

Objectif Zéro Artificialisation

BDEI n° 2809

Objectif Zéro Artificialisation Nette : la loi « Climat - Résilience », introduit un changement de paradigme dans la manière de concevoir nos villes

L'objectif zéro artificialisation nette (ZAN) en 2050 fait partie des mesures phares de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 dite « *Climat-Résilience* », issue des propositions de la Convention citoyenne pour le climat du 21 juin 2020. Inscrit au sein du Titre V « Se loger » de la loi, cet objectif doit permettre, d'après l'exposé des motifs, de mettre fin aux 20 000 à 30 000 hectares d'espaces naturels, agricoles ou forestiers qui sont consommés chaque année en France, dont la moitié du fait de l'étalement des logements. D'un point de vue écologique, l'artificialisation des sols porte atteinte à notre cadre de vie, à la biodiversité et au potentiel de stockage de carbone des sols, est source d'émissions de gaz à effet de serre (émissions liées au changement d'usage des sols et à l'éloignement des centres urbains) et augmente les risques d'inondation par ruissellement, en raison de l'imperméabilisation des sols. D'un point de vue social et économique, l'artificialisation des sols conduit à la perte d'espaces essentiels à la production de notre alimentation et de matériaux biosourcés utiles aux travaux de construction et de rénovation. Elle éloigne également les emplois des services publics, crée une dépendance à la voiture individuelle et participe à la dévitalisation économique des centres-villes et des petits commerces.

Afin de parvenir à une absence de toute artificialisation nette des sols en 2050, la France se fixe un objectif intermédiaire de division par deux du rythme d'artificialisation sur la décennie à venir (2021-2031) par rapport à la consommation des sols observée ces dix dernières années (2011-2021). Cet objectif est moins ambitieux que celui préconisé par la Convention citoyenne pour le climat, laquelle souhaitait que le nombre d'hectares artificialisés par commune soit, sur la décennie 2021-2030, limité au quart de ce qui a été artificialisé entre 2000-2020.

L'objectif ZAN a fait l'objet de débats animés au Parlement, l'opposition se faisant notamment porte-parole des élus locaux craignant que l'objectif nuise à l'attractivité économique des zones rurales, au profit des grandes villes. Les acteurs privés ont également fait part de leur crainte, en particulier dans le secteur immobilier. Près de 300 amendements ont ainsi été déposés devant l'Assemblée nationale sur le seul article 49, un record pour ce projet de loi⁽¹⁾.

(1) « Loi climat : pourquoi la lutte contre l'artificialisation des sols inquiète certains », Les Echos, 16 avr. 2021, disponible en ligne.



Par Louis-Narito
Harada
Avocat associé
Cabinet HK legal



et Marie Coussi
Avocate
Cabinet HK legal

Malgré les débats, le texte proposé par le gouvernement a finalement été peu modifié, dans son essence, au gré des discussions parlementaires. Le Conseil constitutionnel, saisi par soixante députés et sénateurs, n'a par ailleurs pas censuré les dispositions relatives à l'objectif ZAN. A noter qu'au-delà du volet « urbanisme » de la lutte contre l'artificialisation des sols, la loi prévoit une série de dispositions visant à renforcer la protection des écosystèmes des espaces concernés (L. n° 2021-1104, 22 août 2021, art. 226 à 235), que le présent article ne détaille pas.

Outre la consécration législative de l'objectif ZAN, qui figure désormais parmi les grands principes du droit de l'urbanisme (I), la loi Climat-Résilience en donne le mode d'emploi, en introduisant une série d'outils à disposition des pouvoirs publics (II) et en posant de nouvelles contraintes pour les acteurs privés (III).

I.- La consécration législative de l'objectif ZAN

1. D'où vient l'objectif ZAN ?

L'objectif ZAN répond à un constat sans appel : « 3,5 millions d'hectares sont aujourd'hui artificialisés en France, soit 6,4 % du territoire. Ramené à la population, c'est 15 % de plus qu'en Allemagne et 57 % de plus qu'au Royaume-Uni ou en Espagne. Entre 200 00 et 300 00 hectares sont grignotés chaque année sur la nature et les terres agricoles [soit l'équivalent d'un département français]. L'artificialisation augmente presque 4 fois plus vite que la population (+70 % depuis 1981 contre +19 % sur la même période pour la population). L'habitat contribue à près de 50 % du rythme d'artificialisation, les infrastructures pour 16 %, les commerces et services marchands pour 5 %. Tous les territoires sont concernés, y compris ceux dont la population décroît⁽²⁾ », une situation paradoxale.

A l'échelle internationale, l'objectif ZAN trouve ses prémisses dans les objectifs de développement durable de l'ONU (cf. ODD 15⁽³⁾) et dans la « Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources » du 20 septembre 2011 (cf. point 4.6. « Terres et sols »)⁽⁴⁾.

