

LA LUTTE CONTRE L'ARTIFICIALISATION DES SOLS

GUIDE JURIDIQUE
Décembre 2023



LA LUTTE CONTRE L'ARTIFICIALISATION DES SOLS

GUIDE JURIDIQUE

Décembre 2023

La rédaction de ce guide a été réalisée par le groupe Recours Locaux de l'association Notre Affaire à Tous, sous la direction de Céline Le phat vinh.

Un vif et grand remerciement doit être adressé à Noémie Garrigoux, pour ses recherches et son implication dans la structuration de ce guide.

Un remerciement revient également à l'équipe bénévole mobilisée pour la recherche et la rédaction : Gabrielle Beguin, Salomé Gelot, Andréa Favain, Vianney Pommier.

Remerciements chaleureux à Marine Yzquierdo, administratrice de l'association, pour sa relecture attentive, ainsi qu'à Bastien Santune, bénévole « Recours Locaux ».

Graphisme : Julia Demarque.

Crédits Photos : Sergio Souza, Arnaud Douin (Pexels) Chuttersnap, Jamie street (Unsplash), Wikipédia, Dagmara Bojenko (Extension du centre commercial Rosny2, Jardin d'Aubervilliers, Seine-Saint-Denis), Partagez C'est Sympa (Travaux de l'A69, Tarn).

SOMMAIRE

INTRODUCTION p. 07

CHAPITRE 01

HISTORIQUE : LA MISE EN PLACE D'UNE POLITIQUE DE SOBRIÉTÉ FONCIÈRE, DE L'INCITATION À LA DISSUASION p. 08

I. LA MOBILISATION DES DOCUMENTS D'URBANISME POUR LIMITER UNE CONSOMMATION FONCIÈRE EXCESSIVE p. 13

1. L'origine de la sobriété foncière : le « devoir de gestion économe du sol » dans la loi Defferre de 1983
2. La loi SRU de 2000, encourageant le développement durable
3. La lutte contre la consommation excessive d'espaces naturels, agricoles, et forestiers, consacrée par les lois Grenelle de 2009 et 2010
4. La densification, solution privilégiée par la loi ALUR de 2014
5. La préservation singulière du patrimoine naturel national

II. LES NOTIONS DE PROJET D'INTERÊT GÉNÉRAL ET D'OPÉRATION D'INTÉRÊT NATIONAL p. 37

1. Les projets d'intérêt général
2. Les opérations d'intérêt national
3. Le PIG et l'OIN : marqueurs du rôle subsistant de l'État dans l'urbanisme décentralisé
4. Les projets répondant à une raison d'intérêt public majeur

III. LE RÔLE DE L'ÉTAT DANS LES DÉCISIONS D'AMÉNAGEMENT p. 48

IV. L'APPARITION DE LA NOTION D'ARTIFICIALISATION DES SOLS p. 54

CHAPITRE 02

LES NOUVEAUX OUTILS DE LA LOI CLIMAT ET RÉSILIENCE : APPROCHE CRITIQUE DE L'OBJECTIF ZÉRO ARTIFICIALISATION NETTE (ZAN) p. 60

I. L'INSCRIPTION DE L'OBJECTIF « ZÉRO ARTIFICIALISATION NETTE » DANS LA LOI p. 64

1. La résistance des élus face au zan
2. Les étapes de mise en oeuvre de l'objectif ZAN
3. La déclinaison du ZAN vers l'échelon local
4. Les bilans de mise en oeuvre du dispositif ZAN

II. LA DÉFINITION DISCUTABLE DU PROCESSUS D'ARTIFICIALISATION DES SOLS p. 79

1. Une évolution juridique
2. Une vision encore très imparfaite de l'artificialisation des sols

III. LES DÉROGATIONS AUX RÈGLES DE LIMITATION DE L'ARTIFICIALISATION DES SOLS p. 87

1. Les projets commerciaux
2. L'introduction d'une nouvelle catégorie de projet d'intérêt supérieur
3. La promotion des énergies renouvelables

IV. UNE MARGE DE MANŒUVRE DONNÉE AUX ÉLUS LOCAUX POUR LA MISE EN ŒUVRE DU ZAN p. 105

1. Le sursis à statuer pour les projets gourmands en artificialisation
2. Le droit de préemption urbain
3. La garantie communale

V. LA DENSIFICATION : VÉRITABLE ELDORADO DU ZAN ? p. 110

1. Une densification douce des territoires : la réaffectation de logements vacants et des commerces
2. Une densification douce des territoires : les friches, parcs et jardins
3. Une autre échelle de réorganisation des territoires

VI. LA RENATURATION : UNE COMPENSATION SUPPLÉMENTAIRE PEU ADAPTÉE POUR ÊTRE PERTINENTE ET EFFICIENTE p. 118

1. Des outils juridiques insuffisants
2. Les limites restantes de la renaturation

VII. D'AUTRES ENJEUX À INTÉGRER DANS LA PLANIFICATION p. 126

CHAPITRE 03

STRATÉGIES CONTENTIEUSES DE LUTTE CONTRE L'ARTIFICIALISATION DES SOLS p. 128

I. LA JURISPRUDENCE EN MATIÈRE DE CONSOMMATION D'ENAF JUSQU'À AUJOURD'HUI p. 131

1. La notion de continuité
2. L'avis de la CDPENAF
3. Les PLU/PLU(i)
4. L'urbanisation en dehors des périmètres urbanisés (dans le cadre du RNU)
5. Les déclarations d'utilité publique

II. UTILISER L'OBJECTIF ZAN EN CONTENTIEUX p. 155

1. Règles procédurales générales
2. Perspectives de contentieux
3. Les perspectives contentieuses du ZAN en schéma

SIGLES ET ABRÉVIATIONS p. 178

ANNEXE p. 180

BIBLIOGRAPHIE p.181



INTRODUCTION

Pour la première fois depuis l'histoire du droit de l'environnement et de l'urbanisme, avec la loi Climat et Résilience, le législateur inscrit le respect d'une limite planétaire - l'utilisation des sols - dans la loi avec un plan de mise en œuvre contraignant et chiffré¹. C'est un bouleversement du droit de l'urbanisme qui voit l'environnement prendre de plus en plus de poids dans la mise en balance des différents intérêts qu'il doit conjuguer.

L'objectif Zéro Artificialisation Nette (ZAN), fixé à 2050, marque une nouvelle étape dans la lutte contre l'artificialisation des sols portée par les collectifs en lutte contre les projets polluants, qui devra désormais être accompagnée par tous les acteurs territoriaux et nationaux.

Cet objectif, qui était un des grands voeux de la Convention Citoyenne pour le Climat, fait ressortir la grande complexité des enjeux actuels : capacité de logements, adaptation aux changements climatiques, préservation des terres agricoles, lutte contre l'érosion de la biodiversité, développement économique

¹ L'objectif Zéro perte nette de biodiversité précède l'objectif ZAN mais sans mise en œuvre inscrite dans la loi.

des territoires, maintien de la souveraineté nationale, fiscalisation du foncier... L'objectif ZAN a bousculé un grand nombre d'acteurs portant ces grands défis à conjuguer.

Ce guide juridique a vocation à aider les juristes et les défenseurs de l'environnement à comprendre les nouvelles règles du jeu de l'artificialisation des sols.

Pour cela, il convient, dans une première partie, de cerner d'où vient le ZAN, et d'où l'on part lorsque l'on parle de décennies de politiques publiques mettant en balance la sobriété foncière et les enjeux économiques et sociaux.

La deuxième partie propose une analyse du La deuxième partie du guide propose une analyse critique du dispositif juridique contenu dans la loi. Malgré une approche en apparence ambitieuse, l'objectif ZAN n'est pas un outil suffisant qui permettra de freiner tout projet destructeur de la nature. Nous ne sommes qu'à la première étape d'une planification intégrant une limite planétaire et la complexité du ZAN nécessite de prendre en compte d'autres paramètres encore ignorés.

Ces défis se doublent également de rapports de force avec des acteurs soulevant des enjeux de développement de territoire de très court terme, souvent au détriment de l'avenir des territoires et de leurs habitants.

Le rapport de force entre ces points de vue antagonistes peut aussi passer par la case contentieuse. En droit de l'environnement en général, en matière de projets d'artificialisation en particulier, les juridictions ont leur rôle à jouer pour faire appliquer les lois. C'est ce que nous aborderons dans la troisième partie. Les stratégies proposées demandent beaucoup d'effort, de collaboration, de recherche et de moyens. Nous espérons que ce guide aidera les citoyen.ne.s et les juristes intéressé.e.s par le ZAN à en comprendre les subtilités techniques et politiques et à s'en faire les porte-paroles et les vulgarisateurs.

Au-delà des oppositions et des divergences de points de vue, le ZAN soulève des questions qu'il faudra impérativement résoudre collectivement, en priorité par un dialogue constructif que nous appelons de nos vœux, seul garant d'une démocratie environnementale efficace.



CHAPITRE 01

HISTORIQUE :

**LA MISE EN PLACE
D'UNE POLITIQUE
DE SOBRIÉTÉ
FONCIÈRE,
DE L'INCITATION
À LA DISSUASION**

Les préoccupations concernant la pression foncière exercée sur les territoires ne datent pas d'aujourd'hui. Le lien entre occupation des sols et protection de l'environnement a rapidement été établi par les pouvoirs publics, c'est pourquoi l'historique des politiques de protection des sols est pertinent pour prendre la mesure du dispositif ZAN.

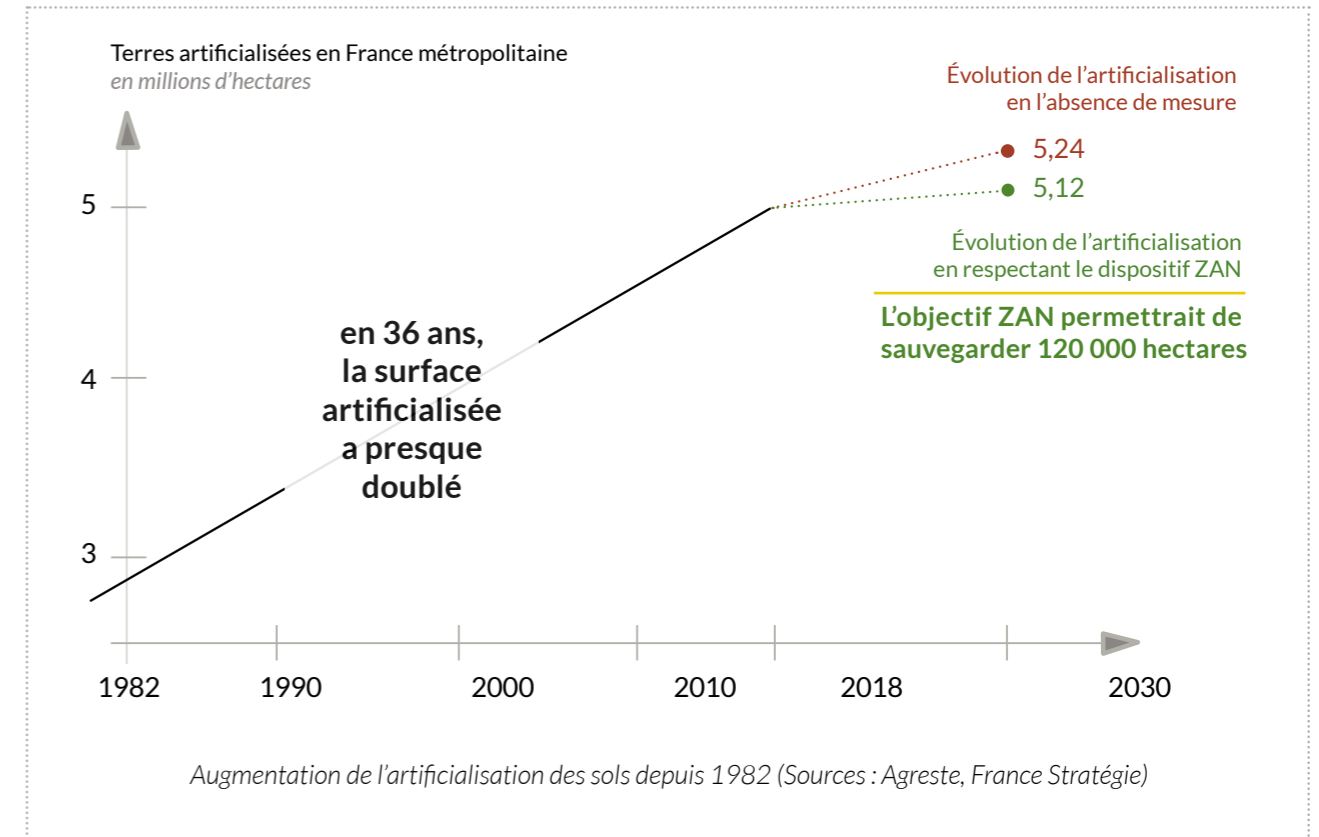
La planification de l'aménagement des territoires a progressivement intégré les enjeux environnementaux, surtout depuis la deuxième guerre mondiale, avec la création de services administratifs spécialisés en environnement dont le ministère de l'Environnement. La politique environnementale a rapidement été rattachée aux autres politiques économiques, d'aménagement, et d'urbanisme. Ainsi, M. Robert Poujade, premier « Ministre de l'Environnement² » français, affirmait sa vision intégrée et liée de la protection de l'environnement : « Il n'est d'environnement que situé dans un cadre géographique précis. L'aménagement du territoire qui est la forme territoriale de la planification, a tout à gagner à être réglé à l'heure de l'environnement. C'est ainsi que pourront mieux se dégager et s'affirmer les caractères originaux des grands milieux géographiques : littoral, montagne, planification urbaine³ ».

L'artificialisation des sols poursuit un rythme vertigineux puisqu'elle augmente quatre fois plus vite que la population.

Des outils de limitation de la consommation foncière ont ainsi été mis en place en cohérence avec les outils urbanistiques et d'aménagement. Si les politiques publiques de protection de l'environnement se concevaient sans opposition au système néolibéral, le résultat en est

² Il a été nommé ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de la Protection de la nature et de l'Environnement, en 1971, sous le gouvernement Jacques Chaban-Delmas.

³ Propos tenus devant le Conseil économique et social le 31 janvier 1974, à propos de la prise en compte de la politique de l'environnement dans l'élaboration du VII^{ème} plan.



quelque peu sévère, puisque les documents d'urbanisme, particulièrement ceux des années 1970 et 1980 ont permis une consommation foncière exponentielle.

En France, l'explosion de l'industrialisation durant le XX^e siècle a drastiquement favorisé l'étalement urbain et l'artificialisation des espaces naturels, agricoles et forestiers. En 2021, il était estimé que les aires urbaines couvraient alors 22 % du sol français, contre 7 % en 1936.⁴

⁴ Commission des affaires économiques du Sénat, Rapport d'information sur l'objectif de Zéro Artificialisation Nette à l'épreuve des territoires, n°584, enregistré à la Présidence du Sénat le 12 mai 2021.

L'artificialisation a augmenté en moyenne de 57 600 hectares par an entre 1982 et 2018 (soit de 72 % sur cette période), et pourrait augmenter de 288 000 hectares supplémentaires (une surface équivalente à celle du Luxembourg) d'ici 2030 si aucune mesure n'est mise en œuvre pour lutter contre ce phénomène. **Remettre en cause notre utilisation des sols est donc un enjeu majeur.**

Au cœur de la lutte contre l'artificialisation des sols, se conjuguent, et parfois s'opposent, deux enjeux :

- La protection des continuités écologiques et de la qualité des sols d'un côté.
- Le développement économique et social des territoires de l'autre.

Le rythme soutenu de l'artificialisation a finalement fait l'objet d'un regain d'intérêt assez vif chez l'ensemble des acteurs depuis la mise en place du dispositif ZAN.

Quels dispositifs préexistants au ZAN ont été mis en place ?

Qu'ont-ils apporté ?

Pourquoi a-t-on besoin du dispositif ZAN ?

Afin de bien apprécier la transformation de l'aménagement du territoire engagée par le dispositif ZAN, il est nécessaire d'identifier la portée des outils juridiques préexistants et de comprendre en quoi ceux-ci n'ont pas été suffisants pour garantir un équilibre entre développement économique et préservation de la biodiversité.

Cette partie n'est pas seulement informative, **elle permet également de rappeler tous les outils encore mobilisables dans la lutte contre l'artificialisation des sols**, et qui peuvent redoubler d'intérêt en complément des nouveaux outils de lutte contre l'artificialisation des sols - raison pour laquelle nous nous limitons aux outils pertinents de ce point de vue.

I. LA MOBILISATION DES DOCUMENTS D'URBANISME POUR LIMITER UNE CONSOMMATION FONCIÈRE EXCESSIVE

1. L'ORIGINE DE LA SOBRIÉTÉ FONCIÈRE LE « DEVOIR DE GESTION ÉCONOME DU SOL » DANS LA LOI DEFFERRE DE 1983

La prise en compte de l'intérêt de la protection de l'environnement s'est développée au fur et à mesure que s'est dessiné l'aménagement moderne des territoires. Déjà en 1977, une circulaire dite « anti-mitage »⁵ signale que « *les espaces ruraux et les paysages naturels sont menacés par l'urbanisation diffuse et par des installations (...) qui en changent radicalement l'affectation* ».

⁵ Circulaire relative à la sauvegarde des espaces ruraux et naturels (dite circulaire « anti-mitage »), 16 mars 1977.

Avec la loi Defferre de 1983⁶, il y a eu pour le gouvernement français l'opportunité de mettre en œuvre, à travers la décentralisation, des compétences avec (en matière d'urbanisme avec un politique cohérente) une politique cohérente dans la gestion économe des sols à l'aune du développement économique et social des territoires.

En présentant le projet de réforme, Gaston Defferre, ancien ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, exprimait les enjeux environnementaux de la gestion de l'occupation des sols à petite échelle :

« À cet égard, le transfert de compétences le plus significatif concerne l'urbanisme. C'est un des domaines où le projet de loi marque le plus nettement la volonté d'une réelle décentralisation. L'urbanisme met en cause la qualité du cadre de vie, l'utilisation de l'espace, la protection de l'environnement et la répartition de l'habitat. Ces enjeux relèvent d'abord de la responsabilité des communes. Elles devront avoir l'entière maîtrise de leur devenir, et donc de l'utilisation de leur sol, ce qu'elles n'avaient jamais obtenues jusqu'à maintenant. »⁷

Il est alors inscrit dans le code de l'urbanisme que « les documents d'urbanisme déterminent les conditions permettant, d'une part, de **limiter l'utilisation de l'espace, de préserver les activités agricoles, de protéger les espaces forestiers, les sites et les paysages** », mais également d'allouer suffisamment de surfaces à l'implantation de projets d'ordre économique, d'intérêt général, ou de logement⁸.

⁶ Loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

⁷ Extrait du discours de M. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation, au congrès de l'association des maires de France, sur la décentralisation et le transfert des compétences aux collectivités locales, Paris le 26 octobre 1982, disponible sur : <<https://www.vie-publique.fr/discours/257047-gaston-defferre-26101982-decentralisation-transfert-de-competences>>

⁸ Ancien art. [L. 121-10 du code de l'urbanisme](#).

Ainsi, les anciens documents d'urbanisme - à savoir les Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU⁹) et Plan d'Occupation des Sols (POS)¹⁰-, doivent désormais prévoir la limitation de l'utilisation de l'espace, bien que les espaces "naturels" ne soient pas encore mentionnés comme tel. Les schémas directeurs ont également pour objet de fixer « les orientations fondamentales de l'aménagement des territoires intéressés, compte tenu de **l'équilibre qu'il convient de préserver entre l'extension urbaine, l'exercice des activités agricoles, des autres activités économiques, et la préservation des sites naturels.** »

Toutefois, il convient de noter qu'il ne s'agit-là que d'orientations. **Aucune disposition ici n'appellerait à une politique proactive, qui contre-balancerait la force des initiatives de projets commerciaux ou de complexes d'habitation.**

La loi Defferre prévoit également un dispositif pour la gestion économe des sols dans le cas de l'application du Règlement National d'Urbanisme (RNU). **Elle instaure ainsi la règle de la constructibilité limitée** interdisant les travaux et construction en dehors des parties urbanisées d'une commune ne détenant aucun document de planification urbanistique.¹¹ Il est prévu que certaines opérations soient autorisées en dehors des zones déjà urbanisées, telles que la rénovation ou l'extension des constructions existantes, les constructions nécessaires à des équipements collectifs, à l'exploitation agricole, à la mise en valeur de ressources naturelles et à la réalisation d'opérations d'intérêt national, ainsi que les constructions considérées comme incompatibles avec le voisinage de zones habitées.¹² Ces critères, déjà bien larges, peuvent alors être outrepassés par une demande motivée du conseil municipal, justifiant de l'intérêt de la commune, et sur accord du représentant de l'État.

