 2023 proprement dite

Cette loi modifie le Code de l'énergie (C. En.) sur plusieurs points, en définissant notamment l'agrivoltaïsme, c'est-à-dire la production d'électricité d'origine solaire par des exploitations agricoles préexistantes. Elle modifie aussi le C. Urb. dans le sens d'une précision apportée à l'art. 194-III analysé ci-dessus.

Rappel sur la construction de cette section du C. Urb. :

- a) les art. L 111-27 et L 111-28 portent sur l'agrivoltaïsme, défini par la loi et bénéficiant d'un régime de faveur par rapport au régime défini en (b);
- b) les art. L 111-29 et L 111-30 portent sur le « voltagrisme », tel que défini par nous, à savoir l'implantation de panneaux photovoltaïques dans les espaces naturels (dont forestiers à la limite,

avec défrichement autorisé ou exempté pour superficie inférieure à un seuil départemental), potentiellement agricoles, donc en concurrence avec l'agrivoltaïsme et surtout au détriment des installations ou agrandissements agricoles soumis au contrôle des structures ; contrôle administratif étroit, privilégiant le point de vue de la profession agricole organisée (Chambres d'agriculture) ;

c) les articles L 111-31 à L 111-34, avec renvoi à un DCE, sont communs aux deux catégories (a) et (b).

Art. L 111-31 :

*« Les ouvrages de production d'électricité à partir de l'énergie solaire mentionnés aux articles L 111-27 à L 111-29 implantés sur les sols des espaces naturels, agricoles et forestiers sont autorisés sur avis conforme de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers prévue à l'article L 112-1-1 du CRPM, à l'exception des ouvrages mentionnés au deuxième alinéa de l'article L 111-29 du présent code, qui font l'objet d'un avis simple. Cet avis vaut pour toutes les procédures administratives nécessaires aux projets d'installations agrivoltaïques au sens de l'article L 314-36 du C. En.. Avant de rendre son avis, la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers prévue à l'article L 112-1-1 du CRPM auditionne le pétitionnaire. »*

#### **COMMENTAIRE 41 :**

La CDPENAF (CRPM, art. L 112-1-1) dispose donc d'un droit de veto pour l'agrivoltaïsme (avis conforme requis), sauf pour le « voltagrisme » : avis simple fourni au préfet pour l'arrêté prévu à l'al. 2 de l'art. L 111-29, ce qui peut s'expliquer par le droit de veto implicite attribué à la Chambre d'Agriculture (« sur proposition de... »). A noter que la CDPENAF est totalement absente par ailleurs dans le dispositif ZAN.

C. Urb., art. L 111-29 (« voltagrisme ») :

*« Pour l'application des articles L 111-4, L 151-11 et L 161-4, la compatibilité avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière des ouvrages de production d'électricité à partir de l'énergie solaire s'apprécie à l'échelle de l'ensemble des terrains d'un seul tenant, faisant partie de la même exploitation agricole, pastorale ou forestière, au regard des activités agricoles, pastorales ou forestières qui y sont effectivement exercées ou, en l'absence d'activité effective, qui auraient vocation à s'y développer. Aucun ouvrage de production d'électricité à partir de l'énergie solaire, hors installations agrivoltaïques au sens de l'article L 314-36 du C. En., ne peut être implanté en dehors des surfaces identifiées dans un document-cadre arrêté en application du deuxième alinéa du présent article.*

*Un arrêté préfectoral, pris après consultation de la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, des organisations professionnelles intéressées et des collectivités territoriales concernées, établit un document-cadre sur proposition de la chambre départementale d'agriculture pour le département concerné. Ce document-cadre définit notamment les surfaces agricoles et forestières ouvertes à un projet d'installation mentionnée au présent article et à l'article L 111-30 ainsi que les conditions d'implantation dans ces surfaces. Ces surfaces sont définies en veillant à préserver la souveraineté alimentaire. Le délai entre la proposition du document-cadre et la publication de l'arrêté mentionnés à la première phrase du présent alinéa ne peut excéder six mois. Dans les départements pour lesquels un tel arrêté est en vigueur, l'avis de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers prévu à l'article L 111-31 est un avis simple. Seuls peuvent être identifiés au sein de ces surfaces des sols réputés incultes ou non exploités depuis une durée minimale, antérieure à la publication de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, définie par le DCE mentionné au dernier alinéa du présent article. Les sols ainsi identifiés sont intégrés en tout ou partie dans les zones d'accélération prévues à l'article L 141-5-3 du C. En.*

*selon les modalités prévues au même article L 141-5-3.*

*Un DCE détermine les modalités d'application du présent article.*

#### **COMMENTAIRE 42 :**

Rappel : l'art. L 111-4 C. Urb. fait partie du « règlement national d'urbanisme », qui prévoit une série d'exceptions au principe de l'urbanisation en continuité, notamment au profit des exploitations agricoles ayant besoin de construire de nouveaux bâtiments d'exploitation. Les art. L 151-11 et L 161-4 concernent respectivement les PLU et les cartes communales.