(2) Amendement n°3881, déposé à l'Assemblée nationale le mercredi 3 mars 2021 par M. Jean-Luc Lagleize Mme Marguerite Deprez-Audebert Mme Josy Poueyto M. Vincent Bru M. Pierre Cabaré

(3) Objectif de développement durable de l'ONU n°15 : « Préserver et restaurer les écosystèmes terrestres, en veillant à les exploiter de façon durable, gérer durablement les forêts, lutter contre la désertification, enrayer et inverser le processus de dégradation des sols et mettre fin à l'appauvrissement de la biodiversité »

(4) Jalon du Point 4.6. : « d'ici à 2020, les politiques de l'UE tiendront compte de leur incidence directe et indirecte sur l'utilisation des sols dans l'UE et ailleurs dans le monde, et nous serons en bonne voie pour atteindre notre objectif consistant à supprimer d'ici à 2050 toute augmentation nette de la surface de terres occupées;

A l'échelle nationale, le principe législatif d'« utilisation économe des espaces naturels » en matière d'urbanisme existe certes depuis la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 SRU et s'impose aux documents d'urbanisme (SCOT et PLU) mais souffre d'une formulation vague et n'est pas traduit par des objectifs chiffrés. L'objectif ZAN, en tant que tel, n'apparaît vraiment qu'en 2018, au sein du Plan biodiversité du 4 juillet, sans être toutefois assorti d'une quelconque valeur juridique. Une instruction du gouvernement du 29 juillet 2019, relative à l'engagement de l'Etat en faveur d'une gestion économe de l'espace ainsi qu'une circulaire du Premier ministre datée du 24 août 2020, avaient bien abordé la nécessité d'établir une trajectoire pour atteindre cet objectif et d'en tenir compte dans l'instruction des demandes d'aménagement commercial, mais l'objectif ZAN restait dénué de toute portée contraignante.

C'est désormais chose faite avec la loi Climat-Résilience, qui confère à cet objectif une valeur législative (L. n° 2021-1104, 22 août 2021, art. 191).

2. Qu'est-ce que l'artificialisation des sols ? Les principales définitions

L'article 192 de la loi modifie l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme et inscrit la lutte contre l'artificialisation des sols comme l'un des grands objectifs de l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme.

Il consacre la définition de **l'artificialisation des sols** : « 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 ». Est considérée comme artificialisée « une surface dont les sols sont imperméabilisés en raison du bâti ou d'un revêtement, ou stabilisés et compactés, ou constitués de matériaux composites ». Cette définition reprend celle proposée par les sénateurs sans toutefois conserver la proposition d'inclure expressément les friches industrielles dans les sols artificialisés. A l'inverse, n'est pas considérée comme artificialisée « une surface soit naturelle, nue ou couverte d'eau, soit végétalisée, constituant un habitat naturel ou utilisée à usage de cultures. »

Si cette définition large a le mérite d'être suffisamment floue pour faire consensus, elle a également fait l'objet de critiques au motif qu'elle ne prend pas en compte les différences de valeur écologique des espaces⁽⁵⁾. Ainsi,

l'érosion des sols aura été réduite et leur teneur en matières organiques aura augmenté, alors que les travaux d'assainissement des sites contaminés auront bien progressé. »

(5) Fosse J., Objectif « zéro artificialisation nette » : quels leviers pour protéger les sols ?, France Stratégie, juill. 2019. URL : <https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-rapport-2019-artificialisation-juillet.pdf>

en théorie, la création d'un jardin en ville sur un espace agricole ou naturel écologiquement « pauvre » (car pollué par exemple) est mis sur le même plan que la création d'un centre commercial sur un espace forestier. Cette différenciation reste toutefois sujette à un décret en Conseil d'État, amené à établir « une nomenclature des sols artificialisés », ainsi que « l'échelle à laquelle l'artificialisation des sols doit être appréciée dans les documents de planification et d'urbanisme ». ⁽⁶⁾

La « consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers » est entendue comme « la création ou l'extension effective d'espaces urbanisés sur le territoire concerné. » Une souplesse est introduite pour les installations photovoltaïques : un espace naturel ou agricole occupé par une telle installation n'est pas considéré comme artificialisé dès lors 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. Cette précision est en ligne avec la jurisprudence du Conseil d'État sur l'implantation de telles installations en zone agricole. La définition de l'artificialisation « nette » des sols a elle été introduite par les sénateurs, comme « le solde de l'artificialisation et de la renaturation des sols constatés sur un périmètre et sur une période donnés ».