⁹ Document à échelle de groupements de communes, mis en place par la loi d'orientation foncière de 1967. A échelle plus large que les POS, les SDAU fixaient les orientations stratégiques des territoires, la destination à long terme des sols, et la coordination des POS.

¹⁰ Les POS, consacrés par la loi d'orientation foncière de 1967, ont disparu au profit des nouveaux PLU.

¹¹ Ancien [art. L. 111-1-2 du Code de l'urbanisme](#), aujourd'hui [art. L. 111-3 du code de l'urbanisme](#)

¹² Ancien [art. L. 111-1-2, code de l'urbanisme](#), aujourd'hui [art. L. 111-4 et L. 111-5 du même code](#).

2. LA LOI SRU DE 2020, ENCOURAGEANT LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Employée principalement pour satisfaire la nécessité d'améliorer l'accès au logement, la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, appelée *loi SRU*, impulse de profonds changements dans le développement durable des territoires en le conjuguant avec l'objectif de mixité sociale.

Alors que les SDAU deviennent des Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT), et les POS deviennent des Plans Locaux d'Urbanisme (PLU), ils doivent également assurer la mise en œuvre d'un urbanisme durable. Ils doivent déterminer les conditions permettant d'assurer, entre autres « l'équilibre entre le **renouvellement urbain**, un **développement urbain maîtrisé**, le développement de l'espace rural, d'une part, et la **préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des espaces naturels et des paysages**, d'autre part¹³. Ils doivent également prévoir une « **utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux** ».

Concrètement le SCOT, dans ses orientations, peut définir les espaces naturels à protéger. Dans la définition des grands projets, il peut imposer que ces derniers soient conduits en priorité au sein de zones déjà urbanisées, ou bien dans la continuité du tissu urbain, avec une desserte par les transports collectifs. Il est intéressant de noter que la loi va plus loin que le dispositif précédent de la loi Defferre : **en l'absence de SCOT**, les zones naturelles et à urbaniser délimitées par les PLU **ne peuvent être ouvertes à l'urbanisation**. La loi admet toutefois la possibilité d'une **extension de l'urbanisation** après avis du préfet de département, ainsi que de la Commission Départementale des Sites et de la Chambre d'Agriculture (CDSCA)¹⁴.

¹³ Ancien [art. L. 121-1, code de l'urbanisme](#), aujourd'hui [art. 101-2](#) du même code.

¹⁴ Ancien art. L. 122-2, code de l'urbanisme, aujourd'hui [art. L 142-5](#) du même code.



Par ailleurs le PLU, en remplaçant le POS, s'avère devenir un document d'urbanisme aux possibilités renforcées s'agissant des objectifs de protection des sols. Il peut **identifier l'ensemble des espaces à protéger**, notamment pour des raisons d'ordre écologique, et **prescrire toute mesure** veillant à assurer cette protection¹⁵. Le PLU fixe également un **coefficient d'occupation des sols (COS)**¹⁶, qui détermine la densité de construction admise.

De plus, la modification du PLU est de plus en plus longue en fonction des effets qu'elle porte sur le territoire. Ainsi, le PLU devra être modifié *via* une révision si la modification implique la réduction d'un espace boisé classé (EBC), ou d'un espace naturel ou agricole protégé¹⁷.

L'emploi du terme « espaces » pour désigner le sol est beaucoup plus courant et appelle beaucoup plus à sa protection (comparativement au terme « foncier » qui rappelle plutôt la notion de propriété) dès lors que leurs utilisations sociales sont à préserver.

¹⁵ Ancien art. [L. 123-1, code de l'urbanisme](#), aujourd'hui [art. L. 151-23](#) du même code.

¹⁶ Ancien art. L. 123-1, code de l'urbanisme.

¹⁷ Ancien art. L. 123-13 du code de l'urbanisme, aujourd'hui [art. L 153-31](#) du même code.

3. LA LUTTE CONTRE LA CONSOMMATION EXCESSIVE D'ESPACES NATURELS, AGRICOLES ET FORESTIERS CONSACRÉE PAR LES LOIS GRENELLE DE 2009 ET 2010

Au lendemain des campagnes présidentielles de 2007 où la crise environnementale a été plus que jamais mise en lumière pour l'époque, des promesses électorales relevant de l'écologie ont motivé les acteurs de l'environnement et les associations à se réunir autour d'un nouveau projet politique : le Grenelle de l'environnement.

Ainsi, le législateur a pris conscience de la **nécessité de placer la lutte contre la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF)** au cœur des outils de planification urbaine.

La loi Grenelle I de 2009, ayant pour objet de fixer des orientations de développement durable, impose aux collectivités territoriales de renforcer leurs mesures d'aménagement durable. Elle prévoit une réforme du droit de l'urbanisme qui permettrait de lutter contre la régression des surfaces agricoles et naturelles, ainsi que contre l'étalement urbain. Les outils de planification devront également intégrer la notion de continuités écologiques, et assurer leur préservation et leur restauration.

La loi Grenelle II de 2010 considère précisément la qualité environnementale du sol en instaurant la « trame verte et bleue », espaces de circulation de haute qualité écologique de la faune et la flore. Les documents d'urbanismes seront renforcés afin de protéger les ENAF.

a. Le SCOT, document de planification chiffrant la consommation d'ENAF

Antérieurement, le SCOT consistait principalement en un document d'orientations. Toutefois, les orientations générales étaient le plus souvent peu mises en œuvre par les collectivités locales. La loi Grenelle II de 2010 cherche alors à opérer un profond changement en faisant du SCOT un document opérationnel au service de la lutte contre la consommation excessive d'ENAF.

Dès lors, le rapport de présentation du SCOT contient une **analyse de la consommation d'ENAF au cours des 10 années précédant** l'approbation du SCOT¹⁸. Dans la continuité de cette démarche, le document d'orientations et d'objectifs du SCOT doit assurer « *les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces ruraux, naturels, agricoles et forestiers* »¹⁹. Pour ce faire, il détermine les ENAF ou espaces urbains à protéger en fixant des **objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace**²⁰. Enfin, dans un délai de six ans après l'application du SCOT, il est réalisé une **analyse de son application**, tant en matière d'environnement et de maîtrise de la consommation d'espace qu'en matière de transports, de déplacements et d'implantations commerciales²¹.

S'agissant des **conditions de l'ouverture à l'urbanisation**, le SCOT peut imposer différentes mesures préalables, telles que l'utilisation de terrains déjà urbanisés, une étude d'impact, ou encore une étude de densification des zones déjà urbanisées²².

Plus spécifiquement, le document d'orientations et d'objectifs du SCOT fixe de simples objectifs s'agissant de l'implantation d'équipements commerciaux et leur localisation préférentielle. Il intègre ainsi différents enjeux relatifs à l'aménagement, dont les exigences de consommation économe de l'espace et de protection de l'environnement²³.

18 Ancien [art. L. 122-1-2 du code de l'urbanisme](#).

19 Ancien art.L. 122-1-4 du code de l'urbanisme,

20 Ancien art.L. 122-1-5-I du code de l'urbanisme, aujourd'hui [art. L. 141-10](#) du même code

21 Ancien art L. 122-14 du code de l'urbanisme, aujourd'hui [art. L. 141-28](#) du même code

22 Ancien art.L. 122-1-5-IV du code de l'urbanisme, aujourd'hui [art. L. 141-9](#) du même code

23 Ancien art.L. 122-1-9, code de l'urbanisme, aujourd'hui [art. L. 141-6](#) du même code

Le SCOT fixe désormais des normes en termes de densification : il peut définir des secteurs situés à proximité de transports collectifs, dans lesquels les PLU doivent imposer une densité minimale de construction. Au sein de ces secteurs, le SCOT peut également « déterminer la valeur au-dessous de laquelle ne peut être fixée la densité maximale de construction résultant de l'application de l'ensemble des règles définies par le plan local d'urbanisme ou du document en tenant lieu. »²⁴

Le SCOT devient ainsi un outil encourageant la densification au sein des zones déjà urbanisées et ce dans l'optique de limiter la consommation d'ENAF.

La force contraignante du SCOT vis-à-vis des PLU et autres documents d'urbanisme en tenant lieu est accentuée par la loi Grenelle II. En effet, passé un délai de 24 mois, les documents d'urbanisme qui s'avèreraient contraires aux dispositions de densité minimale du document d'orientations et d'objectifs du SCOT cesseront de s'appliquer²⁵. Par ailleurs, « *Passé ce délai, le permis de construire, d'aménager ou de démolir ne peut être refusé et les projets faisant l'objet d'une déclaration préalable ne peuvent faire l'objet d'une opposition sur le fondement d'une règle contraire aux normes minimales fixées par le schéma de cohérence territoriale ou le schéma de secteur.* »²⁶

b. Le PLU devient un document déclinant les objectifs de limitation de consommation d'ENAF

La loi Grenelle II intègre les objectifs de lutte contre la surconsommation d'ENAF au sein des différentes composantes des PLU : dans le rapport de présentation, qui justifie des choix effectués au sein du projet d'aménagement et de développement durable (PADD), dans les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) et dans le règlement, s'appuyant sur

²⁴ Ancien art.L. 122-1-5-I, code de l'urbanisme

²⁵ Ancien art. L. 122-1-5, code de l'urbanisme

²⁶ Ancien art.L. 122-1-5-I, code de l'urbanisme

La loi Grenelle II intègre les objectifs de lutte contre la surconsommation d'ENAF au sein des différentes composantes des PLU.

une analyse de la consommation d'ENAF du rapport de présentation²⁷.

- Le rapport de présentation justifie notamment des objectifs de lutte contre la consommation de ces espaces au sein du PADD à la lumière des chiffres qui figurent dans le SCOT²⁸ et de sa compatibilité²⁹ avec ce dernier.
- Le PADD, qui fixe de nombreuses orientations d'aménagement s'agissant de la planification durable du territoire, établit les objectifs de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain³⁰.
- Les OAP traduisent les orientations du PADD par des dispositions concernant l'aménagement : elles peuvent comporter un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser³¹ et de la réalisation des équipements correspondants. Elles peuvent également **prévoir toute opération afin de mettre en valeur « l'environnement et des paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune »**³².

²⁷ Ancien art. L. 123-1-2, code de l'urbanisme, aujourd'hui [art.L. 151-4](#) du même code

²⁸ Ancien art. L. 123-1-2, code de l'urbanisme, aujourd'hui [art.L. 151-4](#) du même code

²⁹ Ancien art. L.122-1, code de l'urbanisme, aujourd'hui [art.L. 142-1](#) du même code.

³⁰ Ancien art.L. 123-1-3, code de l'urbanisme, aujourd'hui [art.L 151-5](#) du même code

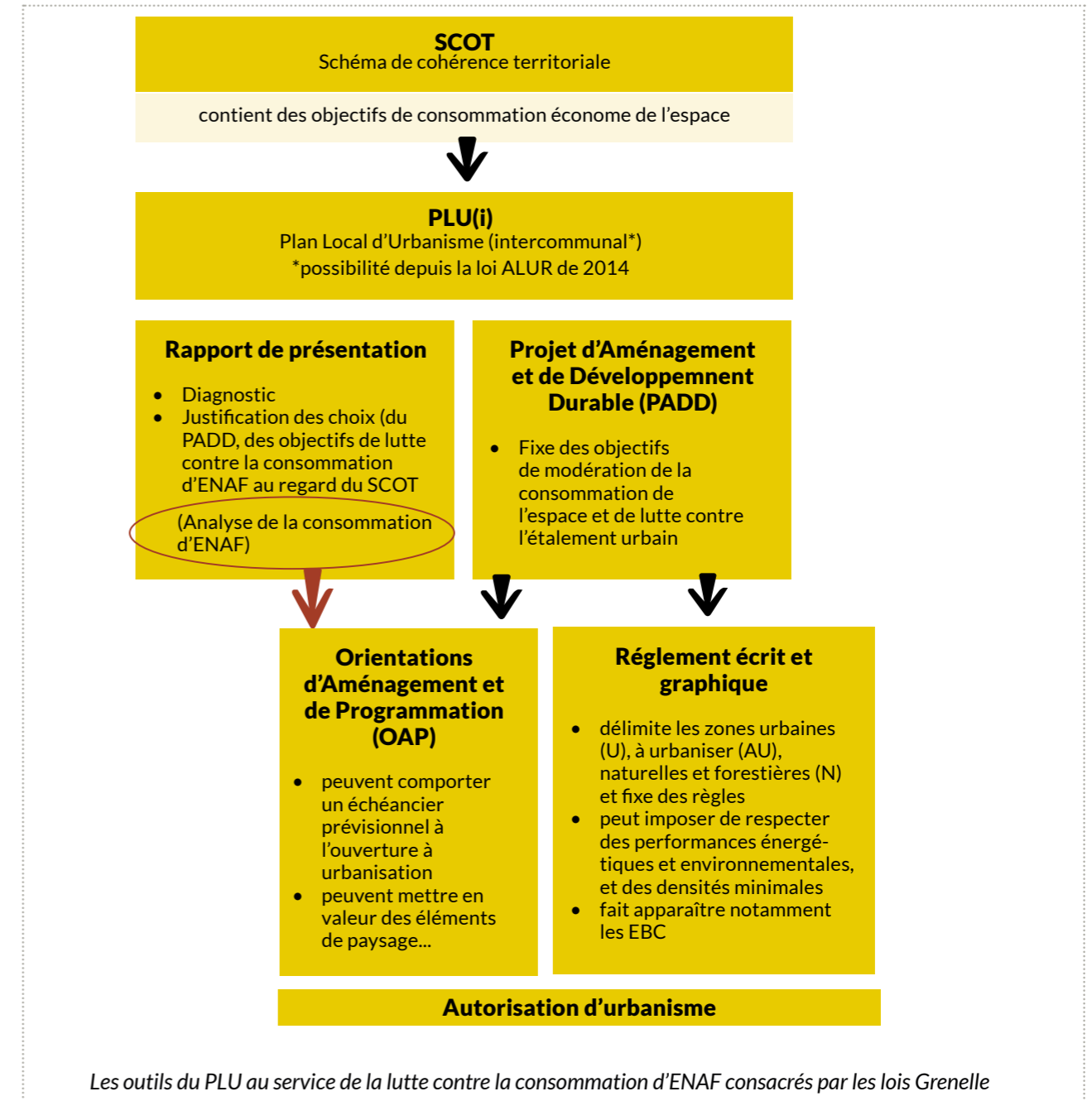
³¹ Ancien art. L. 123-1-4, code de l'urbanisme, aujourd'hui [art.L 151-6-2](#) du même code

³² Ancien art.L. 123-1-4, code de l'urbanisme, aujourd'hui [art. L. 151-7](#) du même code

- Le règlement du PLU fixe l'usage des sols et des constructions : en cela, il peut « imposer aux constructions, travaux, installations et aménagements, notamment dans les secteurs qu'il ouvre à l'urbanisation, de respecter des performances énergétiques et environnementales renforcées »³³. Le règlement du PLU peut également, dans les zones naturelles, agricoles et forestières **autoriser des constructions sous condition** que ces dernières ne nuisent pas à la « préservation des sols agricoles et forestiers ni à la sauvegarde des sites, milieux naturels et paysages »³⁴. Pour ce faire, le règlement prescrit des **conditions de hauteur, d'implantation et de densité de construction** afin d'assurer leur compatibilité avec les exigences environnementales du secteur concerné.

La loi intègre également la problématique de la densification des villes en accordant au règlement du PLU la possibilité d'**imposer des densités minimales de construction à proximité des transports collectifs**³⁵. Dans une volonté de concilier les objectifs de réduction de la consommation des ENAF avec la volonté d'améliorer les performances énergétiques du bâti, le règlement peut accorder des dérogations aux règles de densité d'occupation des sols dans la limite de 30 % et dans le respect des autres prescriptions du PLU³⁶

33 Ancien art. L. 111-10, code de l'urbanisme, aujourd'hui [art. L. 151-21](#) du même code
 34 Ancien art. L. 123-1-4, code de l'urbanisme, aujourd'hui [art. L. 151-11](#) du même code
 35 Ancien art. L. 123-1-4, code de l'urbanisme, aujourd'hui [art. L. 151-26](#) du même code
 36 Ancien art. L. 128-1, code de l'urbanisme, aujourd'hui [art. L. 151-28](#) du même code



La CDPENAF, commission dédiée à la consommation d'ENAF

Animé par une volonté de mettre en place un processus de concertation entre les acteurs de la protection de l'environnement, de l'agriculture, et les représentants de l'État et des collectivités, le législateur a mis en place des Commissions Départementales de la Consommation des Espaces Agricoles (CDCEA) avec la loi de modernisation de l'agriculture de 2010.

Chaque CDCEA est présidée par le préfet du département et rassemble les représentants des collectivités territoriales et de l'État, ainsi que des représentants de la profession agricole, des propriétaires fonciers, des notaires, et enfin des associations agréées pour la protection de l'environnement.

Les CDCEA sont, à leur origine, consultées sur toute question relative à la consommation de surfaces agricoles, y compris dans les cas où un SCOT ou un PLU implique une régression de ces surfaces. Elles étaient également consultées, dans certains cas, sur certaines autorisations d'urbanismes.

Par la suite, la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt de 2014 **élargit ce dispositif aux espaces naturels et forestiers afin de compléter l'arsenal de protection des terres non urbanisées** : les CDCEA deviennent alors les Commissions Départementales de la Préservation des ENAF (CDPENAF). Chaque CDPENAF peut être consultée pour toute question relative à la réduction des surfaces naturelles, forestières et à vocation ou usage agricole, ainsi que sur les moyens de contribuer à la limitation de la consommation des ENAF.

Les CDPENAF rendent des avis simples (non contraignants) ou conformes (contraignants) selon les situations. Dans tous les cas, ils permettent de cerner les enjeux d'un projet grâce aux motivations données.



Cette loi met également en place l'**Observatoire des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers (OENAF)**. Ses missions consistent à élaborer des outils d'analyse de la consommation de ces espaces et à apporter un soutien méthodologique aux collectivités territoriales dans le cadre de l'analyse de leurs territoires. Pour ce faire, il met en place des indicateurs d'évolution de ces espaces en coopération avec les **observatoires régionaux des espaces naturels, agricoles et forestiers**.

4. LA DENSIFICATION

SOLUTION PRIVILÉGIÉE PAR LA LOI ALUR 2014

Afin d'agir sur la consommation d'ENAF, la lutte contre l'étalement urbain a nécessité l'encadrement de la densification en articulant de nombreux objectifs : gestion économe des sols, lutte contre les risques naturels tels que les inondations, mixité sociale, concentration démographique, hauteur des bâtiments, régulation du marché immobilier, etc.

La loi ALUR de 2014 affiche une volonté d'accentuer la densification au sein des zones urbanisées afin de limiter la consommation d'ENAF. Elle améliore également la prise en compte par les outils d'urbanisme des spécificités d'aménagement des territoires.

En effet, elle a imposé aux SCOT de désigner, dans leur rapport de présentation, les **espaces dans lesquels les PLU doivent analyser les capacités de densification et de mutation**³⁷ (les obligations d'analyse en termes de densification se trouvent désormais dans le chapitre sur les PLU, directement dans les dispositions du code de l'urbanisme). La loi ALUR impose également que le rapport de présentation du PLU fasse figurer cette analyse, ainsi que les dispositions favorisant la densification de ces espaces urbanisés et celles visant la limitation de la consommation d'ENAF³⁸.