L'art. L 111-29 C. Urb. consacre donc la dualité entre :

- a) « installations agrivoltaïques » (ou si l'on veut une « ferme solaire » basée sur une exploitation réelle impliquant une « activité agricole, pastorale ou forestière significative » au sens de l'art. L 111-28 « production agricole significative »), non commenté ici;
- b) « installations compatibles avec l'exercice d'une activité agricole », ce qui peut être le cas du « voltagrisme » : des « fermes solaires » implantées par des entreprises non agricoles sur des « sols réputés incultes ou non exploités depuis une durée minimale antérieure à la publication de la loi APER », durée qui sera fournie par le DCE prévu ; idem pour la méthodologie définissant la « production agricole significative ». Il peut donc y avoir ensuite une activité agricole sur ces surfaces, puisque cette potentialité doit être préservée (« tonte » d'une pelouse par une troupe ovine, par exemple).

Il ressort clairement de la seconde phrase de l'alinéa 1<sup>er</sup> que cette seconde catégorie (« voltagrisme ») voit ses implantations conditionnées par un « document-cadre » résultant d'un arrêté préfectoral pris sur proposition de la Chambre d'Agriculture et avis simple de la CDPENAF. Ce document-cadre établit un zonage permettant les implantations hors statut agrivoltaïque.

#### V) COMMENTAIRE DE SYNTHÈSE

On renvoie en tant que de besoin aux COMMENTAIRES 1 à 42, avec page indiquée : C1, C2, Cn...

##### 5.1. Logique générale du bazar

L'objectif ZAN relève de la « transition écologique » face à l'érosion de la biodiversité, beaucoup moins popularisée par les médias que les effets du changement climatique. Ce dernier est une autre cause de cette érosion, avec l'arrivée éventuelle d'espèces végétales et animales invasives, d'origine anthropique ou non.

L'artificialisation « brute » des sols est liée à l'étalement urbain, y compris dans les communes rurales, mais aussi, en matière d'aménagement de l'espace, aux grands, moyens et petits projets inutiles, sinon toujours discutables dans leurs modalités. Cette artificialisation amène une « consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers » (CENAF), qui peut être considérée dans certains cas comme indispensable, sous réserve de l'appréciation des juridictions administratives dans le contentieux d'origine associative, ou autre. Le ZAN est donc défini comme une somme algébrique entre artificialisation et désartificialisation, due notamment à la renaturation d'espaces artificialisés (C28 p. 23), et l'objectif de valeur 0 pour cette somme algébrique est fixé à l'horizon 2050.

La réalisation de cet objectif fait l'objet d'une « trajectoire », fixée par tranche décennale. La première est 2021-2031, et c'est sur celle-ci que portent essentiellement la loi de 2021, qui concerne partiellement le ZAN et celle de 2023, qui concerne le ZAN en totalité. Peu avant cette seconde loi, la loi APER de 2023 est venue apporter quelques éléments concernant les implantations photovoltaïques dans les espaces concernés par la CENAF (C40 p. 32 & C41 p. 33).

Cette première tranche décennale de la « trajectoire ZAN » est peu contraignante : « le rythme d'artificialisation est traduit par un objectif de réduction de la CENAF par rapport à la consommation réelle de ces espaces observée au cours des dix années précédentes », et cette réduction ne peut être supérieure à la moitié de celle observée dans la décennie 2011-2021 (C7, p. 8).

Pour les deux tranches ultérieures, il faudra se reporter à l'évolution des véhicules textuels concernés.

## 5.2. Les véhicules textuels de l'objectif ZAN

### 5.2.1. Panorama général de la modification des codes

5.2.1.1. : CGCT : C2 p. 4, C22 p. 17, C23 & C24 p. 20, C25 & C26 p. 21.

5.2.1.2. : C. Env. : C3 p. 4, C5 & C5 p. 5, C39 p. 31.

5.2.1.3. : C. Urb. : cf. 5.2.2 (documents d'urbanisme) ; C 37 & C 38, p. 31 ; C41 p. 33, C42 p. 34.

Les modifications des autres codes ne sont guère pertinentes pour les associations environnementales.

### 5.2.2. Les véhicules privilégiés : les documents d'urbanisme du C. Urb.

En dehors du SRADDET qui relève du CGCT, c'est évidemment à partir des documents d'urbanisme que cette « trajectoire ZAN » va se concrétiser. Sont concernés :

- les SCoT au niveau intercommunal (ou autres documents faisant fonction, type PLUM niçois) : C17 p. 13, C18 & C20 p. 14, C29 à C32 pp. 25-26 ;
- les PLU au niveau communal ou intercommunal (PLUi) : C33 p. 28, C34 & C35 p. 29 ;
- les cartes communales (rôle marginal).