L'atteinte de l'objectif ZAN, précise le nouvel article L. 101-2-1 du code de l'urbanisme, résulte d'un travail d'équilibre entre divers éléments : (i) la maîtrise de l'étalement urbain, (ii) le renouvellement urbain, (iii) l'optimisation de la densité des espaces urbanisés, (iv) la qualité urbaine, (v) la préservation et la restauration de la biodiversité et de la nature en ville, (vi) la protection des sols des espaces naturels, agricoles et forestiers (vii) la renaturation des sols artificialisés (ou « désartificialisation »).

II.- Les outils à disposition des pouvoirs publics

1. L'intégration de l'objectif ZAN dans les documents de planification et d'urbanisme

Le projet de loi entend mettre en avant les territoires dans la lutte contre l'artificialisation des sols. Il prévoit ainsi que la lutte contre l'artificialisation des sols sera appliquée de manière différenciée et territorialisée (art. 191) afin de prendre en compte les contraintes et les dynamiques propres à chaque région. Concrètement, l'objec-

tif ZAN devra être intégré au niveau des documents de planification régionale, avant d'être ensuite décliné, selon un degré de *compatibilité*, aux niveaux intercommunal et communal dans les documents infrarégionaux.

Ainsi, les Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), le Plan d'aménagement et de développement durable applicable en Corse, les Schémas d'aménagement régionaux des régions d'Outre-mer et les plan local d'urbanisme (PLU) devront fixer une trajectoire permettant d'aboutir à l'absence de toute artificialisation nette des sols en 2050 ainsi que, par tranche de dix années, un objectif de réduction du rythme de l'artificialisation (CGCT, art. L. 4251-1, L. 4424-9, L. 3344-7 et C. urb., art. L. 123-1).

Au niveau du schéma de cohérence territoriale (SCOT), l'objectif de réduction du rythme de l'artificialisation par tranche de dix années devra figurer dans le projet d'aménagement stratégique (C. urb., art. L. 141-3). Le document d'orientation et d'objectif (DOO) du SCOT intégrera ces objectifs de manière différenciée selon les besoins et particularités du territoire, en tenant compte :

- Des besoins en matière de logement et des obligations de production de logement social ;
- Des besoins en matière d'implantation économique et de mutation ou redynamisation des bassins d'emploi ;
- 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 ;
- De la diversité des territoires urbains et ruraux, des stratégies et des besoins liés au développement rural, à la revitalisation des zones rurales et des communes rurales caractérisées comme peu denses ou très peu denses ;
- Des efforts de réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers déjà réalisés ;
- Des projets d'envergure nationale ou régionale dont l'impact en matière d'artificialisation peut ne pas être pris en compte pour l'évaluation de l'atteinte des objectifs (!) ;
- Des projets d'intérêt communal ou intercommunal (C. urb., art. L. 141-8).

Au niveau du PLU, les objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain déjà fixés dans le PADD, devront être cohérents avec l'objectif ZAN (C. urb., art. L. 151-5).

Des dispositions similaires sont prévues dans la carte communale (C. urb., art. L.163-1).

L'article 194 IV de la loi prévoit des dispositions transitoires afin de garantir l'adaptation effective de l'ensemble des documents d'aménagement et d'urbanisme dans un délai raisonnable.

(6) Article L. 101-2-1 du code de l'urbanisme, créé par l'article 192 de la loi.

Objectif Zéro Artificialisation

L'intégration de l'objectif ZAN dans les SRADDET et autres documents régionaux équivalents devra ainsi intervenir dans un délai de deux ans à compter de la promulgation de la loi. Les SCOT et, en l'absence de SCOT, les PLU (et en l'absence de PLU, les cartes communales) devront ensuite être révisés pour intégrer ces modifications. Il sera possible de recourir aux procédures de modification simplifiée en matière de SCOT et de PLU (C. urb., art. L. 143-37 à L. 143-39 et C. urb., art. L. 153-45 à L. 153-48).

Une date limite d'entrée en vigueur des documents ainsi modifiés ou révisés est prévue par la loi et varie selon les documents concernés (L ; préc., art. 194 IV) :

- huit mois au plus tard à compter de la promulgation de la loi pour les SRADDET ;
- cinq ans au plus tard pour les SCOT ;
- six ans au plus tard pour les PLU et les cartes communales.

Le non-respect de ces délais aura des conséquences importantes sur les projets en cours.

En effet, si un SCOT modifié ou révisé n'est pas entré en vigueur dans les délais prévus, les ouvertures à l'urbanisation des secteurs définis à l'article L. 142-4 du code de l'urbanisme seront suspendues jusqu'à l'entrée en vigueur du schéma ainsi révisé ou modifié.