Par ailleurs, dans le cadre de la procédure de révision du PLU, la loi ALUR inclut des gardes-fou de protection des ENAF : l'EPCI ou la commune qui décide de prévoir l'ouverture à l'urbanisation d'une zone doit **justifier de cette ouverture** au regard des capacités d'urbanisation de zone déjà urbanisées, et de la faisabilité opérationnelle d'un projet dans ces zones.³⁹

³⁷ Ancien art. L. 122-1-2, code de l'urbanisme

³⁸ Art. L. 123-1-2, code de l'urbanisme, aujourd'hui [art. L.151-4](#) du même code

³⁹ Art. L. 123-13-1, code de l'urbanisme, aujourd'hui [art. L.151-38](#) du même code



La loi ALUR supprime également le COS afin de favoriser la densification. Afin de contrebalancer cette densification qui compromet la nature en ville, le COS est remplacé par un **Coefficient de Biotope par Surface (CBS)**⁴⁰. Prescrit par le règlement du PLU, ce coefficient impose « *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* ».

Dans les communes non couvertes par un SCOT, il est interdit d'ouvrir à urbaniser les zones naturelles, agricoles ou forestières. La loi ALUR introduit une **dérogation à ce principe** en permettant au préfet d'accorder, après avis de la CDPENAF et de l'EPCI concerné, une

⁴⁰ Art. L. 123-1-5, code de l'urbanisme, aujourd'hui [art. L.151-22](#) du même code

1962

DÉCRET DU 13 AVRIL 1962

Création du coefficient d'utilisation des sols (CUS) et du coefficient d'emprise au sol (CES)
Permet de fixer une densité maximale par crainte d'une surpopulation de Paris



ANNÉES 1970 et 1980

Promotion des maisons individuelles et lotissements privés, marquées par un déplacement des classes moyennes vers les périphéries pavillonnaires.

1967

LOI D'ORIENTATION FINANCIÈRE

Remplacement de la notion de CUS par le COS (Coefficient d'Occupation des Sols). Ainsi le règlement du POS pouvait édicter une règle de densité exprimée par le COS qui, concrètement, permettait de définir la surface constructible par rapport à la superficie du terrain, pour promouvoir une qualité du cadre de vie.

ANNÉES 1990

La densité apparaît comme une solution aux nouveaux objectifs de construction de « villes compactes », et de développement durable (intégrant les enjeux de mixité sociale).

2000

LOI RELATIVE À LA SOLIDARITÉ ET AU RENOUVELLEMENT URBAINS

COS remis en cause à l'occasion du projet de loi. Interdiction de le dépasser. La référence à la capacité des équipements collectifs, comme critère de détermination du COS, n'existe plus. Suppression de la fixation de superficies minimales des terrains constructibles avec exceptions.

2005

LOI FIXANT LES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE

Exception : le dépassement du coefficient d'occupation des sols est autorisé, dans la limite de 20 % et dans le respect des autres règles du PLU, pour les constructions remplissant des critères de performance énergétique ou comportant des équipements de production d'énergie renouvelable.

2013 et 2014

RAPPORT ASEMBLÉE NATIONALE ET ETUDE D'IMPACT DE LA LOI ALUR

Critiques du COS :

- « Son existence pouvait entraver la volonté de construire » et la mixité sociale.
- Mauvaise utilisation du COS illustrée par les POS des années 70 et 80, sources d'étalement urbain ou de mitage avec notamment des COS bas ne permettant pas la densification.
- Outil non adapté pour atteindre ses objectifs.
- Le PLU dispose de moyens supérieurs.

2014

LOI POUR ACCÈS AU LOGEMENT ET URBANISME RÉNOVÉ (LOI ALUR)

Suppression du COS pour le PLU et le PSMV (Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur), sauf pour le POS qui disparaîtra au plus tard le 31 décembre 2015 (sauf dérogation). Suppression de la fixation de superficies minimales des terrains constructibles sans exceptions.

dérogation dans les cas où l'urbanisation :

- ne nuit pas à la protection d'ENAF ;
- n'empêche pas la préservation ou la remise en bon état des continuités écologiques ;
- n'entraîne pas une consommation excessive de l'espace⁴¹.

De plus, pour les territoires sur lesquels s'applique le **règlement national d'urbanisme (RNU)**, la loi **autorise l'urbanisation en dehors des périmètres déjà urbanisés dans certains cas**. Les constructions incompatibles avec le voisinage des zones habitées ou encore les extensions mesurées des constructions et installations existantes sont autorisées hors des zones déjà urbanisées. Dans le périmètre des bâtiments d'une ancienne exploitation agricole, sont autorisés les travaux de rénovation ou de changement de destination, notamment à destination d'habitation. Dans le périmètre d'une zone agricole, la loi autorise les constructions nécessaires à l'exploitation agricole. La loi précise toutefois que ces projets d'aménagement **nécessitent un avis de la CDPENAF**.

La loi ELAN de 2018 ajoute une autre possibilité de rupture d'urbanisation. En l'absence de PLU, carte communale ou document en tenant lieu, les constructions ou installations désignées dans le cadre d'une délibération du conseil municipal comme étant justifiées par l'intérêt de la commune, notamment pour éviter la diminution démographique de la commune, peuvent être autorisées en dehors des zones urbanisées.⁴² La loi impose toutefois, entre autres, que ces constructions **ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages** ni aux principes de l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme, qui comprend **l'utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels**.

⁴¹ Art. L. 122-2-1, code de l'urbanisme, aujourd'hui [art. L. 142-5](#) du même code

⁴² [Art. L. 111-4, code de l'urbanisme](#)

5. LA PRÉSERVATION SINGULIÈRE DU PATRIMOINE NATUREL NATIONAL

Les lois « Montagne » de 1985 et « Littoral » de 1986 ont toutes deux mis en œuvre des contraintes d'urbanisation particulières afin de freiner la pression foncière inédite subie au sein de ces territoires.

Premièrement, la zone de montagne, représentant 22 % de la surface métropolitaine et 7 % de sa population, participe environ à hauteur de 10 % au flux d'artificialisation annuel, principalement pour l'habitat⁴³. Néanmoins, la zone de montagne varie entre plusieurs types de situations : certains secteurs sont soumis à de fortes pressions foncières tandis que d'autres sont au contraire en recherche d'attractivité.

La pression est telle que les 25 départements littoraux accueilleront 40 % de la population française en 2040.

Deuxièmement, le littoral est la zone qui subit le plus de pression foncière en dehors des métropoles. La pression est telle que les 25 départements littoraux accueilleront 40 % de la population française en 2040 selon les projections du gouvernement⁴⁴. Les événements

⁴³ Cerema, Solutions pour limiter l'artificialisation en zone de montagne : retour sur le webinaire ANEM - Cerema, 17 janvier 2022, s'appuyant sur les données de l'Observatoire de l'artificialisation, disponible sur : <https://www.cerema.fr/fr/actualites/solutions-limiter-artificialisation-zone-montagne-retour>

⁴⁴ *Les Collectivités territoriales face aux risques littoraux. Élaborer et mettre en œuvre une stratégie de réduction*

climatiques ne réduisent pas le dynamisme de ces côtes, comme on l'observe à Wissant, dans le Pas de Calais, malgré la tempête Ciara de février 2020 qui a accéléré l'érosion de la dune de 30 mètres en un an. Il y a un décalage entre la pression foncière qui cause une artificialisation accentuée des sols sur le littoral, le recul du trait de côte qui est d'ores et déjà constaté en France, et la menace de phénomènes météorologiques extrêmes liés aux changements climatiques.

a. La loi « Montagne »

La loi du 9 janvier 1985 dite loi « Montagne », qui a inspiré la loi Littoral, fixe les conditions d'utilisation et de protection de l'espace montagnard (article L. 122-1, code de l'urbanisme).

Elle concerne les métropoles, communes, ou parties de communes incluses dans une zone de montagne délimitée par arrêté interministériel, sauf si ce sont les dispositions de la loi Littoral qui priment (article L. 121-2, code de l'urbanisme).

La loi Montagne a été modifiée une première fois par la loi du 2 juillet 2003 dite "Urbanisme et habitat". Puis la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux modifie notamment les prescriptions d'urbanisme. Enfin, la loi dite "Montagne II" du 28 décembre 2016 a modifié les dispositions concernant les unités touristiques nouvelles.

Ainsi, la loi pose plusieurs contraintes d'urbanisation pour :

- **Les terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières**, en particulier les terres qui se situent dans les fonds de vallée⁴⁵.
- **Les espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel**

du risque de submersion marine, Orléans : CEPRI (Centre européen de prévention du risque d'inondation), 2016.

URL : https://www.cepri.net/tl_files/GuidesCEPRI/guidesubmarine.pdf

⁴⁵ Art. L. 122-10 et L. 122-11, code de l'urbanisme.



montagnard. Les documents et décisions relatifs à l'occupation des sols comportent des dispositions propres à cet effet⁴⁶.

- **Les rives et les plans d'eau.** Ils sont protégés "sur une distance de 300 mètres à compter de la rive. Toutes constructions, installations et routes nouvelles ainsi que toutes extractions et tous affouillements y sont interdits"⁴⁷, exceptés pour les bâtiments agricoles, pastoraux ou forestiers. Des constructions et aménagements peuvent également être admis si cela est délimité par un document d'urbanisme⁴⁸.
- **Le développement des unités touristiques nouvelles**⁴⁹.

En outre, la loi Montagne pose le principe d'urbanisation en continuité avec les parties déjà urbanisées⁵⁰, repris par la loi Littoral. Les lois successives ont cependant assoupli ce principe en élargissant peu à peu les possibilités de construction en discontinuité.

⁴⁶ Art. L. 122-9, code de l'urbanisme.

⁴⁷ Art. L. 122-12, code de l'urbanisme.

⁴⁸ Art. L. 122-14, code de l'urbanisme.

⁴⁹ Art. L. 122-16 à L. 122-23 et R. 122-4 et suivants, code de l'urbanisme.

⁵⁰ Art. L. 122-5 du Code de l'urbanisme.

b. La loi « Littoral »

Sans avoir pu ralentir le rythme d'artificialisation des sols, la loi « Littoral » a néanmoins mieux encadré celle-ci, et a permis une conscientisation croissante, bien que timide, de ces enjeux.

Les préoccupations quant à la protection du littoral ont donné naissance à la loi Littoral du 3 janvier 1986, s'inspirant de la loi « Montagne » du 9 janvier 1985, pour ensuite faire l'objet de plusieurs modifications.

Les dispositions de cette loi s'appliquent⁵¹ :

- dans les communes littorales définies à l'article L. 321-2 du code de l'environnement.
- dans les communes qui participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux, lorsqu'elles en font la demande auprès de l'autorité administrative compétente de l'État. La liste de ces communes est fixée par décret en Conseil d'État, après avis du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.
- dans les départements d'Outre Mer en partie.

Plusieurs types d'espaces sont identifiés par la loi « Littoral » pour bénéficier d'une protection particulière :

- les espaces terrestres et marins.
- les sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral.
- les milieux nécessaires au maintien des équilibres écologiques.
- les espaces nécessaires au maintien de l'activité agricole, pastorale, forestière, et maritime.⁵²

La loi « Littoral » prévoit une préservation de ces espaces, par « les documents et les décisions

51 [Art. L. 121-1](#), code de l'urbanisme

52 [Art. L. 121-23](#), code de l'urbanisme



relatifs à la vocation des zones ou à l'occupation et à l'utilisation des zones »⁵³. C'est donc une protection générale puisque cette protection concerne les PLU, les POS, les cartes communales, les déclarations d'utilité publiques (DUP), les autorisations d'urbanisme, les certificats d'urbanisme, les autorisations de défrichement, les décisions d'utilisation du domaine public maritime et les autorisations au titre de la loi sur l'eau.

Seuls peuvent être implantés des aménagements dits « légers » dans ces espaces⁵⁴, dans les conditions fixées par le code de l'urbanisme, qui depuis la loi ELAN (2018), ne doivent pas porter « atteinte au caractère remarquable du site », et doivent être soumis à l'avis de la Commission Départementale de la Nature des Paysages et des Sites (CDNPS).

Au-delà de devoir prévoir la protection de ces espaces, les documents d'urbanisme obéissent à des dispositions spécifiques au regard de leur protection, et fixent des contraintes d'urbanisation.

Le premier impératif est que « l'extension de l'urbanisation se réalise en continuité avec les agglomération et villages existants »⁵⁵. Le SCOT doit identifier les secteurs déjà urbanisés et

53 [Art. L 121-23](#), code de l'environnement

54 [Art. L. 121-24](#), code de l'urbanisme

55 [Art. L. 121-8](#), code de l'urbanisme.

le PLU doit les délimiter. Dans ces secteurs, l'urbanisation y est encadrée, c'est à dire que les constructions peuvent y être autorisées si :

- Elles ne concernent pas la bande littorale des 100 mètres⁵⁶, des espaces proches, ou des rives des plans d'eau, sauf pour les constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau.
- Elles n'ont pas pour effet d'étendre le périmètre bâti ni d'en modifier de manière significative les caractéristiques.
- Elles améliorent l'offre de logement ou d'hébergement ou l'implantation de services publics

La loi ELAN prévoit une **dérogation à ce principe**⁵⁷, en autorisant les constructions et installations nécessaires aux activités agricoles ou forestières et aux cultures marines, sous réserve de l'accord du préfet (qui sera refusé s'il y a atteinte à l'environnement ou aux paysages) après avis de la CDNPS et de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers.

Le second principe concerne les **espaces proches du rivage**. En effet, l'urbanisation y est possible lorsque les documents d'urbanisme en prévoient les conditions. En l'absence de ces documents, elle est autorisée avec l'accord du préfet et après avis de CNDPS⁵⁸.

Enfin, le PLU doit classer en espace boisé les parcs et ensembles boisés existants les plus significatifs de la commune⁵⁹.

La loi « Littoral » ne s'applique pas à certaines installations, constructions et aménagements spécifiques à la sécurité maritime et aérienne, à la défense nationale, à la sécurité civile, ou ceux nécessaires au fonctionnement des aérodromes et des services publics portuaires autres que les ports de plaisance⁶⁰.

⁵⁶ Art. L. 121-16 et L121-17, code de l'urbanisme.

⁵⁷ [Art. L. 121-10](#), code de l'urbanisme.

⁵⁸ [Art. L. 121-13](#), code de l'urbanisme.

⁵⁹ [Art. L. 121-27](#), code de l'urbanisme.

⁶⁰ [Art. L. 121-4](#), code de l'urbanisme

II. LES NOTIONS DE PROJET D'INTÉRÊT GÉNÉRAL ET D'OPÉRATION D'INTÉRÊT NATIONAL

Les documents d'urbanisme sont élaborés en équilibrant des enjeux économiques, sociaux, environnementaux et culturels propres au territoire concerné. En parallèle, la loi prévoit deux types de mécanismes, distincts mais complémentaires, qui invoquent un intérêt public supérieur à ces règles d'urbanisme : le projet d'intérêt général (PIG), et l'opération d'intérêt national (OIN).

L'intérêt général se situe au cœur de l'action de l'État. Il résulte d'un arbitrage effectué par l'État ou ses services décentralisés entre des intérêts potentiellement contradictoires ou divergents et en conciliant notamment protection de la biodiversité et développement économique d'un territoire.

D'un côté, la protection de la nature est reconnue d'intérêt général. La loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature dispose, en son premier article, que « *la protection des espaces naturels et des paysages, la préservation des espèces animales et végétales, le maintien des équilibres biologiques auxquels ils participent et la protection des ressources naturelles contre toutes les causes de dégradation qui les menacent sont d'intérêt général.* »

De l'autre côté, la jurisprudence administrative a reconnu à plusieurs reprises des activités

économiques comme revêtant un intérêt général. C'est le cas pour l'opération d'aménagement de l'agglomération de Marne-la-Vallée pour permettre l'implantation du parc d'attractions EuroDisneyland⁶¹.

De par les mécanismes de PIG et d'OIN, l'État détient la possibilité d'agir sur l'aménagement des territoires à une échelle locale. L'ampleur de ces projets et opérations, ainsi que l'adaptation ou les dérogations aux règles d'urbanisme justifient une attention particulière sur la manière dont ces mécanismes sont utilisés. Conservation des ENAF, protection de la biodiversité, conservation et restauration des continuités écologiques, **ces enjeux sont trop souvent outrepassés au profit d'intérêts économiques considérés comme d'intérêt général ou national.**

1. LES PROJETS D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

a. Définition du PIG

D'abord créée par la loi Defferre de 1983, la notion de PIG a fait l'objet d'une définition claire selon des critères précis, grâce à la loi Grenelle II de 2010. Elle définit le PIG comme suit :

- « Tout projet d'ouvrage, de travaux ou de protection présentant un **caractère d'utilité publique** et répondant aux deux conditions suivantes :
- 1° Etre destiné à la réalisation d'une opération d'aménagement ou d'équipement, **au fonctionnement d'un service public, [OU] à l'accueil et au logement des personnes**

⁶¹ CE, 23 mars 1992, M. Jean Martin, n°87599 et n°87602



- défavorisées ou de ressources modestes, [OU] à la protection du patrimoine naturel ou culturel, à la prévention des risques, à la mise en valeur des ressources naturelles, à l'aménagement agricole et rural ou à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques ;
- 2° Avoir fait l'objet :
 - a) Soit d'une délibération ou d'une décision d'une **personne ayant la capacité d'exproprier**, arrêtant le principe et les conditions de réalisation du projet, et mise à la disposition du public ;
 - b) Soit d'une **inscription dans un des documents de planification** prévus par les lois et règlements, approuvée par l'autorité compétente et ayant fait l'objet d'une publication. »⁶²

⁶² art. [L.102-1](#), code de l'urbanisme.

À l'aune de ces critères légaux, il semblerait que cette forme de projet, impliquant notamment l'adaptation des règles d'urbanisme pour permettre sa réalisation, ait pour vocation de protéger des enjeux sociaux et environnementaux. Pourtant, certains d'entre eux sont fortement contestés par les associations de protection de l'environnement en raison des inconvénients qu'engendre le projet. Par exemple, le projet d'extension d'installation de stockage de déchets non dangereux (autrement dit une extension de décharge) portait atteinte à un site naturel classé éligible au réseau Natura 2000⁶³.

Il faut également être attentif ici à la notion de **projet d'intérêt majeur**. La loi ALUR de 2014 prévoit la possibilité pour les communes ou EPCI de passer un contrat pour la réalisation d'un projet d'intérêt majeur, qui consiste en la réalisation d'actions ou d'opérations d'aménagement afin de permettre une implication proportionnée de l'État et des autres parties publiques. Ce contrat peut être passé avec toute société publique locale susceptible de prendre part à la réalisation du projet. Concrètement, le projet d'intérêt majeur concerne un projet d'implantation de logements au sein d'un territoire, notamment de logements sociaux.

Ce projet peut être **déclaré d'intérêt général** : en ce cas, le contrat précise les actions, opérations et projets pour lesquels il vaut déclaration de l'intérêt général.⁶⁴ Il faut garder à l'esprit qu'un projet d'intérêt majeur n'est pas nécessairement d'intérêt général, bien qu'il puisse le devenir.

b. Intégration des PIG au sein des documents d'urbanisme et de planification

En parallèle dans la mise en place d'outils d'urbanisme davantage structurés, la loi Defferre

⁶³ CAA Marseille, 25 juin 2013, n° 10MA03954, Commune du Cagnet- des-Maures c/ l'État

⁶⁴ [art. L. 350-5. code de l'urbanisme.](#)

de 1983 laisse la possibilité à l'État d'adapter ces outils afin de permettre la réalisation de projets importants au regard des intérêts généraux du pays. Depuis, la loi SRU de 2000 a adapté le dispositif en prévoyant une procédure de révision des PLU et des SCOT, afin de permettre aux PIG de s'implanter même s'ils sont en éventuelle contradiction avec le document initial. La loi prévoit par ailleurs qu'une enquête publique soit effectuée dans le cadre de cette révision⁶⁵. Le règlement du PLU désigne également les emplacements réservés aux installations d'intérêt général⁶⁶.

La déclaration de projet d'intérêt général adoptée par l'État peut emporter adaptation simplifiée (mise en compatibilité) de documents de planification, afin de permettre la mise en œuvre d'un PIG.⁶⁷

Dans le cadre des **Directives Territoriales d'Aménagement et de Développement Durable (DTADD)** que la loi Grenelle II a créé, les PIG prennent davantage d'ampleur, puisqu'à travers ces directives, l'État peut **désigner des PIG**.

