

Urbanisme

ZAN: un objectif difficile à prendre en compte à l'échelle du projet

Le zéro artificialisation nette n'est pas immédiatement opposable aux opérateurs. Mais la sobriété foncière guide déjà les procédures d'autorisation.

Par **Thomas Garancher**, avocat associé, et **Emilie Le Doaré**, juriste, cabinet Frèche & Associés

La loi du 22 août 2021, dite « Climat et résilience », a consacré un objectif national de « zéro artificialisation nette » (ZAN) des sols en 2050. Des jalons intermédiaires sont prévus, notamment la réduction du rythme d'artificialisation des sols dans les dix années suivant la promulgation de la loi, afin que « 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 » (art. 191). La volonté du législateur est ambitieuse puisqu'il s'agit de rendre neutre, à moyen terme, le solde de l'artificialisation et de la renaturation des sols.

Les documents d'urbanisme, clé de voûte du ZAN

Le législateur a choisi de s'appuyer essentiellement sur les collectivités territoriales. Les documents d'urbanisme constituent ainsi la clé de voûte permettant l'atteinte des objectifs de réduction de l'artificialisation.

Intégration et déclinaison en cascade. Cette intégration se fera en cascade, accentuant ainsi la complexité de la mise en œuvre de ces objectifs. Les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sradet) et le schéma directeur de la région Ile-de-France (Sdrif) seront les premiers concernés. Ils devaient initialement être modifiés avant le 22 août 2023, alors même qu'ils « viennent à peine d'être adoptés ou sont seulement sur le point de l'être » (CE, avis, 4 février 2021, n° 401933). Le calendrier a donc été revu par la loi n° 2022-217 du 21 février 2022, dite « 3DS », afin de répondre aux critiques des élus locaux.

Les régions ont désormais jusqu'au 22 février 2024 pour mettre les Sradet en conformité avec la loi. Plus récemment, une proposition de loi sénatoriale du 5 août 2022 visant à renforcer le dialogue territorial en faveur de la lutte contre l'artificialisation des sols a même proposé de rallonger à nouveau ce délai jusqu'au 22 février 2025. Ce sera ensuite au tour des schémas de cohérence territoriale (Scot) puis des plans locaux d'urbanisme (PLU et PLUi) d'intégrer les objectifs de réduction de l'artificialisation, respectivement avant les 22 août 2026 et 22 août 2027.

Pas d'application uniforme. Par ailleurs, par une circulaire du 4 août 2022, le ministre de la Transition écologique et de la

Cohésion des territoires a demandé aux préfets de « ne pas imposer dès à présent une réduction de moitié de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers de manière uniforme dans tous les documents qui entrent actuellement dans des procédures de modification ou de révision ». Cette position s'explique par le fait que l'ensemble des communes n'auront pas toutes le même objectif à atteindre. Dès lors, une intégration immédiate d'un objectif uniforme de réduction de moitié reviendrait à priver d'effet la possibilité d'adapter les objectifs en fonction des besoins des territoires.

Toutefois, la circulaire précise que « les élus concernés doivent être sensibilisés au fait qu'une règle de réduction de la consommation des espaces s'appliquera d'ici à l'approbation de leur document, ce qui implique de ne pas retenir des hypothèses de consommation manifestement incompatibles avec une politique de sobriété foncière et de maîtrise de l'étalement urbain ». Il ressort de ces différents éléments que, pour le moment, l'objectif ZAN et les objectifs intermédiaires ne sont pas directement opposables aux porteurs de projets.

Une première décision favorable aux porteurs de projets

Le tribunal administratif de Nantes a eu à connaître, dans le cadre d'un référé-suspension, d'une délibération par laquelle un conseil municipal avait approuvé une déclaration de projet d'aménagement d'un parc de stationnement. Le requérant faisait valoir que le projet comportait un risque pour l'environnement eu égard notamment à l'artificialisation d'une prairie. En réponse, la commune a indiqué que, si la loi Climat et résilience avait instauré un objectif ZAN, aucune disposition ne venait pour autant interdire toute artificialisation. Le tribunal a estimé que le moyen tiré de l'artificialisation n'était pas de nature à faire naître un doute sérieux quant à la légalité de la délibération susvisée et a rejeté la demande de suspension (TA Nantes, 29 août 2022, n° 2210575).