Si un PLU (ou une carte communale) modifié ou révisé n'est pas entré en vigueur dans les délais prévus, aucune autorisation d'urbanisme ne pourra être délivrée, dans une zone à urbaniser du PLU ou dans les secteurs de la carte communale où les constructions sont autorisées, jusqu'à leur entrée en vigueur (L. préc., art. 194 IV 9°).

2. La limitation de l'urbanisation des espaces naturels, agricoles ou forestiers au sein du PLU

Le PADD du PLU ne pourra prévoir l'ouverture à l'urbanisation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers que si cela « 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 devra être tenu 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 d'application des résultats du PLU. L'échéancier prévisionnel d'ouverture à l'urbanisation de ces zones devra être définie dans les OAP (orientations d'aménagement et de programmation) (C. urb., art. L. 151-6-1).

3. La délivrance à titre gratuit d'autorisations d'occupation temporaire du domaine public communal pour la mise en place de dispositifs de végétalisation

L'article 202 de la loi crée un article L. 2125-1 du CGCT, lequel offre la possibilité à l'organe délibérant de la com-

mune de délivrer à titre gratuit des autorisations d'occupation temporaire du domaine public communal, à des personnes publiques ou privées qui participent au développement de la nature en ville et répondent à un objectif d'intérêt public en installant et entretenant des dispositifs de végétalisation. L'installation de ces dispositifs ne devra pas poursuivre un but lucratif. Cette mesure vient régulariser une pratique fréquente.

L'autorité compétente en matière d'urbanisme pourra en outre, dans des limites fixées par un décret en Conseil d'État, déroger aux règles des PLU relatives à la hauteur et à l'aspect extérieur des constructions afin d'autoriser l'installation de dispositifs de végétalisation des façades et des toitures en zones urbaines et à urbaniser (C. urb., art. L. 152-5-1).

4. La délimitation de zones préférentielles de renaturation

Lorsque le DOO du SCOT définit des modalités de protection des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité ou à la préservation des continuités écologiques ou 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 » (C. urb., art. L. 141-10 c. urb.). En ce cas, les mesures de compensation écologique devront être mises en œuvre en priorité dans ces zones préférentielles (art. L. 163-1 c. env.).

5. La fixation d'une densité minimale de constructions pour les grandes opérations d'urbanisme et les ZAC

L'article 208 rend obligatoire la détermination d'une densité minimale de constructions pour les grands projets d'aménagement mis en œuvre dans le cadre du dispositif de grandes opérations d'urbanisme (GOU ; C. urb., art. L. 312-4). En dehors des GOU, le règlement du PLU pourra prévoir une densité minimale de constructions dans les zones d'aménagement concerté (C. urb., art. L. 151-27).

A noter que le gouvernement est autorisé, dans un délai de neuf mois à compter de la promulgation de la loi, à prendre par voie d'ordonnance toutes mesures afin de rationaliser les procédures d'autorisation, de planification et de consultation prévues au code de l'urbanisme et au code de l'environnement pour accélérer les projets sur des terrains déjà artificialisés, dans les périmètres d'opérations de revitalisation de territoire, de GOU ou d'opérations d'intérêt national (L. préc., art. 226).

6. L'établissement d'un inventaire des zones d'activité économique

L'article 220 de la loi instaure une nouvelle section dans le code de l'urbanisme, au sein du chapitre relatif à certaines opérations d'aménagement foncier. Cette nouvelle section concerne les « zones d'activité économique » (ZAE),

lesquelles incluent les zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire. Au titre des dispositions de cette section, les autorités compétentes en matière de développement économique, devront établir et d'actualiser au minimum tous les six ans un inventaire de ces ZAE.

Lorsque l'état de dégradation ou l'absence d'entretien par les propriétaires des locaux identifiés dans l'inventaire compromettent la réalisation d'une opération d'aménagement ou de restructuration de la zone d'activité, le préfet et les autorités compétentes (maire ou président d'EP-Cl après avis de l'assemblée délibérante) pourront mettre en demeure lesdits propriétaires de procéder à la réhabilitation des locaux, terrains ou équipements concernés. Cette mesure devrait permettre de faciliter les actions de traitement et de requalification de zones d'activités dégradées situées dans le périmètre d'un projet partenarial d'aménagement (PPA) ou d'une opération de revitalisation du territoire (ORT).

Lorsque les propriétaires n'ont pas manifesté dans un délai de trois mois la volonté de se conformer à la mise en demeure ou lorsque les travaux de réhabilitation n'ont pas débuté dans un délai d'un an, une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique pourra être engagée (C. urb., art. L. 300-8).

7. Sites et sols pollués : précision sur les notions d'usage et de réhabilitation

Au sein du chapitre du code de l'environnement concernant les sites et sols pollués, le projet de loi insère une définition de « l'usage », 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 seront définis par décret (C. env., art. L. 556-1, A).