Le document fixant les DTADD et définissant les objectifs et orientations de l'État est élaboré en concertation avec les collectivités territoriales, et fait l'objet d'une évaluation environnementale. Les directives visent les objectifs et orientations de l'État dans un large panel de domaines, tels que l'urbanisme, les transports, la protection des ENAF, le développement économique et culturel, le logement, etc. À l'issue de la procédure (prévue par le code de l'urbanisme), ces directives sont ensuite adoptées par décret en Conseil d'État.

⁶⁵ [Art. L. 300-6-1. code de l'urbanisme.](#)

⁶⁶ [Art. L. 151-41. code de l'urbanisme.](#)

⁶⁷ [Art. L. 300-6. code de l'urbanisme.](#)

c. La notion d'intérêt général au service de la conservation d'ENAF

Bien que le dispositif du PIG puisse être utilisé pour outrepasser des règles protectrices d'ENAF contenues dans les documents d'urbanisme, il est intéressant de noter que **la notion de PIG peut aussi être utilisée afin de mener à bien des opérations de conservation ou de remise en état d'ENAF.**

À ce titre, la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt de 2014 introduit dans le code forestier des dispositions reconnaissant comme étant d'intérêt général :

- « 1° La protection et la mise en valeur des bois et forêts ainsi que le reboisement dans le cadre d'une gestion durable ;
- 2° La conservation des ressources génétiques et de la biodiversité forestières ;
- 3° La protection de la ressource en eau et de la qualité de l'air par la forêt dans le cadre d'une gestion durable ;
- 4° La protection ainsi que la fixation des sols par la forêt, notamment en zone de montagne ;
- 5° La fixation du dioxyde de carbone par les bois et forêts et le stockage de carbone dans les bois et forêts, le bois et les produits fabriqués à partir de bois, contribuant ainsi à la lutte contre le changement climatique. »⁶⁸

Ces motifs peuvent être invoqués pour la réalisation de projets visant la protection d'espaces forestiers en particulier, par exemple pour déclarer d'intérêt général des travaux pour la création d'une desserte forestière.

⁶⁸ [Art.L. 112-1, code forestier.](#)

2. LES OPÉRATIONS D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

a. La définition de l'OIN

L'Opération d'Intérêt National se différencie du PIG en tant **qu'elle est initiée par l'État, et n'implique pas une modification des règles d'urbanisme en vigueur, mais plutôt la mise en place de dérogations à ces règles.**

L'OIN est définie conceptuellement depuis la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) de 2018, comme étant « *une opération d'aménagement*



qui répond à des enjeux d'une importance telle qu'elle nécessite une mobilisation de la collectivité nationale et à laquelle l'État décide par conséquent de consacrer des moyens particuliers». ⁶⁹

Exemples d'OIN :

- projet CIGEO (projet de stockage des déchets nucléaires)
- La requalification des copropriétés dégradées (Nîmes) (rénovation de logement dégradés)
- projet de développement du plateau Paris-Saclay (pôle scientifique, économique, et d'aménagement)

Une OIN est qualifiée comme telle par un **décret en Conseil d'État**, qui définit les aménagements impliqués par cette opération, ainsi que les secteurs dans lesquels elle s'inscrit. Les enjeux de l'OIN justifient des **dérogations aux règles d'urbanisme** : concrètement, le **préfet de département est l'autorité administrative compétente pour délivrer les permis de construire**, d'aménager ou de démolir dans le cadre de l'opération. Les autorités habituellement compétentes en la matière, le maire ou président d'EPCI, conservent cette compétence dans les secteurs de l'OIN lorsqu'une intervention de l'État n'est pas justifiée. Les secteurs concernés par cette dérogation, ainsi que la période durant laquelle elle est effective, sont précisés dans un arrêté ministériel du ministre chargé de l'urbanisme.

L'OIN est décidée à l'échelle administrative nationale. Afin d'en connaître l'encadrement juridique, il faut consulter :

1. Le décret de création de l'OIN.
2. L'arrêté ministériel prévoyant sous quelles conditions le maire ou le président d'EPCI est compétent en matière d'autorisations d'urbanisme ⁷⁰.

⁶⁹ [Art. L. 102-12, code de l'urbanisme.](#)

⁷⁰ Art. L. 102-14, code de l'urbanisme

b. Construction en rupture d'urbanisation au titre de la mise en œuvre d'un OIN

Dès la loi Defferre et la mise en place de véritables outils d'urbanisme, la loi envisageait des dérogations à l'interdiction de construire en rupture d'urbanisation. En effet, pour les communes soumises au RNU en l'absence de POS, il était autorisé, **pour les constructions nécessaires à la réalisation d'OIN**, de construire en dehors des parties urbanisées. Cette dérogation a été reprise dans plusieurs cas de figure, et subsiste pour les OIN.

Depuis la loi ALUR de 2014, cette dérogation est davantage encadrée en faveur de la conservation des ENAF. Lorsque cette rupture d'urbanisation a pour conséquence la **réduction des surfaces sur lesquelles est exercée une activité agricole ou qui sont à vocation agricole**, ou bien de **surfaces situées dans les espaces naturels et forestiers**, l'autorisation d'urbanisme est délivrée après **consultation de la CDPENAF**.

3. LE PIG ET L'OIN : MARQUEURS DU RÔLE SUBSISTANT DE L'ÉTAT DANS L'URBANISME DÉCENTRALISÉ

À travers les évolutions législatives encadrant les règles d'urbanisme et d'aménagement des territoires, **on constate un développement des critères et éléments de définition tant des PIG que des OIN**.

Le PIG et l'OIN sont des mécanismes **distincts, mais complémentaires** malgré tout. Le mécanisme de l'OIN instaure un régime dérogatoire au droit commun de l'urbanisme au profit de l'État. Ce dernier jouit alors de compétences permettant d'agir directement sur

l'aménagement local, notamment à travers l'exercice de compétences normalement dévolues aux collectivités territoriales locales. Le PIG en revanche, puisqu'il est intégré au sein des documents d'urbanisme, n'implique pas l'existence d'un régime dérogatoire. En conséquence, il est tout à fait envisageable que soit mise en place **une OIN au sein de laquelle un ou plusieurs PIG sont planifiés**.

Dans l'utilisation de ces mécanismes, à travers lesquels l'État pèse fortement sur l'aménagement des territoires, l'intérêt général et l'intérêt national doivent être intégrés dans une démarche de protection et de conservation des ENAF.

Voir annexe n°1

4. LES PROJETS RÉPONDANT À UNE RAISON D'INTÉRÊT PUBLIC MAJEUR

Il nous faut également mentionner les **projets répondant à une raison d'intérêt public majeur**. Dans certaines occurrences, le site d'implantation d'un projet couvre une zone sur laquelle une espèce est protégée au titre d'arrêtés ministériels, sur le fondement de l'article L. 411-1 du code de l'environnement⁷¹. Si une telle atteinte est en principe interdite, un projet qui sera considéré d'intérêt supérieur pourra faire l'objet d'une dérogation, en plus de cumuler d'autres conditions.

L'article L. 411-2 du même code prévoit deux conditions cumulatives qui doivent alors être remplies pour pouvoir solliciter une dérogation à l'interdiction de porter atteinte aux espèces protégées :

- Il ne doit pas exister d'autre solution satisfaisante pour réaliser le projet ;
- La dérogation ne nuit pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle ;

⁷¹ L'article L. 411-1 du code de l'environnement pose le principe d'une protection stricte de la faune et de la flore. Il s'impose à tout responsable de projet, activité à but scientifique ou aménagement. L'article L. 411-2 du même code instaure la possibilité de déroger à l'interdiction de porter atteinte aux espèces protégées.



Par ailleurs, le projet doit s'inscrire dans cinq cas différents. Parmi eux, le projet doit présenter un intérêt pour la santé et la sécurité publiques ou d'autres **raisons impératives d'intérêt public majeur (RIIPM)**, y compris de nature sociale ou économique. Ces RIIPM sont régulièrement invoquées pour justifier de l'implantation de projets dans des zones écologiquement sensibles.

La notion RIIPM est particulièrement importante dans la lutte contre l'artificialisation des sols.

Les RIIPM sont appréciées au cas par cas par le juge, selon le contexte social et économique du projet. Le juge administratif a précisé que « *la réalisation d'un projet doit être d'une importance telle qu'il puisse être mis en balance avec l'objectif de conservation des habitats naturels, de la faune et de la flore sauvage poursuivi par la législation, justifiant qu'il y soit dérogé.* »⁷²

Cette notion RIIPM est particulièrement importante dans la lutte contre l'artificialisation des sols : il est primordial d'en faire l'interprétation la plus stricte possible, afin de s'assurer de l'effectivité du dispositif légal de protection de la biodiversité.

⁷² CE, 15 avril 2016, req. n°363638

III. LE RÔLE DE L'ÉTAT DANS LES DÉCISIONS D'AMÉNAGEMENT

L'État, à travers la réalisation de PIG et d'OIN, est en mesure d'agir sur l'aménagement d'un territoire de manière précise. L'exercice de ces mécanismes s'est accru en même temps que la volonté de développer et de réindustrialiser le territoire national.

Afin de favoriser la construction de projets pertinents et ancrés dans les enjeux des territoires, l'État favorise les mécanismes des établissements publics fonciers (EPF) et les établissements publics d'aménagement (EPA). Ces établissements ont été créés dans la deuxième moitié du XXe siècle afin de réaliser, pour le compte de l'État ou des collectivités territoriales, des interventions foncières et des opérations d'aménagement.

La finalité de leurs missions ont évolué en même temps que le droit de l'urbanisme s'est saisi de la nécessité d'assurer un développement durable des zones urbaines, ainsi qu'une protection des ENAF, dont le déclin est notable.

Établissements publics fonciers

La création d'EPF se justifie par des enjeux d'intérêt général en matière d'aménagement et de développement durable. Leur objectif est de mettre en place des stratégies foncières afin de favoriser le développement durable du territoire

ainsi que la lutte contre l'étalement urbain. Dans le même temps, elles contribuent à la mise en œuvre de la politique de construction de logements sociaux.

Les EPF peuvent exercer un droit de préemption, de priorité, et peuvent agir par voie d'expropriation, tels que ces mécanismes sont prévus par la loi.

Afin de définir la stratégie d'un EPF, le conseil d'administration de ce dernier, constitué de représentants des régions et des départements concernés, élabore un programme pluriannuel d'intervention. Ce programme est exécutoire dès son adoption.



Établissements publics d'aménagement

Les EPA ont été créés afin de favoriser l'aménagement et le développement des territoires présentant un caractère d'intérêt national. A ce titre, ils interviennent donc souvent au sein du périmètre d'une OIN. Leur mission principale est de « *conduire toute action de nature à favoriser l'aménagement, le renouvellement urbain et le développement économique de leur territoire, dans le respect de la diversité des fonctions urbaines, de la mixité sociale dans l'habitat ainsi que de la protection de l'environnement.* » [Art. L. 321-14, code de l'urbanisme](#).

De même que pour les EPF, le conseil d'administration de l'EPA adopte un projet stratégique et opérationnel qui fixe la stratégie, les objectifs et les moyens devant être mis en œuvre pour les atteindre. Il est intéressant de noter que ce projet doit tenir compte, notamment, des priorités énoncées dans le code de l'urbanisme, dont la consommation économe des ENAF. Le projet est exécutoire à compter de son adoption.

Bien que ce ne soit pas leur mission principale, les EPA peuvent entreprendre des projets visant la reconquête de la biodiversité. A titre d'exemple, en 2022, l'EPA Orly Rungis Seine Amont (EPA ORSA) a initié un projet de renaturation des berges de l'Yerres, à la confluence avec la Seine, sur le territoire de la commune de Villeneuve-Saint-Georges. A travers l'acquisition des parcelles concernées par le projet, l'EPA ORSA a également la charge de la démolition des constructions et de la dépollution des sols.

Outre l'utilisation par l'État de ces outils exceptionnels d'intervention dans les politiques d'aménagement des territoires, son rôle est notable dans le cadre de l'élaboration et de la

révision des documents d'urbanisme, à travers des prérogatives attribuées au préfet de département.

Bien que, suite aux lois de décentralisation de 1982, les collectivités territoriales disposent des principales compétences en matière d'aménagement et d'urbanisme sur leurs territoires, le préfet de département a toujours conservé un regard sur l'exercice de ces compétences. Son rôle en la matière a d'ailleurs été accentué ces 20 dernières années. Dans le cadre de l'incorporation de l'objectif de sobriété foncière dans la loi, et de certaines dérogations qui lui sont assorties, le législateur prévoit régulièrement un contrôle par l'État de l'exercice de ces régimes dérogatoires.

Le préfet de département a toujours détenu un **droit de regard sur l'élaboration des documents d'urbanisme**. Dès la création du POS et du schéma de secteur par la loi Defferre de 1983, le préfet est consulté dans le processus de leur élaboration, et peut demander à ce que des modifications y soient apportées.

En 2023, à Auxerre, le préfet de l'Yonne a considéré, dans son avis sur le PLU, que les dispositions du projet de PLU favorisaient démesurément l'urbanisation du territoire. Le taux de logements sociaux prévu par le PLU était trop faible par rapport au quota imposé de 25 %, et les enjeux environnementaux et agricoles n'étaient vraisemblablement pas suffisamment pris en compte.

De même, le préfet peut intervenir et demander la **révision des documents d'urbanisme** : depuis la loi Grenelle II de 2010, le préfet peut demander la révision du SCOT dans le cas où les prescriptions du schéma autorisent « *une consommation excessive de l'espace, notamment en ne prévoyant pas la densification des secteurs desservis par les transports ou les équipements collectifs, ou ne prennent pas suffisamment en compte les enjeux relatifs à la préservation ou à la remise en bon*

état des continuités écologiques. »⁷³ Il peut par ailleurs utiliser la voie du recours gracieux afin de demander la révision d'un PLU ou d'un SCOT.

En 2020, le préfet de l'Eure dépose un recours gracieux demandant à la communauté d'agglomération Seine-Eure de réviser le PLU(i). Il dénonce une extension trop importante de l'urbanisation au sein du document d'urbanisme, notamment concernant la consommation de terres agricoles au sein de l'agglomération.

En l'absence de SCOT, l'ouverture à l'urbanisation est soumise à l'avis de la CDPENAF et de l'EPCI concerné. La loi ALUR de 2014 impose par ailleurs que ce soit le **préfet de département qui accorde la dérogation** demandée.⁷⁴

Le juge a ainsi pu annuler un permis de construire, du fait de l'illégalité de la dérogation accordée au titre de l'article L 142-5 du code de l'urbanisme. Le projet devait artificialiser 1,7 hectares de terres naturelles à fort potentiel agricole, et avait fait l'objet d'un avis défavorable de la CDPENAF⁷⁵.

⁷³ Ancien art. L. 122-11, code de l'urbanisme, actuel [art. 153-25](#)

⁷⁴ Ancien art. L. 122-2-1 du code de l'urbanisme, aujourd'hui [art. L. 142-5](#)

⁷⁵ CAA Douai, 25 avril 2019, société Pajou, req. n°-17DA01027-17DA01147



Cette prérogative existe également dans le cadre de l'application du **RNU** au territoire d'une commune. La **règle de la constructibilité limitée** - l'interdiction de construire en dehors des parties urbanisées d'une commune - a été instaurée dès la loi Defferre de 1983. Depuis, l'ensemble des constructions, qu'elles soient spécifiquement visées par la loi,⁷⁶ ou décidées sur délibération du conseil municipal, sont soumises à **avis de la CDPENAF**, ainsi que du **préfet de département**.⁷⁷ Ici encore, le représentant de l'État à l'échelle locale doit s'assurer qu'il n'y a pas un usage excessif des dérogations à des règles visant la limitation de la consommation d'ENAF.

On constate qu'au fil de l'évolution de la législation en matière environnementale et en matière d'urbanisme, le rôle du préfet de département, représentant de l'État à l'échelle locale, s'est nettement accru en la matière. Cet acteur étatique est indispensable à la bonne conduite des politiques publiques de protection des ENAF.

⁷⁶ Art. [L. 111-4, code de l'urbanisme](#).

⁷⁷ Art. [L. 111-5, code de l'urbanisme](#).

IV. L'APPARITION DE LA NOTION D'ARTIFICIALISATION DES SOLS

Malgré la mise en place d'outils d'urbanisme et l'existence d'un certain niveau de contrainte pesant sur les acteurs de la lutte contre la consommation d'ENAF, on constate que le recul de ces espaces subsiste, avec une moyenne d'artificialisation des sols équivalent à 24 000 hectares⁷⁸ par an en moyenne sur la précédente décennie.

Les politiques de sobriété foncière ont certes permis une conscientisation croissante des territoires, mais les mesures incitatives n'ont pas suffi à enrayer les risques causés par l'artificialisation des sols qui se poursuit.

La loi pour la reconquête de la Biodiversité du 8 août 2016 a contribué à recentrer le sol parmi les préoccupations en le plaçant constitution du patrimoine commun de la nation dans le code de l'environnement. La sémantique y est importante car la précédente notion d' "espace" et de foncier, renvoie à la propriété, tandis que le sol renvoie au vivant, même s'il n'est pas encore considéré comme un milieu à part entière. Elle y inscrit l'objectif d'absence de perte nette de biodiversité qui trouvera sa mise en œuvre dans le Plan Biodiversité 2018 et dans la Stratégie nationale Aire protégées pour 2030 de 2021.

C'est avec le Plan Biodiversité de 2018 qu'apparaît l'objectif de Zéro Artificialisation Nette. L'ordonnance 2020-744 du 17 juin 2020 relative à la modernisation des SCOTs introduit pour la première fois le terme "artificialisation des sols" dans le code de l'urbanisme, aux articles L. 141-3 et L. 141-7 traitant du projet d'aménagement stratégique et du document d'orientations et d'objectifs du SCOT.

⁷⁸ Ministère de la Transition écologique et de la cohésion des territoires

Néanmoins, ce n'est qu'avec un réel portage politique et citoyen que l'objectif de Zéro Artificialisation Nette pourra être mis en œuvre.

Ainsi, la Convention Citoyenne pour le Climat⁷⁹ a formulé 149 propositions au gouvernement dont de nombreuses portent sur la lutte contre l'artificialisation des sols et l'étalement urbain. Ces propositions inspireront les dispositions prises par la loi portant **lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets d'août 2021, dite loi Climat et Résilience**.