La sobriété foncière au cœur de tous les projets

Pour autant, si l'objectif ZAN n'est pas opposable immédiatement aux porteurs de projets, certaines mesures de la loi Climat



et résilience ont vocation à s'appliquer d'ores et déjà aux opérateurs sous réserve, le cas échéant, de l'adoption des éventuels décrets.

Commerces. Il en est ainsi du principe d'interdiction des surfaces commerciales engendrant une artificialisation des sols (art. L. 752-6 V du Code de commerce ; décret n° 2022-1312 du 13 octobre 2022).

Etude d'impact. Par ailleurs, l'étude d'impact environnemental (art. L. 122-1 et s. du Code de l'environnement [C. env.]) identifie désormais explicitement « l'artificialisation des sols » résultant du projet et des mesures d'évitement, de réduction et de compensation (ERC) comme faisant partie des informations supplémentaires à fournir, en plus de celles relatives à la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (Enaf) [art. L. 122-3 C. env.]. Bien que cet article dispose que le contenu de l'étude d'impact doit être fixé par décret en Conseil d'Etat, l'ajout de ces seuls termes ne requiert pas nécessairement l'adoption de mesures réglementaires. Ces dispositions législatives sont donc a priori déjà applicables en dépit de leur caractère général. Dès lors, il est recommandé aux porteurs de projets d'intégrer ces éléments dès à présent au contenu de l'étude d'impact.

Aménagement. Une exigence de sobriété foncière est également prévue pour les actions ou opérations d'aménagement. Ces dernières doivent en effet désormais rechercher « l'optimisation de l'utilisation des espaces urbanisés et à urbaniser » (art. L. 300-1 du Code de l'urbanisme [C. urb.]). En ce sens, elles devront faire l'objet d'une « étude d'optimisation de la densité des constructions dans la zone concernée » si elles sont soumises à évaluation environnementale (art. L. 300-1-1 C. urb.).

Plus généralement, dans l'attente de la déclinaison par les pouvoirs publics des objectifs fixés par la loi Climat et résilience dans les documents de planification, et dans l'esprit de la circulaire du 4 août 2022 précitée, l'impératif de sobriété foncière peut d'ores et déjà être confronté aux projets à venir au travers

des intérêts protégés par les différentes procédures d'autorisation (urbanisme, environnement) dont ces projets relèvent. A cet égard, on peut notamment souligner que l'article L. 511-1 du C. de l'env. relatif aux installations classées pour la protection de l'environnement intègre désormais au rang des intérêts qu'il vise « l'utilisation économe des sols naturels, agricoles ou forestiers ».

Il reste que la notion de sobriété foncière est aujourd'hui particulièrement difficile à prendre en compte à l'échelle d'un seul projet, quelles que soient sa nature et ses dimensions, dans la mesure où elle doit être confrontée à d'autres intérêts protégés. L'objectif ZAN n'a, lui, ni pour objet ni pour effet d'interdire quelque artificialisation supplémentaire que ce soit, sous peine de figer définitivement le territoire. ●

Ce qu'il faut retenir

- Pour atteindre l'objectif de « zéro artificialisation nette » en 2050, le législateur s'appuie essentiellement sur les collectivités territoriales et leurs documents de planification.
- Les porteurs de projets ne sont pas immédiatement et directement concernés par cet objectif.
- Dans le cadre d'un contentieux contre une déclaration de projet d'aménagement, le juge des référés a estimé que le moyen tiré de l'artificialisation n'était pas de nature à faire naître un doute sérieux quant à la légalité de la délibération.
- Néanmoins, l'impératif de sobriété foncière peut d'ores et déjà être confronté aux projets à venir au travers des intérêts protégés par les différentes procédures d'autorisation (environnement, urbanisme) dont ces projets relèvent.