La réhabilitation d'un terrain est également 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. » (C. env., art. L. 556-1, A).

Lorsque la réhabilitation entraîne une perte de recettes pour l'Etat ou les collectivités territoriales, la loi (L. préc., art. 223, II) prévoit une compensation par la création d'une taxe additionnelle aux droits de consommation sur le tabac manufacturé (pour l'Etat) ou d'une majoration de la dotation globale de fonctionnement (pour les collectivités).

8. L'extension des possibilités de dérogation au PLU, notamment pour les projets démontrant une « exemplarité environnementale »

Les possibilités de déroger au PLU figurant à l'article L. 152-6 du code de l'urbanisme sont étendues aux grandes opé-

rations d'urbanisme et aux secteurs d'intervention comprenant des opérations de revitalisation de territoire créés au titre de l'article L. 303-2 du code de la construction et de l'habitation. Jusqu'à présent, ces dérogations étaient seulement prévues dans les communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 500 00 habitants figurant sur la liste prévue à l'article 232 du code général des impôts et dans les communes de plus de 15 000 habitants en forte croissance démographique.

En outre, en complément des cinq types de dérogations déjà prévus à l'article L. 152-6 du code de l'urbanisme, un sixième type de dérogation est ajouté : il s'agit d'autoriser une dérogation supplémentaire de 15 % aux règles relatives au gabarit, pour les constructions « *contribuant à la qualité du cadre de vie, par la création d'espaces extérieurs en continuité des habitations, assurant un équilibre entre les espaces construits et les espaces libres.* » Cette dérogation supplémentaire ne peut concourir à excéder 50 % de dépassement au total.

Dans la même veine, il est prévu la création d'un article L. 152-5-2 dans le code d'urbanisme, lequel prévoit que l'autorité compétente en matière d'urbanisme peut autoriser les « *constructions faisant preuve d'exemplarité environnementale* » à déroger aux règles des PLU relatives à la hauteur, afin d'éviter d'introduire une limitation du nombre d'étages par rapport à un autre type de construction. Un décret en Conseil d'Etat définit les exigences auxquels doit satisfaire une telle construction.

9. La rédaction de rapports et débats périodiques d'information des assemblées locales compétentes

L'article 210 de la loi prévoit la production d'un rapport tous les trois ans minimum par chaque commune ou intercommunalité dotée d'un PLU, rendant compte de l'atteinte des objectifs ZAN et donnant lieu à un débat devant le conseil municipal ou l'assemblée délibérante. Un décret en Conseil d'Etat précisera les indicateurs et données devant figurer dans ce rapport ainsi que les conditions dans lesquelles l'Etat met à la disposition des collectivités concernées les données de l'observatoire de l'artificialisation.

De la même façon, la conférence des SCOT devra se réunir trois ans après sa dernière réunion pour établir un bilan de l'intégration et de la mise en œuvre de l'objectif ZAN. Ce bilan devra inclure des propositions d'évolution de ces objectifs en vue de la prochaine tranche de dix années (art. 194 V). Ces indicateurs concrets devraient favoriser la réalisation de l'objectif ZAN.

10. La rédaction d'un rapport du gouvernement sur la politique de réduction de l'artificialisation des sols

L'article 50 bis du projet de loi tel qu'adopté par l'Assemblée nationale prévoyait qu'une évaluation de la politique de réduction de l'artificialisation et de l'imperméabilisation des sols serait présentée au Parlement sous forme de rapport au plus tard le 31 décembre 2030. Le projet de loi adopté par le Sénat a converti cette évaluation unique en une obligation d'évaluation périodique.

Le texte final impose ainsi au gouvernement de rendre public, au moins une fois tous les cinq ans, un rapport relatif à l'évaluation de la politique de limitation de l'artificialisation des sols. Ce rapport présente l'évolution de l'artificialisation des sols au cours des années précédentes, apprécie l'effectivité de l'intégration de l'objectif ZAN, fait état des moyens financiers mobilisés par l'État et contient des préconisations sur la trajectoire pour atteindre l'absence de toute artificialisation nette en 2050.

Par ailleurs, dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi, le gouvernement devra remettre 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 la production de logements et de maîtrise publique du foncier » (L. préc., art. 194 VI). Un rapport à surveiller de près.

11. L'abandon des « conventions de sobriété foncière »

Pour contribuer à l'objectif de sobriété foncière qui était initialement prévu aux articles 47 et 48 du projet de loi, l'Assemblée nationale avait proposé que les collectivités en charge de l'urbanisme et de l'aménagement puissent conclure avec l'État des contrats de sobriété foncière. Ces contrats devaient permettre aux collectivités et à l'État d'organiser l'ingénierie mobilisable, de préciser les besoins d'étude ou d'observatoire et d'identifier les programmes pour parvenir aux objectifs de sobriété foncière.