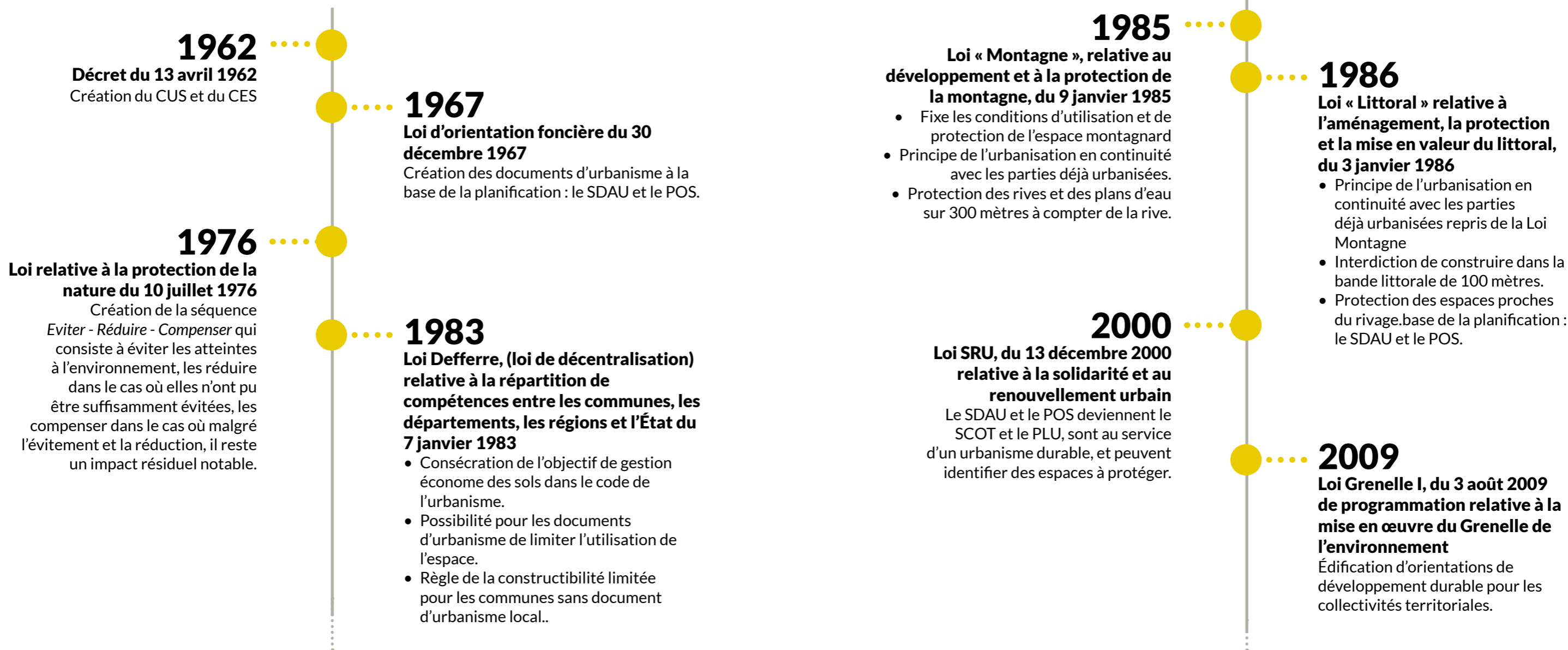
L'inscription de l'objectif ZAN dans la loi Climat et Résilience concrétise une volonté politique qui a tardé à être déployée.

L'inscription de l'objectif ZAN dans la loi Climat et Résilience constitue aujourd'hui une avancée majeure puisqu'il concrétise une volonté politique qui a tardé à être déployée. Les années de politiques de protection d'espace naturels, agricoles, et forestiers, se sont avérées trop insuffisantes au regard des enjeux climatiques, de survie de l'humanité, et de la garantie de la qualité de vie de chacun, bien qu'ils se soient perfectionnés peu à peu. Le besoin de mettre en place un dispositif plus contraignant, échelonné dans le temps, et chiffré s'est ainsi exprimé.

Cet objectif est aujourd'hui mis à l'épreuve par les assouplissements et réajustements demandés et accordés suite à la promulgation de la loi résilience⁸⁰.

⁷⁹ La Convention Citoyenne pour le Climat est une assemblée de 150 citoyens français constituée par le Conseil Economique, Social et Environnemental en réponse aux mouvements sociaux des gilets jaunes. La CCC rendra un rapport en juin 2020 comportant 149 propositions pour parvenir, dans un esprit de [justice sociale](#), à diminuer d'ici 2030 les [émissions de gaz à effet de serre](#) de la France d'au moins 40 % par rapport à 1990.

⁸⁰ décrets d'application de la loi Climat et Résilience remis en cause, et loi de réajustement de 2023



2010

Loi Grenelle II, du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement

- Le SCOT et le PLU deviennent des outils de la lutte contre la consommation des ENAF : analyse de consommation de l'espace et objectif de modération de la consommation à venir.
- Promotion de la densité (simple possibilité).
- Création des CDCEA.

2015

Loi NOTRe, du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République

Création des SRADDET (schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires), fixant des objectifs de gestion économe de l'espace, opposables aux SCOT (au PLU en l'absence de SCOT).

2014

Loi ALUR, du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové

- Renforce l'obligation pour le PLU d'analyser la consommation d'ENAF et les objectifs chiffrés de modération de consommation de l'espace deviennent chiffrés obligatoirement.
- Obligation pour le PLU d'analyser la capacité de densification et de mutation.
- Renforcement de l'encadrement de l'ouverture à urbanisation
- Suppression du COS.

Loi Laaf, 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt

- Les CDCEA deviennent les CDPENAF.
- l'Observatoire national de la consommation des espaces devient l'Observatoire des espaces naturels, agricoles et forestiers (OENAF).
- Rôle croissant des CDPENAF, OENAF, et SAFER.

2016

Loi pour la reconquête de la biodiversité du 8 août 2016

- Consécration de l'objectif d'absence de perte nette de biodiversité grâce à la compensation.
- Renforcement de l'obligation de compenser (séquence ERC) et de sa mise en œuvre.
- Les sols sont reconnus élément constitutif du patrimoine commun de la nation.

2019

LOM, (loi d'orientation des mobilités) du 24 décembre 2019

Les politiques publiques relatives aux transports et aux mobilités intègrent les objectifs de limitation de la consommation d'espaces naturels et de l'étalement urbain

2018

Loi ELAN (pour évolution du logement, de l'aménagement et du numérique) du 23 novembre 2018

Permet la légifération par ordonnance afin de moderniser le SCOT et simplifier la hiérarchie des normes.

2021

Loi Climat et Résilience, du 22 août 2021 (Loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets)

- Consécration de l'objectif d'atteindre l'absence de toute artificialisation nette en 2050.
- Objectif intermédiaire : réduction de moitié de la consommation d'ENAF d'ici 2031.

CHAPITRE 02

LES NOUVEAUX OUTILS DE
LA LOI CLIMAT RÉSILIENCE :

APPROCHE
CRITIQUE DE
L'OBJECTIF ZÉRO
ARTIFICIALISATION
NETTE (ZAN)



Promulguée le 22 août 2021, la loi Climat et Résilience fixe l'objectif de Zéro Artificialisation Nette (ZAN) des sols d'ici 2050 en l'inscrivant à l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme. Ainsi, le solde entre l'artificialisation et la renaturation doit être nul sur le sol français en 2050. Afin d'accompagner la réalisation progressive de cet objectif, elle prévoit également d'atteindre, d'ici 2031, une réduction de moitié du rythme d'artificialisation des ENAF à l'échelle nationale, ce par rapport à celle observée sur les dix années précédentes (comparaison des périodes 2011-2021 et 2021-2031).

Les dispositions de la loi Climat et Résilience font passer la politique de sobriété foncière à un autre niveau, puisque désormais une limite planétaire est fixée et son respect imposé dans un temps imparti. Néanmoins, cet objectif est très complexe à mettre en place dans un territoire très diversifié en termes de contraintes et d'enjeux à dépasser.

**Comment s'appliquent les outils juridiques de lutte contre l'artificialisation des sols ?
Quels sont les enjeux gravitant autour de cette lutte ?
Comment évolue cet arsenal juridique au regard des contestations qui sont manifestées jusqu'alors ?**

Cette partie se développe au gré des événements politiques survenus à l'heure de l'écriture du présent guide, c'est à dire suite à la publication des décrets d'application de la loi Climat et Résilience du 27 novembre 2023 et suite à la promulgation de la loi du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux. Certaines dispositions sont amenées à remettre en question l'ampleur de l'objectif ZAN.

Le solde entre l'artificialisation et la renaturation doit être nul sur le sol français en 2050.

“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 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.”

Article 191 - Loi Climat et Résilience (2021)

I. L'INSCRIPTION DE L'OBJECTIF «ZÉRO ARTIFICIALISATION NETTE» DANS LA LOI

Un objectif aussi ambitieux requiert un accompagnement des collectivités territoriales et une intégration progressive de nouvelles politiques d'aménagement au sein des documents de planification et d'urbanisme. La mise en œuvre de l'objectif ZAN repose d'ailleurs sur un suivi à l'échelle des préfectures de régions (et de département) de l'évolution de la consommation des ENAF sur leurs territoires respectifs. Un tel bouleversement doit être explicité par des propos préliminaires sur la perception des élus du dispositif juridique.

1. LA RÉSISTANCE DES ÉLUS FACE AU ZAN

Avant de décortiquer le dispositif juridique, il est important de comprendre les enjeux politiques que celui-ci a soulevés.

Alors que les ambitions de la Convention Citoyenne pour le Climat ont été fortement réduites lors de la discussion de la loi Climat et Résilience (notamment en ce qui concerne la lutte

contre l'artificialisation des sols), le dispositif juridique de lutte contre l'artificialisation des sols finalement adopté suscite aujourd'hui des contestations des deux côtés de l'échiquier politique : décrié par les associations pour son manque d'ambition, il est accusé à l'opposé par certains élus d'être déconnecté des enjeux de leurs territoires.

Il est certain que la première échéance de la mise en œuvre du dispositif fixée à six mois à peine après la promulgation de la loi Climat et Résilience pour les collectivités a été très courte, étant donné l'objectif ambitieux de remettre en question des décennies de planification suivant la logique de la croissance exponentielle. Cette première étape a provoqué une première rencontre des élus avec ce que va concrètement imposer le dispositif juridique ZAN. Le manque de moyens pour mettre en œuvre le ZAN fait l'unanimité, entre les élus qui souhaitent réduire l'artificialisation de leurs territoires, et ceux qui rejettent l'essence de ce dispositif.

Ainsi, à la sortie des premiers décrets d'application de la loi, l'Association des Maires de France (AMF) a engagé un contentieux remettant en cause ces textes en juin 2022, en dénonçant un texte "technocratique" "au détriment de la ruralité".

Une frilosité telle que le gouvernement a travaillé plusieurs autres textes en 2022 et 2023. Le Sénat a quant à lui porté les ambitions des élus en proposant une loi visant à faciliter la mise en œuvre du ZAN. Cette proposition de loi portait en réalité de nombreuses dérogations et détricotait l'essence du dispositif.

Finalement, a été promulguée la loi du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux.

Notamment :

- le texte fixe une enveloppe nationale de comptabilisation de la consommation d'ENAF de 12 500 hectares pour les projets d'envergure nationale ou européenne identifiés et listés par le gouvernement.
- le texte accorde une garantie de surface minimale de consommation d'ENAF de un hectare pour toute commune couverte par un PLU, un document en tenant lieu, ou par une carte communale. Cette disposition ne tient pas compte des besoins spécifiques des communes et perturbe fortement la répartition de l'artificialisation des sols sur tout le territoire.

En parallèle, plusieurs décrets sont parus en novembre 2023, après une décision du Conseil d'État sur le recours porté par l'AMF, tentant de trouver l'équilibre entre maintien des objectifs, prise en compte des réticences manifestées, et anticipation de résolution de litiges de gouvernance sur la mise en œuvre du ZAN. L'un de ces décrets affaiblit fortement le ZAN en ne prévoyant plus une obligation pour les SRADDET de fixer une cible chiffrée de réduction de l'artificialisation qui aura une force contraignante relativement forte.

2. LES ÉTAPES DE MISE EN ŒUVRE DE L'OBJECTIF ZAN

La loi Climat et Résilience prévoit un calendrier s'étalant jusqu'en 2028 pour permettre aux collectivités territoriales d'intégrer l'objectif ZAN dans les différents documents d'urbanisme. Cette période d'adaptation peut être divisée en **4 étapes** :

Étape 1 — Les conférences des SCOT

Dans un premier temps, devait se tenir une **conférence des SCOT du même ressort régional**, ce dans chaque région d'ici d'ici le 22 février 2022 puis le 22 octobre 2022 (échéance repoussée)⁸¹. Chaque conférence de SCOT réunit l'ensemble des EPCI compétents pour élaborer le SCOT, ainsi que deux représentants de chaque EPCI et commune compétent en matière de document d'urbanisme et non couvert par des SCOT.

La conférence des SCOT a pour but de réunir ces acteurs concernés afin qu'ils se concertent sur la mise en œuvre du ZAN. La loi Climat et Résilience a également offert aux conférences des SCOT de formuler des propositions auprès du Conseil régional concernant l'établissement d'objectifs régionaux relatifs à la réduction de l'artificialisation nette, ainsi que leur déclinaison infrarégionale.

Malgré une concertation parfois difficile, cela a pu permettre aux collectivités territoriales de faire remonter les spécificités de leurs territoires, leurs besoins et leurs contraintes (foncier artificialisé mobilisable pour la renaturation ou la densification, obligations en termes de construction de logement). L'arrêt des projets de SRADDET était d'ailleurs soumis à la réception de ces propositions par l'autorité compétente.

Étape 2 — Intégration de l'objectif ZAN par les documents régionaux de planification d'ici le 22 novembre 2024

A l'échelle régionale, les autorités compétentes intègrent dans leur SRADDET les objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols d'ici le 22 novembre 2024⁸². Ce délai s'impose également au SDRIF, au PADDUC en Corse et aux SAR en outre-mer. Cette procédure d'intégration de

81 Loi 3DS modifiant l'art 194-V de la loi Climat et Résilience


82 Art. 1 de la loi du 20 juillet 2023, modifiant l'art. 194-IV de la loi Climat et Résilience.

l'objectif ZAN devait être engagée avant le 22 août 2022⁸³.

Si les Schémas et documents cités n'ont pas intégré ces objectifs à temps, le SCOT, ou en l'absence de SCOT, le PLU ou la carte communale engage l'intégration d'un objectif pour les 10 années suivant la promulgation de la loi, de réduction de la moitié de la consommation d'ENAF.

Étape 3 — Intégration de l'objectif ZAN par les SCOT d'ici le 22 février 2027

L'entrée en vigueur des SCOT modifiés ou révisés pour intégrer les objectifs de la loi Climat et Résilience en matière d'artificialisation des sols doit intervenir d'ici le 22 février 2027⁸⁴. Cela signifie que les SCOT n'ayant pas déjà impulsé une importante démarche de réduction de la consommation d'ENAF doivent faire l'objet d'une procédure de révision d'ici la date mentionnée ci-dessus.

 Il est important de noter que si cette procédure n'est pas impulsée et achevée d'ici la date butoir imposée par la loi, cette dernière prévoit que l'**ouverture à urbanisation des zones à urbaniser, des zones naturelles agricoles ou forestières des PLU, des secteurs non constructibles des cartes communales, et des secteurs situés en dehors des parties urbanisées des communes non couvertes par un document d'urbanisme⁸⁵ est suspendue** jusqu'à l'entrée en vigueur du nouveau SCOT⁸⁶.

83 Art. 194-IV de la loi Climat et Résilience.


84 Art.194-IV-6° de la loi Climat et Résilience, modifiée par l'art. 1 de la loi du 20 juillet 2023.

85 Secteurs listés à l'art. L. 142-4, code de l'urbanisme.

86 Art. 194-IV-9° de la loi Climat et Résilience.

Étape 4 — Intégration de l'objectif ZAN par les PLU et cartes communales d'ici le 22 février 2028

L'entrée en vigueur des PLU et cartes communales modifiés ou révisés pour intégrer les objectifs de la loi Climat et Résilience en matière d'artificialisation des sols doit intervenir d'ici le 22 février 2028⁸⁷. Cela signifie que les PLU et cartes communales n'ayant pas déjà impulsé une importante démarche de réduction de la consommation d'ENAF - correspondant aux objectifs du SCOT et SRADDET applicables - doivent faire l'objet d'une procédure de révision d'ici la date mentionnée ci-dessus.

 Dans le cas où cette procédure n'a pas été menée à bien dans les délais légaux imposés, la loi Climat et Résilience prévoit que soient **suspendues toute autorisation d'urbanisme dans les zones à urbaniser des PLU ou dans les secteurs de la carte communale où les constructions sont autorisées**. La suspension sera levée lorsque le PLU ou la carte communale en question sera révisée en intégrant les objectifs ZAN⁸⁸.

Il est à noter que ce calendrier a été fortement modifié par la loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (loi 3DS) et la loi du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux. Les difficultés de mise en œuvre et les demandes d'assouplissement ont entraîné des ajustements qui retardent d'un an l'échéance finale de la déclinaison de l'objectif ZAN à échelle locale.

87 Art. 195-IV-8° de la loi Climat et Résilience.

88 Art. 194-IV-9° de la loi Climat et Résilience

ÉTAPES	TEXTE	ÉCHÉANCE
Étape 1 Conférence des SCOT	Loi Climat et Résilience du 22 août 2021 Loi 3DS du 21 février 2022	22 février 2022 22 octobre 2022
Étape 2 Intégration de l'objectif ZAN par les documents régionaux de planification	Loi Climat et Résilience du 22 août 2021 Loi 3DS du 21 février 2022 Loi du 20 juillet 2023	22 août 2023 22 février 2024 22 novembre 2024
Étape 3 Intégration de l'objectif ZAN par les SCOT	Loi Climat et Résilience du 22 août 2021 Loi du 20 juillet 2023	22 août 2026 22 février 2027
Étape 4 Intégration de l'objectif ZAN par les PLU et cartes communales	Loi Climat et Résilience du 22 août 2021 Loi du 20 juillet 2023	22 août 2027 22 février 2028

3. LA DÉCLINAISON DU ZAN VERS L'ÉCHELON LOCAL

Afin d'opérationnaliser l'objectif de réduction de l'artificialisation des sols, la loi Climat et Résilience a prévu un ensemble de modification du contenu des documents d'urbanisme et de planification du territoire : **l'intégration d'objectifs chiffrés au sein des documents de planification.**

La loi prévoit d'abord une déclinaison à l'échelle régionale d'un chiffrage de l'effort de réduction de l'artificialisation. Le **SRADDET**⁸⁹ est posé au cœur de cette volonté de territorialisation de l'objectif : « *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.* »⁹⁰

Si l'objectif Zéro Artificialisation Nette est fixé à 2050, la loi Climat et Résilience se concentre pour le moment à la première tranche de dix années suivant sa promulgation, c'est-à-dire la période 2021-2031. L'objectif ZAN est ainsi mesuré à cette période, au travers de la consommation réelle d'ENAF⁹¹. Par ailleurs, pour cette période, les SRADDET ont l'obligation de fixer pour objectif la réduction de moitié de la consommation d'ENAF par rapport à la période 2011-2021 (à minima).

Les objectifs fixés dans le SRADDET s'imposent dans un **rapport de prise en compte** aux documents infrarégionaux⁹². Cela signifiait que le SCOT, ou, à défaut de SCOT, le PLU ou la carte communale, devaient prendre en compte les objectifs inscrits dans le SRADDET dans le

⁸⁹ Il en est de même pour le SDRIF, le PADDUC et les SAR, à l'art. L. 123-1 du code de l'urbanisme, et aux articles L. 4424-9 et L. 4433-7 du code général des collectivités territoriales.

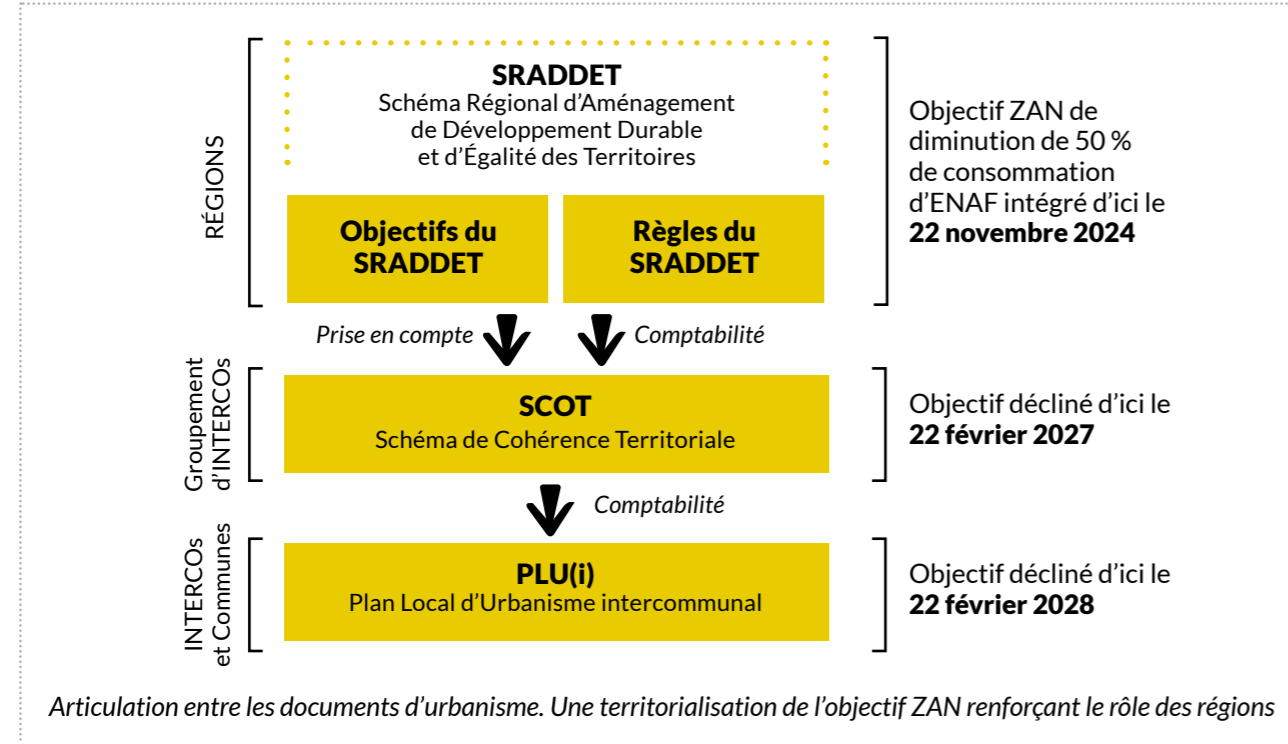
⁹⁰ Art. L. 4251-1, code général des collectivités territoriales

⁹¹ Art. 194-III de la loi Climat et Résilience.