Les documents d'urbanisme ont donc vocation à être révisés ou modifiés par tranche décennale au minimum. Pour REN et l'ASPONA, qui recouvrent le périmètre de la CARF dans l'est du 06, c'est donc le SCoT, à refaire pour d'autres raisons, qui va être au centre de leurs préoccupations dans les mois et les années qui viennent.

Interaction avec le domaine du droit de l'eau :

- en temps qu'EPTB, le SMIAGE sera associé à l'élaboration du SCoT de la CARF (ou autres) dès le début : C29 p. 25 ;
- la réhabilitation des sols en tant que renaturation/désartificialisation peut concerner les ripisylves et les zones humides : C4 p. 5 ; et revoilà le SMIAGE, en fonction de la délégation à la carte de la compétence GEMAPI de la CARF, ou autres EPCI...

## 5.3. Usine à gaz et choses qui fâchent

La législation ZAN est à l'évidence une usine à gaz juridique de plus. En vertu de quoi on y trouve des choses qui fâchent, ou qui interrogent.

D'abord, l'échéance 2050 est bien lointaine. On comprend bien que le ZAN ne peut pas être obtenu l'année prochaine, mais, d'ici 2050, bien des événements nationaux, européens ou planétaires peuvent rendre cet objectif non pertinent ou hors sujet. On est bien peu de choses : « dans le long terme, nous sommes tous morts » (John Maynard Keynes), et c'est certainement là l'origine de l'incapacité ou du refus des prétendues « élites » de gérer à long terme la transition écologique type

ZAN ou la limitation sérieuse du changement climatique. De plus, la loi pourra toujours reporter l'échéance de 2050 jusqu'à la Saint Glinglin, en tant que de « besoin ».

Ensuite, évidemment, le lobby des zélulokos concerné par les documents d'urbanisme et les projets inutiles (petits, moyens ou gros) a grimpé au rideau pour - indirectement, pas dans cette posture bien sûr - savonner la planche de cet objectif « ZAN-2050 ». Nous avons donc relevé 4 dérogations systémiques (ou plutôt exceptions légales) à leur profit, ou aussi au profit d'autres intérêts (5.3.2.).

5.3.1. La « franchise » : droit pour une commune ou un EPCI à une CENAF minimum non comptabilisée dans le ZAN : C7 p. 8.

5.3.2. La dérogation sur les panneaux photovoltaïques installés dans le milieu naturel : C9 p. 9, C40 & C41, pp. 32-33.

5.3.3. Le magma des « projets » dérogatoires au niveau territorial (PENEPIGM, PER, PICIC), assortis d'une espèce de « nationalisation-mutualisation régionalisée » bizarroïde d'une partie des PENEPIGM : C10 à C14, pp. 9 à 12, C31 p. 26). C'est sur ce point la critique principale qu'on peut faire à la loi : la latitude offerte à l'Etat ou aux collectivités territoriales pour « labelliser » ces projets en tant qu'outils dérogatoires, ainsi que leur chevauchement possible, est très inquiétante.

5.3.4. Le caractère facultatif du sursis à statuer pour les autorisations d'urbanisme allant à l'encontre de l'objectif ZAN, assorti d'un droit de délaissement coûteux au profit des propriétaires frustrés (C21, p. 15).

#### 5.4. Quelques avancées et points d'appui pour l'activité associative

##### 5.4.1. Clarifications terminologiques

On peut approuver l'arrivée dans le C. Urb. des définitions de la friche, de l'usage et de la réhabilitation (C1 p. 3, C4 & C5 p. 5), qui évite les errements jurisprudentiels.

##### 5.4.2. Sources potentielles d'information pour les associations environnementales

Une usine à gaz est logiquement productrice d'informations potentiellement utiles aux associations : C2 p. 3, C6 p. 6, C27 p. 22.

##### 5.4.3. Leviers contentieux et précontentieux intéressants

Sur le plan précontentieux, et en dehors des enquêtes publiques classiques qui peuvent permettre d'« annoncer la couleur » du clash à venir si telle est la politique suivie, on note :

a) la possibilité de saisir la CCDU, ou de se parachuter dans une saisine autre, dans certaines conditions (C20 p. 14) ;

b) la possibilité d'exploiter la représentation associative dans la CDPENAF, instance consultative pourtant curieusement absente du processus ZAN au niveau global, mais présente dans sa composante « panneaux photovoltaïques » (C41 & C42, pp. 32-33) ; l'usage astucieux de la CCDU pourrait suppléer à cette carence, lorsqu'il est possible.