Cette proposition a cependant été supprimée du projet de loi par la commission sénatoriale de l'aménagement du territoire et du développement durable pour plusieurs raisons⁽⁷⁾.

(7) Compte rendu intégral des débats de la séance du 28 juin 2021 au Sénat

En premier lieu, le gouvernement s'est opposé à cette approche de contractualisation, s'inquiétant que les contrats puissent être utilisés pour assouplir ou moduler les objectifs contraignants prévus dans le projet de loi, et changer les calendriers.

En deuxième lieu, la multiplication des contrats et conventions entre l'État et les collectivités territoriales peut poser un véritable problème de lisibilité pour les politiques publiques. En effet, les contrats de relance et de transition écologique viennent à peine d'être lancés dans le but de rassembler les différents contrats existants. Les contrats existants comportent déjà des volets de sobriété foncière, comme les Territoires d'industrie, les opérations de revitalisation de territoire ou les contrats de transition écologique.

En troisième lieu, ce type de dispositif aurait pu conduire, à l'avenir, à réserver certaines aides publiques ou dérogations aux seules collectivités signataires, avec un risque d'inégalité territoriale.

Enfin, selon la législation en vigueur, les collectivités territoriales ont le droit de signer des avenants au CRTE, afin de développer des actions en matière de sobriété foncière par exemple. L'outil existait donc déjà.

III.- Les conséquences pour les acteurs privés

1. Les contraintes d'implantation des constructions commerciales et logistiques résultant des documents d'urbanisme

Les porteurs de projet devront prêter une plus grande attention aux conditions d'implantation des constructions commerciales et logistiques, qui seront introduites dans les différents documents d'urbanisme.

En effet, le DOO du SCOT devra déterminer les conditions d'implantation des constructions commerciales et des constructions logistiques en fonction (i) de leur surface, (ii) de leur impact sur l'artificialisation des sols et (iii) sur les équilibres territoriaux, notamment au regard du développement du commerce de proximité, de la fréquence d'achat ou des flux générés par les personnes ou les marchandises (C. urb., art. L. 141-6). Ces conditions devront privilégier la consommation économe de l'espace, notamment en entrée de ville, par différentes mesures tendant à la compacité des formes bâties, la protection des sols naturels, agricoles et forestiers, l'utilisation prioritaire des surfaces vacantes et l'optimisation des surfaces consacrées au stationnement.

Pour les équipements commerciaux, ces conditions portent également sur la desserte des équipements par les transports collectifs et leur accessibilité aux piétons et aux cyclistes ainsi que sur leur qualité environnementale,

architecturale et paysagère, notamment au regard de la performance énergétique et de la gestion des eaux. Pour les équipements logistiques commerciaux, le DOO du SCOT localise les secteurs d'implantation privilégiés au regard des besoins logistiques du territoire, de la capacité des voiries, existantes ou en projet, à gérer les flux de marchandises.

Concrètement, ces conditions devront être dûment prises en compte lors d'une demande d'autorisation d'exploitation commerciale (AEC), laquelle pour rappel doit être compatible avec le DOO du SCOT (C. com., art. L. 752-6).

Quant au SRADDET, il est prévu qu'il fixe les objectifs de moyen et long termes sur le territoire en matière de développement et de localisation des constructions logistiques. Il tient compte pour ce faire 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. (CGCT, art. L. 4251-1).

Enfin, le règlement du PLU devra définir, dans les communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants et dans les communes de plus de 15 000 habitants en forte croissance démographique, une part minimale de surfaces non imperméabilisées ou éco-aménageables, dans les secteurs qu'il délimite, afin de maintenir la biodiversité et la nature en ville. Il ne s'agissait jusqu'à présent que d'une simple faculté pour le règlement du PLU (C. urb., art. L. 151-22).

Ces dispositions s'appliqueront aux projets soumis à autorisation d'urbanisme à l'exclusion des projets de rénovation, réhabilitation ou changement de destination des bâtiments existants qui n'entraînent aucune modification de l'emprise au sol (C. urb., art. L. 151-22).

2. Le principe d'interdiction de nouvelles surfaces commerciales artificialisantes

L'article 215 ajoute un paragraphe V à l'article L. 752-6 du code de commerce, lequel concerne les éléments examinés par la commission départementale d'aménagement commercial (CDAC) pour délivrer l'AEC. Ce nouveau paragraphe pose l'interdiction de délivrer une AEC pour des projets d'implantation ou d'extension de surfaces commerciales qui engendreront une artificialisation des sols.