⁹² Article L. 131-2, 1°, code de l'urbanisme

cadre de la planification de leur territoire. Ils ne doivent alors pas s'écarter des orientations fondamentales du schéma sauf pour certains motifs justifiés.

En sus, le SRADDET peut fixer des règles territorialisées qui permettront de décliner les objectifs, en déterminant une cible d'artificialisation des sols par tranche de dix années⁹³. **Les règles du SRADDET s'imposent dans un rapport de compatibilité** avec les documents dits « inférieurs », ces règles sont donc plus contraignantes aux documents dits « inférieurs » puisque ainsi, ceux-ci ne doivent pas être contraires aux orientations fondamentales de la norme « supérieure », en laissant une certaine marge de manœuvre pour préciser et développer les orientations des documents ou normes supérieurs.



93 Art. R. 4251-8-1, code général des collectivités territoriales.

La « prise en compte » et la « compatibilité »

Afin de conjuguer les différentes normes qui régissent le droit de l'urbanisme, celles-ci s'organisent hiérarchiquement entre des documents dits « supérieurs » et des documents dits « inférieurs ». Il y a trois niveaux d'opposabilité entre une norme supérieure et une norme inférieure :

- La prise en compte, lien d'opposabilité particulièrement souple, implique une obligation de non contrariété aux orientations fondamentales de la norme supérieure avec dérogation possible pour des motifs justifiés.
- La compatibilité, implique une obligation de non contrariété aux orientations fondamentales de la norme supérieure, en laissant une certaine marge de manœuvre pour préciser et développer les orientations des documents ou normes supérieurs.
- La conformité, lien le plus fort, puisque la norme inférieure doit retranscrire la norme supérieure sans marge d'appréciation.

La prise en compte et la compatibilité impliquent toutes deux de respecter les orientations fondamentales de la norme supérieure, de ne pas remettre en cause le texte. Les notions de prise en compte et de compatibilité emportent des conséquences dans le contentieux et dans l'élaboration des documents locaux. Plus le rapport est strict, plus la norme supérieure sera retranscrite. Enfin, plus les dispositions des normes supérieures sont précises (chiffrées, concrètes, etc...), plus les rapports de compatibilité et de prise en compte s'appliqueront strictement aux normes inférieures.

En pratique le SCOT est de manière générale un document « pivot » entre l'essentiel des documents de rang supérieur, et les PLU(i), les documents tenant lieu de PLU et les cartes communales.

Le rapport de conformité

Seulement applicable pour les PLU envers les autorisations d'urbanisme.

**Le rapport de compatibilité**

Les règles du SRADETT s'imposent aux SCOT au travers d'un rapport de compatibilité.

**Le rapport de prise en compte**

Les objectifs du SRADETT s'imposent aux SCOT au travers d'un rapport de prise en compte.

Les trois rapports normatifs en droit de l'urbanisme

Actualités

Un décret du 27 novembre 2023 relatif à la mise en œuvre de la territorialisation des objectifs de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols a été nouvellement publié. Il affaiblit fortement le dispositif. Notamment, il ne prévoit plus la fixation obligatoire d'une cible chiffrée d'artificialisation à l'échelle infrarégionale dans les règles générales du SRADETT contrairement au premier décret publié en avril 2022.

En parallèle, le Conseil d'État a rejeté, le 4 octobre 2023, le recours porté par l'Association des Maires de France, et confirme ainsi la légalité des dispositions concernant l'article R.4251-8-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), concernant l'obligation pour les SRADETT de fixer des règles permettant de décliner les objectifs de réduction du rythme d'artificialisation des sols.

Bien que technique d'apparence, la distinction entre les différents rapports d'opposabilité constitue un enjeu dans la déclinaison du ZAN mais également dans le cadre du futur contentieux en la matière.



Le ZAN sera effectif si son application locale ne se trouve pas diluée.

Le **SCOT**, au sein de son Projet d'Aménagement Stratégique (PAS), fixe un **objectif de réduction de l'artificialisation des sols par tranche de dix années**⁹⁴. Le document d'orientation et d'objectifs (DOO) **peut décliner ces objectifs par secteur géographique**, en tenant compte notamment des besoins en matière de logement, en matière d'implantation d'activité économique, du potentiel foncier mobilisable dans les espaces déjà urbanisés et à urbaniser, de la diversité des territoires urbains et ruraux, des efforts de réduction d'ENAF réalisés (cf. *Partie 1*), des projets d'envergure régionale, des projets d'intérêt communal ou intercommunal⁹⁵.

La loi envisage également le cas où un territoire n'est pas couvert par un SCOT. En ce cas, il est prévu que ce soit le **PLU** ou la **carte communale** qui intègre les objectifs chiffrés, normalement fixés par le SCOT⁹⁶. Ces objectifs, définis au sein du **PADD**, sont fixés en cohérence avec le diagnostic établi au sein du rapport de présentation, ainsi que l'analyse de la consommation d'ENAF au cours des **10 dernières années**. Ces modifications peuvent être réalisées via une procédure simplifiée.

— Règles relatives à l'ouverture à urbanisation

La loi Climat et Résilience prévoit d'encadrer les conditions de l'ouverture à l'urbanisation d'ENAF par le PLU. Désormais, son **PADD** peut ouvrir à l'urbanisation de tels espaces uniquement s'il est justifié, par une étude de densification, que la capacité d'aménager et de construire est d'ores et déjà mobilisée au sein des espaces urbanisés.⁹⁷

De même, les **cartes communales** ne peuvent ouvrir à l'urbanisation des secteurs où, jusque-là, les constructions n'étaient pas autorisées, ce, seulement s'il est démontré que la capacité d'aménager et de construire est déjà mobilisée dans les espaces déjà urbanisés.⁹⁸

94 Art. L. 141-3, alinéa 2, code de l'urbanisme.

95 Art. L. 141-8, code de l'urbanisme.

96 Art. L. 151-5, 2°, code de l'urbanisme, art. L. 161-3 du même code.

97 Art. L. 151-5, 2°, code de l'urbanisme.

98 Art. L. 161-3, alinéa 2, code de l'urbanisme.

4. LES BILANS DE MISE EN ŒUVRE DU DISPOSITIF ZAN

Les autorités administratives doivent désormais rendre des comptes concernant les mesures qu'elles ont prises afin de contribuer à l'objectif ZAN à atteindre en 2050. Cela permet de mieux prendre en compte les difficultés rencontrées dans l'application des dispositions, et de proposer les objectifs à fixer pour la prochaine tranche de dix années (2031-2041).

Au niveau local

Au moins une fois tous les trois ans, le maire d'une commune, ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale (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 un rapport relatif à l'artificialisation des sols sur son territoire au cours des années précédentes⁹⁹. Ce rapport fait état des résultats des mesures de réduction de l'artificialisation des sols, et fait l'objet d'un vote. Il doit être publié¹⁰⁰, puis transmis aux préfets de département et de région, au président du conseil régional, et le cas échéant, au président de l'EPCI dont la commune est membre ou aux maires des autres communes de l'EPCI.

Le décret du 27 novembre 2023 relatif à l'évaluation et au suivi de l'artificialisation des sols vient préciser le contenu de ce rapport.

⁹⁹ Art. L. 2231-1 du code général des collectivités territoriales.

¹⁰⁰ Regarder les conditions fixées à l'article L. 2131-1 du code général des collectivités territoriales.

Au niveau régional

La conférence des SCOT rend un bilan de l'intégration et de la mise en œuvre des objectifs de réduction de l'artificialisation nette au plus tard trois ans après leur dernière réunion¹⁰¹.

Ce bilan traite :

- des objectifs fixés par la conférence des SCOT, et une analyse de la contribution à l'objectif fixé par le SRADDET.
- de l'artificialisation constatée sur son périmètre, ainsi que sur le périmètre régional sur les trois années précédentes.
- des propositions sur les objectifs à fixer pour la prochaine tranche de dix années.

La conférence régionale de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols se réunit au plus tard un an après sa dernière réunion afin d'établir un bilan de la mise en œuvre des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols¹⁰². **Ce bilan doit notamment permettre d'apprécier les modalités et les critères de territorialisation des objectifs fixés au niveau régional**, ainsi que la pertinence de cette territorialisation au regard des trajectoires et des besoins territoriaux. Le bilan doit également proposer de nouveaux objectifs pour la prochaine tranche de dix années.

Entre le 1^{er} janvier et le 30 juin 2027, la conférence régionale de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols remet un rapport au parlement sur la consommation foncière et l'atteinte des objectifs de réduction de l'artificialisation.

Enfin, au plus tard le 1^{er} janvier 2031, la conférence régionale présente un **bilan de l'application de la surface minimale de consommation d'ENAF** dans le cadre de la fixation

¹⁰¹ Art. 194-V de la loi Climat et Résilience

¹⁰² Art. 2 de la loi du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux.

d'objectifs communaux, intercommunaux et régionaux de réduction de l'artificialisation des sols. Elle y présente son adéquation avec les besoins fonciers et l'artificialisation constatée sur la première période de dix années. Elle formule des pistes de réduction de cette surface minimale pour l'avenir.

— Au niveau national

Au moins une fois tous les cinq ans, le gouvernement rend public un rapport relatif à l'évaluation de la politique de limitation de l'artificialisation des sols. Il évalue les mesures prises les années précédentes, et constate l'artificialisation réalisée, contient des préconisations sur la trajectoire de réduction de l'artificialisation pour atteindre l'objectif ZAN en 2050, et précise les orientations de limitation de l'artificialisation envisagées pour la décennie 2031-2041, en veillant à assurer une transition entre les outils de mesure de la consommation des sols et les outils de mesure de l'artificialisation¹⁰³, étant donné le fait que la mesure de l'artificialisation des sols se fait à partir de la consommation d'ENAF pour la première décennie.

Le gouvernement devait également rendre d'ici le 22 février 2022 un rapport proposant les modifications nécessaires du dispositif ZAN¹⁰⁴.

103 Art. 207 de la loi Climat et Résilience.

104 Art. 194-VI de la loi Climat et Résilience.

II. LA DÉFINITION DISCUTABLE DU PROCESSUS D'ARTIFICIALISATION DES SOLS

La loi Climat et Résilience marque un changement de terminologie dans la législation en la matière : désormais, on parle principalement d'artificialisation des sols, plus que de consommation d'ENAF. Nous verrons ici que l'application concrète de la comptabilisation de l'artificialisation des sols affaiblit l'ambition portée par la définition qu'en fait la loi Climat et Résilience.

1. UNE ÉVOLUTION JURIDIQUE

Désormais, l'article L. 101-2-1 du code de l'urbanisme précise les différents éléments qui constituent l'objectif ZAN.

Tout d'abord, il définit l'**artificialisation** comme étant « 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**, quant à elle, est désignée comme étant synonyme de **désartificialisation**, c'est-à-dire « 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 ».

A la lumière de ces éléments de définition, l'article définit « **l'artificialisation nette des sols** comme le **solde de l'artificialisation et de la renaturation constatée sur un périmètre et sur une période donnée.** »

Concrètement, l'atteinte de l'objectif ZAN résulte d'un équilibre entre, notamment :

- « La maîtrise de l'étalement urbain ;
- Le renouvellement urbain ;
- L'optimisation de la densité des espaces urbanisés ;
- La qualité urbaine ;
- La préservation et la restauration de la biodiversité et de la nature en ville ;
- La protection des sols des espaces naturels, agricoles et forestiers ;
- La renaturation des sols artificialisés. »

2. UNE VISION ENCORE TRÈS IMPARFAITE DE L'ARTIFICIALISATION DES SOLS

Malgré la complexité des données qui sont prises en compte dans l'étude du phénomène d'artificialisation, la loi a adopté une distinction binaire de la nature des sols.

Elle distingue soit :

- Une surface **artificialisée**, qui est caractérisée par «une surface dont les sols sont

imperméables en raison du bâti ou d'un revêtement, soit stabilisé et compacté, soit constitués de matériaux composites.» ;

- Soit une surface **non artificielle**, désignée comme «soit **naturelle, nue ou couverte d'eau, soit végétalisée**, constituant un **habitat naturel** ou utilisée à **usage de cultures**».

Néanmoins, cette dualité est insuffisante et ne prend pas en compte la complexité des différents procédés d'artificialisation, notamment en fonction de l'imperméabilisation ou non de la surface.

Les limites d'une approche quantitative de l'artificialisation des sols

L'article précité précise qu'un **décret en Conseil d'État** doit venir fixer les conditions précises de l'atteinte de l'objectif ZAN en fixant une **nomenclature des sols artificialisés** d'une part, et l'échelle à laquelle l'artificialisation des sols doit être appréciée dans les documents de planification et d'urbanisme. Cette nomenclature ne s'applique pas à la première tranche de dix années (2021-2031). Cette nomenclature n'a pas non plus vocation à s'appliquer au niveau d'un projet.

Le décret n° 2023-1096 du 27 novembre 2023 relatif à l'évaluation et au suivi de l'artificialisation des sols vient remplir cette fonction. L'article R. 101-1 du code de l'urbanisme précise que « le solde entre les surfaces artificialisées et les surfaces désartificialisées est évalué au regard des catégories indiquées dans la nomenclature ». Cette dernière a donc toute son importance pour assurer que l'objectif ZAN reste pertinent et efficace pour enrayer la perte de biodiversité, même si elle ne s'appliquera pas pour la première tranche de dix années suivant la promulgation de la loi Climat et Résilience (2021-2031).

Néanmoins, on peut regretter que cette nomenclature reprenne la définition binaire de l'artificialisation des sols.

Le gouvernement a procédé à des modifications de la nomenclature.
La première nomenclature retenue en avril 2022 était la suivante¹⁰⁵ :

105 (Décret n° 2022-763 du 29 avril 2022)

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 ou 7.

Annexe à l'article R.101-1 du Code de l'urbanisme

On constate un manque flagrant de la prise en compte des **données qualitatives des sols anthropisés**. Le décret se borne à envisager les types de surfaces artificialisées à travers les activités qui y sont exercées, non pas l'ampleur de l'impact du procédé sur les fonctions écologiques du sol.

Pourtant, au regard des différents procédés d'artificialisation existants, il apparaît primordial de reconnaître et appréhender ces processus comme un **spectre d'altération des fonctions écologiques des sols**. Les aménagements s'inscrivent sur ce spectre d'artificialisation selon **l'emplacement du projet** dans le territoire, l'impact sur les **différentes fonctions du sol** (source de biomasse, régulation du cycle de l'eau, stockage du carbone, concentration de la biodiversité)¹⁰⁶, les **activités exercées** sur la surface concernée, ainsi que les **impacts environnementaux** qui en résultent.

Parmi les surfaces considérées comme non-artificialisées par la nomenclature, on peut soulever deux interrogations :

- Le décret considère les **surfaces d'activités extractives de matériaux en exploitation** comme des espaces non artificialisés. En France, nous comptons environ 3600 carrières en exploitation, soit l'équivalent de 110 000 ha¹⁰⁷ au total qui, par l'activité extractive qu'elles réalisent, font bel et bien perdre de nombreuses fonctions écologiques au sol.
- Le décret prévoit également que les **surfaces à usage de culture sur terre ou en eau** soient considérées comme non artificialisées. Il est donc fait abstraction des impacts sur la biodiversité de l'agriculture intensive.

¹⁰⁶ Branchu P., Marseille, F., Béchet B., Bessière J.-P., Boithias L., Duvigneau C., Genesco P., Keller C., Lambert, M.-L., Laroche B., Le Guern C., Lemot A., Métois R., Moulin J. Néel C., Sheriff R. (2022). MUSE. Intégrer la multifonctionnalité dans les documents d'urbanisme. 184 pages // <https://www.cerema.fr/fr/actualites/determiner-fonctions-que-remplissent-sols>

¹⁰⁷ MinéralInfo, portail français des ressources minérales : Présentation des carrières en France (<https://www.mineralinfo.fr/fr/ressources-minerales-france-gestion/carrieres-france>)

En juin 2022, l'Association des Maires de France (l'AMF) a déposé un recours contre ce décret, dénonçant son caractère fragilisant sur les PLU, faisant l'objet de lourds contentieux. Le 4 octobre 2023, le Conseil d'État a censuré partiellement le décret dit « *nomenclature* », c'est à dire qu'il n'a pas annulé la nomenclature comme le demandait l'AMF, mais en revanche, il a annulé le décret à propos d'une question méthodologique. Le décret renvoyait en effet au Ministre chargé de l'urbanisme le soin de déterminer la méthode selon laquelle il fallait procéder à l'appréciation de l'utilisation effective d'une surface afin de ne pas considérer son classement dans un document d'urbanisme pour considérer son caractère artificialisé ou non artificialisé.

CE, 4 octobre 2023, *Association des Maires de France*, n° 465341

Un nouveau décret « *relatif à l'évaluation et au suivi de l'artificialisation des sols* » a été publié le 27 novembre 2023 et corrige cette irrégularité en précisant les modalités d'appréciation et en déterminant des seuils de référence permettant de qualifier les surfaces. Ces seuils sont hauts et permettent ainsi de maximiser la densification en gardant la possibilité de construire dans les jardins privés¹⁰⁸. Néanmoins ils manquent de précision pour la comptabilisation de l'artificialisation des sols.


En outre, il modifie la nomenclature initiale en :

- en précisant que les friches seront considérées comme artificialisées (catégorie n°5) afin de permettre la réindustrialisation.
- en considérant que les surfaces végétalisées à usage de parc ou jardin public seront considérées comme non artificialisées, afin de valoriser la nature en ville, y compris les surfaces végétalisées sur lesquelles seront implantés des panneaux photovoltaïques (sans affectation durable des fonctions écologiques du sol ainsi que de son potentiel agronomique).

¹⁰⁸ Eric Charmes, Jusqu'où les surfaces urbanisées sont-elles « artificialisées » ? A propos du projet de nouveau décret sur la nomenclature des sols, juin 2023, Fonciers en débat, disponible sur : <<https://fonciers-en-debat.com/jusquou-les-surfaces-urbanisees-sont-elles-artificialisees-a-propos-du-projet-de-nouveau-decret-sur-la-nomenclature-des-sols/>>

	Catégories des surfaces	Seuil de référence*
SURFACES ARTIFICIALISÉES	1. Surfaces dont les sols sont imperméabilisés en raison du bâti (constructions, aménagements, ouvrages ou installations)	Supérieur ou égale à 50 m ² d'emprise au sol
	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 ou dont les sols sont constitués de matériaux composites (couverture hétérogène et artificielle avec un mélange de matériaux non minéraux).	
	4. 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**.	
	5. Surfaces entrant dans les catégories 1 à 4, qui sont en chantier ou 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.	Supérieur ou égale à 2 500 m ² d'emprise au sol ou du terrain
	7. Surfaces à usage de cultures dont les sols sont soit arables ou végétalisés (agriculture) y compris si ces surfaces sont en friche, soit recouverts d'eau (pêche, aquaculture, saliculture).	
	8. Surfaces dont les sols sont végétalisés et à usage sylvicole.	
	9. Surfaces dont les sols sont végétalisés et qui constituent un habitat naturel.	
	10. Surfaces dont les sols sont végétalisés et qui n'entrent pas dans les catégories précédentes.	