#### 5.5. Conclusion provisoire

Beaucoup de bruit pour pas grand'chose, et beaucoup de pain sur la « planche savonnée » pour les associations environnementales. La présence dans l'intitulé de la loi de 2023 du terme « accompagnement » concernant les zélulokos, est une grande première, sauf erreur de notre part. Cet accompagnement ne s'applique pas à des mourants, mais à des malades très agités qu'on ne peut décemment attacher à leur lit. De quelle maladie d'agit-il ? Essentiellement le déni, le refus de la

réalité d'un monde fini dans ses ressources et son espace vivable, qui tend plutôt à se rétrécir (montée de niveau de la mer, exposition croissante à des risques naturels de grande ampleur...), territoire administratif aménageable fini, voire en régression dans les deux sens du terme. Refus en particulier d'admettre que bon nombre de ces territoires sont saturés en termes démographiques et d'artificialisation acquise.

Le ZAN, c'est un peu l'inverse de l'Alsace-Lorraine, dont on disait en France avant 1914 : « Pensez-y toujours, n'en parlez jamais ». Pour les zélulokos et leurs sicaires administratifs et législatifs au niveau national, ce serait : « le ZAN, parlez-en toujours (comme d'un fléau ou d'une perspective insupportable, écologie punitive, etc.), n'y pensez jamais », car 2050 c'est loin, et, en attendant, artificialisons les sols au maximum dans ce cadre légal de type « passoire » généreusement fourni, et, après nous, le déluge...

En termes d'enjeux concrets, le dispositif ZAN devrait malgré tout permettre aux associations de lutter contre les étalements urbains abusifs en lieu et place de la « densification » (mais est-elle toujours possible ?), et contre les zones d'activités superfétatoires (notamment les grandes surfaces). Mais les implantations industrielles seront quasiment hors d'atteinte (labellisation PER/PENEPIGM sous la bannière légale alternative « transition écologique » et/ou « souveraineté nationale » ; cela ne veut pas dire qu'elles ne pourront pas être contestées sur d'autres fondements contentieux (ICPE, paysages...). Les PICIC sont particulièrement inquiétants.

Comme c'est le droit de l'urbanisme qui est considérablement remanié, on peut relever un manque décevant dans ces changements : quid du statut des habitats légers démontables, permanents ou non, du type « yourte », « tipi » ou « bender », qui peuvent localement contribuer à résoudre une crise du logement liée notamment à « l'airb'n'bisation » moyennant une adaptation des documents d'urbanisme ? Même lorsqu'ils sont permanents, l'emprise de ces habitats n'artificialise pas le sol ; ils peuvent tout au plus créer un tassement temporaire du sol, facilement remédiable. Pour info :

<https://consultation.avocat.fr/blog/chloe-schmidt-sarels/article-28239-yourtes-perennes-et-urbanisme-quelles-autorisations-pour-installer-des-yourtes-a-usage-d-habitat-ou-autres-ecole...html>

En définitive, le meilleur allié des associations environnementales pour que la trajectoire ZAN soit respectée sur un fond légal extrêmement médiocre, et acceptable dans ses modalités, est la tendance à la pénurie chronique d'eau qui compromettra certains projets urbanistiques, d'habitation ou non.

## VI) ABREVIATIONS

### VI-A : ABREVIATIONS USUELLES (les plus citées dans le texte)

CCDU : Commission consultative départementale en matière d'urbanisme

CDPENAF : Commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers

C. En. : Code de l'énergie

C. Env. : Code de l'environnement

CGCT : Code général des collectivités territoriales

C. Urb. : Code de l'urbanisme

DOO : Document d'orientation et d'objectifs (SCoT)

DUP : Déclaration d'utilité publique

EPTB : Etablissement public territorial de bassin

GEMAPI : Gestion de l'eau, des milieux aquatiques et prévention des inondations

ICPE : Installations classées pour la protection de l'environnement

PADD : Projet d'aménagement et de développement durable (SCoT et PLU)

PAS : Projet d'aménagement stratégique (SCoT)

PLU(i) : Plan local d'urbanisme (intercommunal)

RNU : Règlement national d'urbanisme

SCoT : Schéma de cohérence territoriale

SRADDET : Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire

#### VI-B : ABREVIATIONS DE CIRCONSTANCE

APER : Accélération de la production d'énergies renouvelables

DCE : Décret en Conseil d'Etat

CENAF : Consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers

CRGPRAS : Conférence régionale de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols

PENEPIGM : Projet d'envergure nationale ou européenne présentant un intérêt général majeur

PER : Projet d'envergure régionale

PICIC : Projet d'intérêt communal ou intercommunal

ZAN : Zéro artificialisation nette