Des dérogations sont prévues mais seulement pour la création ou l'extension de surfaces de vente restant inférieures au total à 10 000 mètres carrés. La surface de vente prise en compte est celle du magasin de commerce de détail ou celle de l'ensemble commercial. Il n'est possible de dépasser ce seuil de 10 000 mètres que dans la limite d'une seule extension par magasin ou ensemble

commercial et sous réserve que l'extension de la surface de vente soit inférieure à 1000 mètres carrés.

Ce seuil de 10 000 m² est jugé trop élevé par certains parlementaires ainsi que par les associations environnementalistes, qui soulignent que la moyenne des implantations commerciales est de 2 000 mètres carrés⁽⁸⁾. Pour répondre à leurs craintes de voir la grande majorité des implantations bénéficier de dérogations, les critères de dérogations ont été durcis et précisés par les députés.

Pour ces surfaces inférieures à 10 000 mètres carrés, la CDAC pourra délivrer une AEC seulement si (i) le pétitionnaire démontre, à l'appui d'une analyse d'impact que son projet s'insère en continuité avec les espaces urbanisés dans un secteur au type d'urbanisation adéquat, (ii) qu'il répond aux besoins du territoire et (iii) qu'il obéisse à l'un des critères suivants :

- L'insertion du projet dans le secteur d'intervention d'une opération de revitalisation de territoire ou dans un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV) ;
- L'insertion du projet dans une opération d'aménagement au sein d'un espace déjà urbanisé, afin de favoriser notamment la mixité fonctionnelle du secteur concerné ;
- La compensation par la transformation d'un sol artificialisé en sol non artificialisé ;
- L'insertion au sein d'un secteur d'implantation périphérique ou d'une centralité urbaine identifiés dans le DOO du SCOT entré en vigueur avant la publication de la loi Climat-Résilience ou au sein d'une zone d'activité commerciale délimitée dans le règlement du PLUi entré en vigueur avant la publication de la même loi.

Un avis conforme du préfet sera nécessaire pour les surfaces de vente entre 3000 et 10 000 mètres carrés.

Ces dérogations restent cependant trop vagues selon certains députés⁽⁹⁾. Surtout, de nombreuses voix se sont élevées pour dénoncer la non-application de cette interdiction aux entrepôts logistiques, qui ne sont pas soumis à AEC. La majorité a en effet rejeté tous les amendements qui réclamaient de soumettre les entrepôts logistiques, en particulier les entrepôts de e-commerce, aux mêmes règles que celles applicables aux surfaces commerciales, au motif que ces entrepôts représenteraient moins de 1 % du phénomène d'artificialisation.

Saisi de ce point, le Conseil constitutionnel a considéré que les dispositions contestées se bornaient à introduire une nouvelle condition au régime de l'AEC, prévue essentiellement à l'article L. 752-1 du code de commerce (Cons. Const., 13 août 2021, n° 2021-825 DC, §5-13).

(8) « Artificialisation des sols : les entrepôts de e-commerce échappent à la loi climat », *Actu Environnement*, 16 avr. 2021, disponible en ligne.

(9) *Ibid.*

Or, selon le Conseil constitutionnel, ce régime a pour objet principal d'assurer une répartition des surfaces commerciales favorisant un meilleur aménagement du territoire, ce qui explique qu'il ne s'applique pas aux entrepôts. En conséquence, le Conseil constitutionnel valide les dispositions contestées, considérant qu'elles ne créent, par elles-mêmes, aucune différence de traitement entre les entreprises de commerce en ligne et celles qui exercent une activité de commerce au détail.

A noter cependant l'introduction de « *l'utilisation économe des sols naturels, agricoles ou forestiers* » parmi les intérêts protégés par la législation des ICPE, à l'article L. 511-1 du code de l'environnement (L. préc., art. 218). Les entrepôts soumis à ICPE devront donc respecter cet objectif.

3. L'obligation de réaliser une étude de potentiel du changement de destination et d'évolution du bâtiment avant construction ou démolition

L'article 224 de la loi prévoit la création d'un article L.122-1-1 (*constructions*) et d'un article L.126-35-1 (*démolitions*) dans le code de la construction et de l'habitation. Ils imposent, à compter du 1^{er} janvier 2023, la réalisation d'une « *étude du potentiel du changement de destination et d'évolution du bâtiment* », y compris par sa surélévation, préalablement à certains travaux de constructions qui seront précisés par décret, et préalablement aux travaux de démolition nécessitant un diagnostic relatif à la gestion des déchets.

L'objectif est d'identifier les potentiels de réutilisation et de devenir des bâtiments afin d'inciter les maîtres d'ouvrage à privilégier les opérations d'écoconception de bâtiments neufs ou la rénovation des bâtiments existants. Ceci afin de réduire la consommation de matière première et les émissions de gaz à effet de serre et de favoriser la transition vers une économie circulaire.