* les infrastructures linéaires sont qualifiées à partir d'une largeur minimale de cinq mètres.
 ** une surface végétalisée est qualifiée d'herbacée dès lors que moins de 25 % du couvert végétal est arboré

 Ainsi, un jardin dont la surface est couverte d'arbres à hauteur de 25 % sera considéré comme non artificialisé et sera protégé au titre de la nomenclature.

III. LES DÉROGATIONS AUX RÈGLES DE LIMITATION DE L'ARTIFICIALISATION DES SOLS

1. LES PROJETS COMMERCIAUX

Les projets commerciaux de grande ampleur se multiplient, engendrant une extension des espaces urbanisés. Malgré les impacts socio-environnementaux de ces projets, depuis 2000, le parc de surfaces commerciales augmente à un rythme de 3 % par an, alors que la consommation n'a été accrue que de 1 % par an. Pourtant, en 2017, on constate une vacance de 7,3 % des zones commerciales, et de 10,8 % des locaux au sein des centres commerciaux.¹⁰⁹

Par principe, la loi Climat et Résilience a inscrit à l'article L. 752-6 du code de commerce que « l'autorisation d'exploitation commerciale ne peut être délivrée pour une implantation ou une extension qui engendrerait une artificialisation des sols ». Ce principe est assorti d'un ensemble de dérogations qui doivent faire l'objet de particulières attentions pour s'assurer que le projet est en cohérence avec les objectifs de la loi Climat et Résilience en matière de réduction de l'artificialisation des sols.

¹⁰⁹ France Stratégie



« L'autorisation d'exploitation commerciale ne peut être délivrée pour une implantation ou une extension qui engendrerait une artificialisation des sols. »

La loi précise que les dispositions relatives à l'artificialisation des sols dans le cadre des demandes d'autorisation d'exploitation commerciale ne sont applicables qu'aux seules demandes déposées à compter du 15 octobre 2022.

En outre, la loi envisage plusieurs possibilités de dérogations au principe d'interdiction d'autorisation entraînant une forme d'artificialisation des sols. Ces dérogations ne s'appliquent qu'à deux types de projets :

- Les projets entraînant la création ou l'extension d'un magasin de commerce de détail ou

d'un ensemble commercial d'une **surface de vente totale inférieure à 10 000 m²** ;

- Les projets entraînant la création ou l'extension d'un magasin de commerce de détail ou d'un ensemble commercial ayant **déjà atteint le seuil des 10 000 m²** ou **devant le dépasser par la réalisation du projet**, ce dans la limite d'une **seule extension** de la surface de vente, et sous réserve que cette **extension soit inférieure à 1 000 m²**.

Lorsque cette condition est remplie, le pétitionnaire de la demande d'autorisation d'exploitation commerciale s'appuie sur une analyse d'impact pour démontrer que le projet :

- s'insère en continuité avec les espaces urbanisés dans un secteur au type d'urbanisation adéquat ;
- répond aux besoins du territoire ;
- obéit à l'un des **critères** suivants :
 - 1° le projet s'insère dans le secteur d'intervention d'une **opération de revitalisation de territoire** ou dans un **quartier prioritaire** de la politique de la ville ;
 - 2° le projet s'insère dans une **opération d'aménagement** au sein d'un **espace déjà urbanisé**, afin de favoriser notamment la mixité fonctionnelle du secteur concerné ;
 - 3° le projet est assorti d'une **compensation** par un procédé de renaturation ;
 - 4° le projet s'insère soit au sein d'un secteur d'**implantation périphérique ou d'une centralité urbaine** identifiés dans le SCOT (s'il est entré en vigueur avant la loi Climat et Résilience le 22 août 2021), soit au sein d'une **zone d'activité commerciale (ZAC)** délimitée par le PLU(i) (s'il est entré en vigueur avant la loi également).

Il convient également de préciser que pour tout projet d'une **surface de vente supérieure à 3 000 m²** et **inférieure à 10 000 m²**, la dérogation ne peut être accordée qu'après **avis conforme du préfet de département**.

Cet ensemble dérogatoire est problématique à différents égards :

Notamment, l'une des dérogations repose sur un concept volontairement flou de « *mixité fonctionnelle* » : la largeur de cette notion permet d'englober une diversité de territoires, ainsi que des fonctionnalités de différentes natures également. La mixité fonctionnelle est aujourd'hui considérée comme devant favoriser l'égalité entre les citoyens ainsi que le développement durable. On peut imaginer, à titre d'illustration, un territoire sur lequel on favorise la proximité des commerces et autres services de première nécessité, tout en facilitant la qualité du milieu de vie pour les habitants. Le projet d'aménagement servirait alors à la fois à réduire les inégalités sociales, la pollution atmosphérique, augmenter l'offre de logements sociaux, densifier l'espace urbain, etc.¹¹⁰

Par ailleurs, autoriser une forme d'artificialisation par l'implantation d'un projet commercial sous garantie de compensation par la désartificialisation d'autres zones part du postulat que ce processus est pleinement efficace. Néanmoins, nous verrons plus tard dans ce développement que la renaturation, bien qu'étant un processus intéressant dans la lutte contre l'artificialisation, reste imparfait et incomplet. Cette dérogation reste un pari risqué en termes de compensation réelle de la perte de biodiversité qu'impliquerait un projet de construction ou d'extension d'une grande surface commerciale.

Il convient de souligner que les contraintes pesant sur les projets commerciaux, imposées par le régime des AEC visées au paragraphe ci-dessus, ne concernent pas les **entrepôts logistiques** dans la mesure où ils relèvent quant à eux de la législation des **installations classées (ICPE)**. Pourtant, ces entrepôts représentent une part importante de l'artificialisation des sols en France, on comptait en 2021, environ 87 millions de mètres carrés pour un peu moins de 5 000 entrepôts disséminés un peu partout sur le territoire. Leur dynamique est également importante : il s'en construit 1,5 million de mètres carrés en moyenne par an¹¹¹. La plupart du temps d'ailleurs, ce sont sur des espaces agricoles qu'ils s'érigent.

¹¹⁰ Pour aller plus loin sur la notion de « *mixité fonctionnelle* » : Institut d'Aménagement et d'Urbanisme (IAE), *La mixité fonctionnelle : un objectif à définir et à négocier au cas par cas*. Étude réalisée par V. Canstanty, A. Darley, E. Jarousseau, G. Zunino, Juil. 2011

¹¹¹ SAMSON Claude, « L'entrepôt, un bâtiment à (au moins) deux étages », Administration, 2022/3 (N° 275),

2. L'INTRODUCTION D'UNE NOUVELLE CATÉGORIE DE PROJET D'INTÉRÊT SUPÉRIEUR

L'évolution et l'introduction des OIN, des PIG, et des RIIPM, a déjà été évoquée plus haut dans la première partie du présent guide. Ces instruments sont destinés à permettre à l'État de faire prévaloir un état public supérieur sur les règles locales d'urbanisme et de construction (cf. *Partie I, B.*). Cette logique est poursuivie dans le cadre du dispositif juridique ZAN.

Projets d'envergure nationale ou européenne présentant un intérêt général majeur

La loi du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre de l'objectif ZAN au cœur des territoires, introduit un nouvel outil similaire au PIG, à l'OIN ou au projet répondant à une RIIPM.

L'article 3 de cette loi crée la notion de **projet d'envergure nationale ou européenne présentant un intérêt général majeur**.

Les projets d'envergure nationale ou européenne sont des projets de construction, d'aménagement, d'infrastructure ou d'équipements tels que :

- 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 décret en Conseil d'État ou par arrêté ministériel (...) 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'État ou de ses opérateurs ;
- b) Les travaux ou les opérations de construction de lignes ferroviaires à

p. 28-29. DOI : 10.3917/admi.275.0028.

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'État 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'État 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 code de l'urbanisme ;
- h) La réalisation d'un réacteur électronucléaire au sens de l'article 7 de la loi n° 2023-491 du 22 juin 2023 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 ¹¹²;

112 Art. 3 de la loi du 20 juillet 2023, modifiant l'art. 194 de la loi Climat et Résilience.

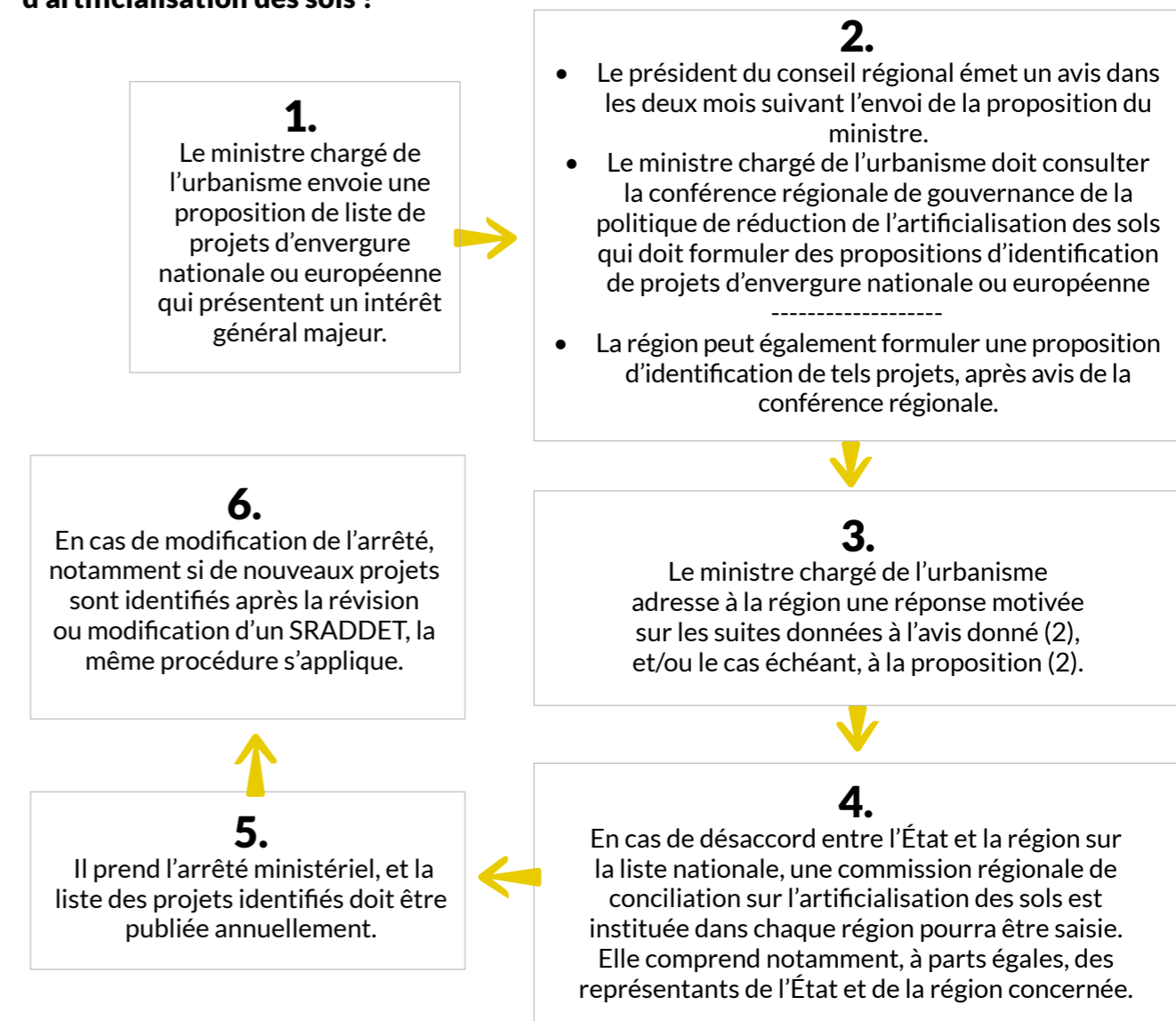


Les projets déclarés d'utilité publique peuvent correspondre par exemple aux autoroutes, aux aéroports.

Parmi ces projets d'envergure nationale ou européenne, **certains, présentant un intérêt général majeur sont désignés par un arrêté ministériel**, et composent une « *enveloppe nationale* » d'artificialisation des sols à hauteur de 12 500 hectares, dont 10 000 hectares sont mutualisés entre les régions couvertes par un SRADDET, au prorata de leur enveloppe d'artificialisation définie au titre de la période 2021-2031. Cela veut dire que pour la première tranche de dix années, l'artificialisation du fait des projets ici désignés sera d'abord comptabilisée au niveau national, dont 10 000 hectares d'artificialisation qui seront répartis ensuite entre les SRADDET. Il est précisé qu' « *en cas de dépassement du forfait (...) le surcroît de consommation ne peut être imputé sur l'enveloppe des collectivités territoriales ou de leurs groupements* ».

Une « enveloppe nationale » d'artificialisation des sols à hauteur de 12 500 hectares, dont 10 000 hectares sont mutualisés entre les régions couvertes par un SRADDET.

Comment sont désignés les projets faisant l'objet d'un forfait national d'artificialisation des sols ?¹¹³



¹¹³ Art. 3 de la loi du 20 juillet 2023, modifiant l'art. 194 de la loi Climat et Résilience, et art. [art.1111-9-2](#) du code général des collectivités territoriales.

Un nouveau décret du 27 novembre 2023 relatif à la composition et aux modalités de fonctionnement de la commission régionale de conciliation sur l'artificialisation des sols a été publié. En plus de préciser les représentations à parts égales, des représentants de l'État et de la région concernée, elle prévoit notamment que des représentants du bloc communal peuvent y participer à titre consultatif dès lors qu'un projet les concerne. Le décret prévoit enfin que la commission formule une proposition dans un délai d'un mois après sa saisine. Si le ministre ne suit pas cet avis, il doit informer les membres de la commission des raisons de sa décision.

— Les projets d'envergure régionale et les projets d'intérêt intercommunal

La loi du 20 juillet 2023 entend adapter le dispositif ZAN afin que chaque consommation d'ENAF ou artificialisation soit comptabilisée à la bonne échelle.

Le nouvel article L. 141-8 du code de l'urbanisme prévoit que des projets d'envergure régionale peut ne pas être pris en compte par le SCOT (article L 141-3 du code de l'urbanisme), dès lors que cette artificialisation ou cette consommation d'ENAF est mutualisée au sein du document de planification régional attribué.

Parmis eux, « *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 peuvent être considérés, en raison de leur importance, comme des projets d'envergure régionale, 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* »¹¹⁴.

¹¹⁴ Art. 3 de la loi du 20 juillet 2023 qui modifie l'art. 194 de la loi Climat et Résilience.

La loi relative à l'industrie verte du 23 octobre 2023 crée une notion supplémentaire de projet d'intérêt national majeur pour la transition écologique ou la souveraineté nationale, qui sera listée par décret¹¹⁵. Il est prévu que le décret qualifiant un tel projet pourra lui reconnaître le caractère de projet répondant à une raison impérative d'intérêt public majeur, au sens du 4° du I de l'article L. 411-2 code de l'environnement. Cette reconnaissance ne peut être contestée qu'à l'occasion d'un recours dirigé contre le décret, dont elle est divisible. Elle ne peut être contestée à l'appui d'un recours dirigé contre l'acte accordant la dérogation. Cette disposition est symptomatique du mouvement de détricotage de l'environnement qui consiste en une régression de la protection de l'environnement, ici en affaiblissant le droit au recours et en diminuant sensiblement les chances de gain pour les défenseurs de l'environnement, la dérogation "espèces protégées" étant l'acte administratif faisant l'objet de nombreux recours victorieux.

¹¹⁵ Art. L. 300-6-2 du code de l'urbanisme.

3. LA PROMOTION DES ÉNERGIES RENOUVELABLES

a. Les dérogations prévues par la loi Climat et Résilience

La transition énergétique est considérée parmi les dérogations à la comptabilisation de l'artificialisation des sols. Notamment, la loi Climat et Résilience (article 194) prévoit que n'est pas prise en compte l'installation de production d'énergie photovoltaïque au cours des **10 premières années** suivant l'adoption de la loi, sur un ENAF, et dès lors que les modalités de cette installation permettent de respecter certaines conditions.

La loi requiert que l'installation :

- n'affecte pas durablement les fonctions écologiques du sol, en particulier ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que son potentiel agronomique ;
- le cas échéant, n'est pas incompatible avec l'exercice d'une activité agricole ou pastorale sur le terrain sur lequel elle est implantée.

Afin de répondre aux conditions posées par l'article 194 de la loi, plusieurs caractéristiques techniques doivent être définies dans un décret en Conseil d'État. Si les critères suivants sont respectés, alors les panneaux photovoltaïques pourront en effet être exemptés du calcul de la consommation d'ENAF. Un projet de décret avait été mis en consultation en mai 2022 mais n'a jamais été publié (Projet de décret définissant les modalités de prise en compte des installations de production d'énergie photovoltaïque au sol dans le calcul de la consommation d'espaces au titre du 5° 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). Puis un projet d'arrêté définissant les caractéristiques techniques des installations

de production d'énergie photovoltaïque exemptées de prise en compte dans le calcul de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers avait également été mis en consultation en mai 2022, également non publié. En voici les conditions proposées pour l'exemption de tels projets.

1. Sous les panneaux, une circulation d'air et de lumière doit être suffisante afin de maintenir un certain couvert végétal et la perméabilité des sols

Un critère seuil d'**1 m 10** de hauteur minimum est exigé afin de garantir le **maintien d'un couvert végétal**. Pour garantir une **bonne circulation de l'air et de la lumière**, des critères de densité de panneau et de taux de recouvrement du sol par les panneaux sont définis. L'espacement entre deux panneaux doit être au moins égal à la largeur d'un panneau. Concernant la **perméabilité**, les ancrages des pieux doivent être en bois ou en métal. Il est possible d'y avoir un ancrage en béton si celui-ci est inférieur à 1m² sur des espaces très localisés et justifiés par les caractéristiques du sol ou des conditions climatiques extrêmes.

2. Les continuités écologiques permettant le passage de la petite faune doivent être préservées. Le cycle de l'eau ne doit pas être perturbé non plus

Le type de clôture autour des installations doivent être des haies, des grillages non occultant, ou des clôtures à claire-voie, sans base linéaire maçonnée.

3. Les voies d'accès d'installation ne doivent pas être imperméabilisées

L'accès aux installations photovoltaïques ne doit pas être recouvert d'un revêtement, ou bien d'un revêtement drainant ou perméable.

4. Les installations doivent être réversibles

Si une activité agricole existe déjà, elle doit être maintenue. En l'absence d'activité agricole ou pastorale, les conditions doivent être réunies pour qu'elles puissent s'y développer le cas échéant.

Dans la loi du 20 juillet 2023, ce sujet est abordé dans le cadre des projets d'ampleur nationale et européenne. Comme cité précédemment, les projets concourant à la transition énergétique sont inclus dans cette notion. Il s'agira par la suite de déterminer si ces projets sont inclus dans l'enveloppe nationale de l'artificialisation, comme ce devrait être le cas. Le gouvernement semble pour l'instant s'être tourné vers la solution de la comptabilisation au niveau national plutôt que de l'exemption.

b. Un contexte politique qui stimule le développement des ENR

Afin d'atteindre l'objectif de neutralité carbone d'ici 2050, l'État s'appuie sur deux stratégies distinctes : la stratégie nationale bas-carbone (SNBC), qui vise la réduction des émissions de gaz à effets de serre, et la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), qui fixe les priorités d'action de l'énergie pour la décennie à venir. En 2020, l'État n'avait pas atteint l'objectif européen de 23 % des énergies renouvelables dans la part de la production énergétique française. Dans ce contexte, il met de nombreux dispositifs en place afin d'accélérer l'atteinte de ses objectifs.

— La loi d'accélération de la production d'énergies renouvelables

On constate d'abord une volonté d'accélérer drastiquement le développement des énergies renouvelables. Le 10 mars 2023, le législateur a promulgué la loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables. La loi adopte une approche territoriale de planification de l'implantation de projets d'énergies renouvelables : pour cela, elle vise la simplification des procédures d'autorisation de leur implantation, et aborde également cette implantation en lien avec l'artificialisation.