Concrètement, le maître d'ouvrage devra transmettre une attestation de la réalisation de cette étude aux services de l'État compétent dans le département avant le dépôt de la demande de permis de construire. S'agissant des travaux de démolition, cette étude de potentiel est jointe au diagnostic déchet.

L'intérêt d'une telle étude, dont le résultat n'est *a priori* pas opposable à la délivrance du permis de construire et qui serait seulement transmise pour information au préfet, reste limité et crée une formalité administrative supplémentaire pouvant ralentir les projets.

4. Précisions quant à l'obligation d'établir un diagnostic relatif à la gestion des produits, matériaux et déchets (PMD) pour les travaux de démolition ou de rénovation significative

L'obligation de réaliser un diagnostic PMD pour les travaux de démolition ou de rénovation significative a été introduit par la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative

à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (art. 51 et 130) et rendue obligatoire à compter du 1^{er} janvier 2022.

Alors même que les décrets d'application de cette obligation sont parus le 25 juin dernier (D. n° 2021-821, 25 juin 2021, relatif au diagnostic portant sur la gestion des produits, équipements, matériaux et des déchets issus de la démolition ou de la rénovation significative de bâtiments ; D. n° 2021-822, 25 juin 2021, relatif au diagnostic portant sur la gestion des produits, équipements, matériaux et des déchets issus de la démolition ou rénovation significative de bâtiments, la loi Climat-Résilience vient étoffer la partie législative décrivant cette obligation, sans doute pour lui conférer une valeur juridique plus grande (CCH, art. L. 126-34). Pour l'essentiel, la loi ne fait que résumer le contenu du diagnostic, tel qu'il ressort des deux décrets d'application.

La seule nouveauté semble résider dans cette précision concernant les personnes pouvant réaliser ce diagnostic, afin d'insister sur leur indépendance. En effet, ces personnes devront « *être assurés et n'avoir aucun lien de nature capitalistique, commerciale ou juridique sur la même opération avec une entreprise pouvant effectuer tout ou partie des travaux de démolition ou de rénovation qui soit de nature à porter atteinte à leur impartialité et à leur indépendance.* » (L. préc., art. 225). Une condition à surveiller lors de la délivrance des autorisations d'urbanisme.

5. L'obligation de réaliser des études préalables pour les opérations d'aménagement soumises à évaluation environnementale

L'article 214 créé un nouvel article L.300-1-1 au sein du code de l'urbanisme. Désormais, toute action ou opération d'aménagement soumise à évaluation environnementale devra faire l'objet (i) 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 et (ii) 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.

Ces analyses devront être prises en compte dans l'étude d'impact, selon des modalités qui seront définies par décret.

6. Les mesures en faveur de la réhabilitation des friches

Afin d'encourager les travaux de réhabilitation de friches industrielles, le nouvel article L. 152-6-1 du code de l'urbanisme prévoit que les projets de construction ou de travaux réalisés sur une friche peuvent être autorisés, par décision motivée de l'autorité compétente en matière d'urbanisme, à déroger aux règles relatives au gabarit,

dans la limite d'une majoration de 30 % de ces règles, et aux obligations en matière de stationnement, lorsque ces constructions ou travaux visent à permettre le réemploi de ladite friche.

A titre expérimental et pour une durée de trois ans, le porteur d'un projet intégralement situé sur une friche pourra demander au préfet un certificat de projet, pour un projet soumis à une ou plusieurs autorisations au titre de différents codes. Le certificat peut notamment indiquer les difficultés de nature technique ou juridique identifiées qui seraient susceptibles de faire obstacle à la réalisation du projet.

Au final, l'objectif Zéro Artificialisation Nette acquiert, à travers la loi Climat - Résilience, une vraie portée juridique. L'objectif est cependant moins ambitieux que celui

porté par la Convention citoyenne pour le climat, notamment en ce qui concerne l'implantation des entrepôts.

L'objectif est essentiellement décliné au niveau des documents d'urbanisme, mais également au niveau des autorisations d'urbanisme elles-mêmes, avec de nombreuses dérogations à la clé.

Les développements qui précèdent montrent que la mise en œuvre de l'objectif est relativement complexe et systémique. Elle appelle ainsi la modification de nombreux codes : code de l'urbanisme, de commerce et de l'environnement, code de la construction et de l'habitation, code général des collectivités territoriales. En cela, elle constitue d'une certaine manière un changement de paradigme dans la façon de concevoir nos villes. ■

Wolters Kluwer

LAMY REVUE

BDEI Bulletin du Droit de l'Environnement Industriel

La référence en droit de l'environnement industriel

www.wkf.fr

N°Cristal 09 69 39 58 58

APPEL NON SURTAXE