— Amélioration de l'apport énergétique de zones artificialisées

Dans une démarche d'améliorer l'apport énergétiques de certaines zones artificialisées, la loi prévoit une obligation d'équipement des parcs de stationnement extérieurs de plus de **1 500 m²**,



existants et à venir, par des ombrières intégrant un procédé d'énergies renouvelables sur au moins 50 % de la surface (tant les bâtiments non résidentiels neufs que ceux existants). A noter toutefois que la loi prévoit un certain nombre de dérogations à cette obligation, telles que des contraintes d'ordre technique, sécuritaire, architectural, patrimonial, environnemental, etc.

— Facilitation de l'implantation d'installations de production d'énergie sur des zones habituellement inconstructibles

D'un autre côté, la loi permet l'implantation d'installations de production d'énergie dans des secteurs **habituellement inconstructibles**. Ainsi, il sera désormais possible d'implanter :

- Des centrales photovoltaïques **le long des grands axes routiers** dans une bande de 75 à 100 mètres, et des **voies ferrées**.
- Par exception au principe d'extension de l'urbanisation en continuité de l'urbanisation

existante sous la loi Littoral, des ouvrages nécessaires à la production d'énergie solaire photovoltaïque ou thermique sur des **friches** alors même que ces dernières ne se situeraient pas en continuité avec les agglomérations et villages existants. Le projet est accordé par le préfet de département après avis de la CDPENAF. Il revient alors au pétitionnaire de justifier que :

- le projet ne soit pas de nature à porter atteinte à l'environnement,
- le projet est préférable, pour des **motifs d'intérêt général**, à un projet de renaturation,
- le projet est techniquement réalisable.¹¹⁶

Les friches concernées sont listées par décret, après avis du Conservatoire du littoral et des rivages lacustres.



Par exception au principe d'extension de l'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante sous la loi Montagne, il est désormais possible d'implanter des centrales photovoltaïques ou thermiques au sol en discontinuité de l'urbanisation existante non couvertes par un SCOT.¹¹⁷

Là encore, on constate un manque de prise en compte du rôle que joue l'artificialisation dans l'aggravation de la vulnérabilité face aux risques naturels induits par la crise climatique. Ces dispositifs dérogatoires aux règles de limitation de la consommation d'ENAF renforcent un phénomène que l'on constate depuis des années. Le développement des énergies renouvelables se fait parfois au détriment des écosystèmes détruits par ces installations.

Ces dispositifs doivent donc être utilisés avec parcimonie, et seulement en dernier recours. Le développement des énergies renouvelables ne doit pas se faire en contradiction avec la lutte contre l'artificialisation des sols : ces deux démarches sont intrinsèquement complémentaires.

¹¹⁶ Article L. 121-12-1, code de l'urbanisme

¹¹⁷ Article L. 122-7, code de l'urbanisme

Quasi-présomption de projet à RIIPM pour les installations de production d'énergie

Un point d'attention doit être ciblé sur le fait que la loi considère que sont réputés comme répondant à une RIIPM les **projets d'installations de production d'énergies renouvelables ou de stockage d'énergie**.¹¹⁸ Pour cela, ces projets doivent répondre aux conditions inhérentes à l'accord de dérogations d'espèces protégés au titre d'une RIIPM¹¹⁹. Pour déterminer si un projet remplit ou non ces critères, il est tenu compte du type de source d'énergie renouvelable, de la puissance prévisionnelle totale de l'installation projetée, et de la contribution globale attendue de l'installation aux objectifs de la PPE.¹²⁰

Introduction de la notion de zones d'accélération d'implantation d'installations d'énergies renouvelables

En plus de faciliter l'implantation d'installation d'énergies renouvelables en les désignant comme répondant à une RIIPM, la loi d'accélération de production de ces énergies crée un système de désignation de **zones d'accélération** d'implantation d'installations dans la planification du territoire.

Dans une optique de territorialiser le développement de ces installations, la loi prévoit d'intégrer au sein des documents de planification ces zones d'accélération, ainsi que d'harmoniser les règles d'urbanisme autour de ces installations. La finalité de ce dispositif est de faciliter l'atteinte des objectifs régionaux de développement des énergies renouvelables, mis en place par la loi Climat et Résilience.¹²¹

En premier lieu, le **SRADDET** intègre, par zones géographiques, les objectifs quantitatifs et qualitatifs en matière de développement énergétique renouvelable terrestre. La loi impose

¹¹⁸ Article L. 411-2-1, code de l'environnement

¹¹⁹ Article L. 411-2, code de l'environnement

¹²⁰ Article L. 211-2-1, code de l'énergie

¹²¹ Article L. 141-5-1, code de l'énergie

que ces objectifs soient compatibles, notamment, avec ceux de la PPE. Pour ce faire, il est possible que le SRADDET intègre une **carte indicative identifiant les zones d'accélération**.¹²²

Par ailleurs, **le DOO du SCOT peut désormais identifier ces zones d'accélération**. Lorsque le SCOT recouvre une commune non dotée d'une carte communale ou d'un PLU, le DOCOB peut délimiter des secteurs dans lesquels ces zones d'accélération sont **soumises à certaines conditions**. Plus précisément, ces conditions s'appliquent lorsqu'elles sont incompatibles avec le voisinage habité, l'usage des terrains à proximité, ou notamment dans les cas où elles sont incompatibles avec la sauvegarde des espaces naturels.

Il est également prévu que le DOO puisse, pour les communes non dotées d'une carte communale ou d'un PLU, **exclure dans certains secteurs l'implantation d'installations de production d'énergies renouvelables**. Ces orientations s'appuient alors sur des raisons tenant à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages, le voisinage habité, l'usage des terrains, etc. Il faut toutefois noter que ces exclusions ne s'appliquent **qu'aux projets** dont la demande d'autorisation est déposée **a posteriori de l'approbation du SCOT**. Cette disposition est intéressante et doit être exploitée par les autorités compétentes puisqu'elle permet d'assurer une certaine limitation des dérogations aux objectifs de protection des ENAF¹²³. **Pour les communes dotées d'un PLU, c'est le règlement¹²⁴** qui aura la fonction d'exclure ou de conditionner l'implantation d'installations de production d'énergie renouvelable. La carte communale peut également avoir cette fonction¹²⁵.

La loi étant récente, **il conviendra d'observer quelles conditions sont envisagées par les différents DOO pour permettre l'implantation des installations, et s'assurer que ces conditions sont suffisantes pour permettre l'atteinte de l'objectif de réduction de**

¹²² Article L. 222-1, code de l'environnement ; article L. 4251-1, code général des collectivités territoriales

¹²³ Art. L. 141-10, code de l'urbanisme.

¹²⁴ Art. L. 151-42-1, code de l'urbanisme.

¹²⁵ Art. L. 161-4, code de l'urbanisme.

l'artificialisation. En somme, l'enjeu ici pour les autorités régionales, c'est d'atteindre un équilibre entre l'objectif ZAN et l'objectif de développement des énergies renouvelables.

Le détricotage du droit de l'environnement au profit du développement des énergies renouvelables

Par ailleurs, depuis quelques années, on constate une régression dans l'exigence des procédures visant à s'assurer de la compatibilité des projets d'aménagement avec les enjeux environnementaux et climatiques.

Cette tendance se manifeste particulièrement dans le domaine de l'accélération de l'implantation d'installation de production d'énergies renouvelables. Dès 2022, un décret du 26 décembre¹²⁶ réduit fortement les exigences de délivrance de permis de construire pour l'implantation de panneaux photovoltaïques. Avant la publication du décret, la loi prévoyait qu'étaient soumis à déclaration préalable, deux types d'installations :

- Les ouvrages de production d'électricité à partir de l'énergie solaire installés sur le sol dont la puissance crête est inférieure à 3 kilowatts et dont la hauteur maximum peut dépasser 1 mètre 80 ;
- Les ouvrages de production d'électricité à partir de l'énergie solaire dont la puissance crête est supérieure ou égale à 3 kilowatts, et inférieure ou égale à **250 kilowatts**, quelle que soit leur hauteur.

Le décret a augmenté la limite haute du deuxième cas à **1 mégawatt, soit 1 000 kilowatts**. Ainsi, le champ d'application de l'article R. 421-9 du code de l'urbanisme est étendu à des installations

¹²⁶ Décret n°2022-1688 du 26 décembre 2022 portant simplification des procédures d'autorisation d'urbanisme relatives aux projets d'ouvrages de production d'électricité à partir de l'énergie solaire installés sur le sol

photovoltaïques d'une bien plus grande ampleur. Ce n'est pas anodin : la déclaration préalable est nettement moins contraignante que le permis de construire. Le délai d'instruction d'une déclaration préalable est d'un mois, contre au moins deux mois pour le permis de construire.

Il existe plusieurs moyens d'assurer le développement d'installations photovoltaïques tout en assurant la poursuite de l'objectif ZAN. Elles peuvent être compatibles avec des surfaces naturelles ou à usage agricole. Le Réseau de Transport d'Électricité (RTE) considère d'ailleurs que ces installations ne sont pas incompatibles avec l'objectif ZAN¹²⁷.

Le Réseau de Transport d'Électricité (RTE) considère d'ailleurs que ces installations ne sont pas incompatibles avec l'objectif ZAN.

Mais pour cela, l'installation de production d'énergies renouvelables doit impérativement privilégier des espaces déjà artificialisés, ou des friches dont la valeur écologique est particulièrement négligeable. Le rapport cite d'ailleurs une initiative d'agrovoltaïque, par laquelle les panneaux, notamment leur hauteur, est adaptée à la pratique agricole mise en place.¹²⁸

Au vu des changements initiés par le décret de 2022, ainsi que la loi d'accélération des énergies renouvelables, nous appelons donc à un haut degré de vigilance sur les autorisations accordées, notamment au titre de la déclaration préalable. Il convient de suivre au plus près les recommandations issues de la loi Climat et Résilience, mais tenant également des contraintes propres aux territoires des littoraux et des montagnes.

¹²⁷ RTE, Futurs énergétiques 2050, Chapitre 12 : L'analyse environnementale, février 2022

¹²⁸ RTE, Rapport complet "Futurs énergétiques 2050", Février 2022

IV. UNE MARGE DE MANŒUVRE DONNÉE AUX ÉLUS LOCAUX POUR LA MISE EN ŒUVRE DU ZAN

La loi du 20 juillet 2023 donne plus d'outils juridiques à disposition des collectivités leur permettant de prendre plus de place dans la gouvernance du ZAN avec les porteurs de projets de projet d'une part, et la région, d'autre part.

1. LE SURSIS À STATUER POUR LES PROJETS GOURMANDS EN ARTIFICIALISATION

Afin de donner une meilleure gestion de l'artificialisation des sols aux collectivités, la loi du 20 juillet 2023 modifie l'article 194-IV de la loi Climat et Résilience a prévu la possibilité de **surseoir à statuer pour les projets « entraînant une consommation d'ENAF 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 (...) »**. Concrètement, cela permet de mettre en pause un projet jusqu'à l'approbation du document d'urbanisme intégrant les objectifs ZAN.

Ce sursis à statuer est particulièrement étendu puisque le sursis à statuer « classique » ne peut être opposé sur la base d'un document d'urbanisme en cours de modification¹²⁹.

Néanmoins ce sursis à statuer doit remplir plusieurs conditions :

- Premièrement, **il faut qu'un document d'urbanisme soit en cours d'élaboration ou de modification**, que ce document ait pour but de fixer un objectif ZAN qui risquerait d'être compromis. Le sursis ne peut survenir ni être prolongé après l'approbation dudit document.
- Ensuite, il faut que la décision de surseoir à statuer **soit motivée en considération soit de l'ampleur de la consommation d'ENAF, soit de la faiblesse des capacités résiduelles de consommation** au regard des objectifs qui serait fixé par le dit document d'urbanisme en cours d'élaboration ou de modification.
- Enfin une décision de surseoir à statuer **ne peut être opposée à un projet faisant l'objet d'une compensation par la renaturation d'une surface au moins équivalente à l'emprise du projet.**

Un droit de délaissement particulièrement étendu a également été accordé au propriétaire à qui est opposé le sursis à statuer. Ainsi, le propriétaire peut mettre en demeure la collectivité de procéder à l'acquisition de son terrain, ce qui n'est possible que lors d'un refus de délivrance d'autorisation d'urbanisme suite à un sursis à statuer « classique ». **Ce droit de délaissement particulièrement sévère dissuade toute commune d'user de son droit de surseoir à statuer et réduit fortement cette possibilité d'intervenir favorablement pour la réduction de l'artificialisation des sols.**

Ce droit de délaissement particulièrement sévère dissuade toute commune d'user de son droit de surseoir à statuer.

129 CE, 28 janvier 2021, Commune de Valence, n°433619

À l'expiration du délai de validité du sursis à statuer, l'autorité compétente sur la demande d'autorisation d'urbanisme statue sur la demande dans un délai de deux mois à compter de la confirmation par le pétitionnaire. Par défaut, l'autorisation est considérée comme ayant été accordée.

2. LE DROIT DE PRÉEMPTION URBAIN

La loi du 20 juillet 2023 étend également le droit de préemption urbain, **qui permet aux collectivités d'acquérir prioritairement un bien lorsque celui-ci est en vente**. Ici, le droit de préemption urbain est effectif pour des secteurs prioritaires pour lutter contre l'artificialisation des sols :

- **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 ;
- **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 schéma de cohérence territoriale (cf. Chapitre 2. VI) ;
- **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. (cf. Chapitre 2. VI).

Ce droit de préemption urbain permet ainsi de réserver des terrains à renaturer ou à restaurer, ou qui feront l'objet de recyclage foncier¹³⁰.



Le droit de préemption urbain doit être justifié par un projet réel et ne doit pas être d'ordre général¹³¹.

130 Art. L. 300-1, code de l'urbanisme.

131 Antoine Louche, *Précisions sur la notion de réalité du projet justifiant une préemption*, Village Justice, 27 octobre 2021.

3. LA GARANTIE COMMUNALE

La loi du 20 juillet 2023 modifie l'article 194-3 de la loi Climat et Résilience en instaurant une **garantie communale de surface minimale de consommation pour chaque commune couverte par un PLU, un document en tenant lieu ou par une carte communale.**

Cette surface minimale de consommation d'ENAF est fixée à un hectare sur la première tranche de dix années et ne se cumule pas aux 120.000 hectares consommables par le territoire français d'ici 2031. Cela veut dire que malgré la gouvernance du ZAN qui est très marquée par la région concernant la répartition du ZAN et qui est descendante, on ne peut priver une commune à la consommation de cette surface minimale. Les territoires devront donc tenir compte de cette garantie communale dans la répartition de l'artificialisation des sols.

Le maire peut choisir de mutualiser cette surface minimale à l'échelle intercommunale, après avis de la conférence des maires, et à défaut, du bureau de l'établissement public de coopération intercommunale concerné si l'ensemble des maires des communes membres en fait partie.

Cette garantie communale concerne ainsi des milliers de communes, peu important leur taille, leur densité, les circonstances locales de potentiel de développement économique et démographique, et apparaît en forte contradiction avec l'objectif ZAN, invitant à artificialiser évaluer les réels besoins des communes. **Un droit incitatif sans réflexion sur l'opportunité de l'artificialisation des sols ne permettrait pas forcément de contribuer à la revitalisation des communes rurales.**



V. LA DENSIFICATION : VÉRITABLE ELDORADO DU ZAN ?

Si la densification a obtenu un tel succès auprès des politiques publiques et tient aujourd'hui une place importante dans la loi Climat et Résilience, c'est que de nombreux avantages à ce type d'urbanisme sont identifiés et beaucoup relayés. Comme nous l'avons dit, **un territoire plus dense entraîne une baisse de l'étalement urbain et donc de l'artificialisation.**

Les villes historiquement implantées proches des terres arables les plus rentables agronomiquement voient ce type de terres disparaître en premier au travers ce processus d'étalement. **C'est d'ailleurs, selon l'enquête Teruti Lucas, l'habitat individuel qui est le premier responsable de la consommation d'espaces naturels et forestiers.**

En plus d'éviter ce grappillage de terres par l'habitat individuel, **les villes denses sont plus enclines à la réalisation d'économies d'échelle et à la réduction des dépenses publiques :** les réseaux d'infrastructures existants bénéficient à un nombre plus grand de personnes (assainissement, eau potable, voirie, etc.). Les transports en commun sont plus développés et utilisés davantage, entraînant alors une baisse de l'utilisation de la voiture pour les habitants...

Mais de ces avantages découlent des désavantages. Tout d'abord, l'impact de la ville ne peut être cantonné à la seule variable de son étalement. Un citoyen d'une ville dense n'est pas

déconnecté des autres villes et son impact s'étend à celles-ci également. De la même manière, des chercheurs contestent une baisse de l'utilisation de la voiture pour les habitants des villes denses, car souvent c'est hors de la ville et pour de plus grandes distances que celle-ci s'utilise.

En effet, plus une ville est urbanisée, moins elle détient d'espaces végétalisés ou de sol en pleine terre et donc moins l'eau y est emmagasinée. L'eau de surface désormais absente ne s'évapore plus, **ce qui accroît les îlots de chaleur.** Ces îlots de chaleur peuvent avoir des conséquences importantes en matière de santé des habitants. L'imperméabilisation des sols entraîne également des risques de ruissellement et d'inondation.

Enfin, la densification peut entraîner des impacts sociaux négatifs, un aspect souvent ignoré des politiques de développement durable en matière d'aménagement du territoire. Il a été démontré que **les coûts de construction et donc du foncier s'élèvent à mesure que la densité s'accroît**¹³². C'est donc en contexte dense que le prix du foncier est le plus important, ce qui est également lié à la plus forte disponibilité des infrastructures.

Cette partie sur la densification n'a pas pour but de disqualifier pleinement ce mode d'aménagement du territoire. Elle pointe des pistes avancées par la loi Climat et Résilience qui seraient à privilégier plutôt que d'autres pour « *construire la ville sur la ville* » et met en garde sur ce qu'une densification à outrance pourrait engendrer comme impact négatif sur la biodiversité et les humains.

132 Jean-Charles CASTEL, Quel prix de revient des constructions ?, Magazine Constructif, n°35, juin 2013.

1. UNE DENSIFICATION DOUCE DES TERRITOIRES : LA RÉAFFECTATION DE LOGEMENTS VACANTS ET DES COMMERCES

Si un environnement plus dense peut être envisagé, il n'est pas forcément synonyme de constructions nouvelles. La réaffectation de logements vacants ou de commerces vacants peut permettre de répondre à la demande de logements dans certaines villes et opérer une sorte de densification douce des territoires.

En comparaison à d'autres pays occidentaux, les taux de logements vacants sont importants en France. Selon l'INSEE, en 2021, on compte environ 8,3 % de logements vacants (France, hors Mayotte), et ces derniers augmentent aujourd'hui à un rythme supérieur à celui du parc de logements. **Si l'inadéquation de l'offre et la demande est une des raisons principales de la vacance des logements**, elle existe bel et bien dans des zones « *tendues* » en France à hauteur de 26 % selon le site du gouvernement¹³³. Par exemple, dans les agglomérations de 100 000 habitants ou plus (hors Paris), la part de logements vacants était de 7.6 % et au sein de l'agglomération de Paris, 6.9 % en 2021.¹³⁴

Dans le paysage politique et médiatique, les discussions se focalisent autour de la question clé de l'habitat et une intensification des autres usages est souvent ignorée. Pourtant, ce problème de sous-utilisation de l'espace bâti ne touche pas que le secteur du logement et

¹³³ Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, [Plan national de lutte contre les logements vacants](#)

¹³⁴ Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, [Chiffres clés des transports](#), Édition 2022



la vacance commerciale est un fléau pour certaines villes moyennes françaises et constitue un problème structurel.

En 2016, la vacance commerciale atteint en moyenne 11,3 % dans le centre-ville des agglomérations de plus de 25 000 habitants¹³⁵. **Dans le cas particulier des commerces, la vacance peut être liée à la dévitalisation des centres-villes et l'apparition de supermarchés en périphérie augmentant par effet ricochet la dépendance à la voiture.** Sous couvert de création d'emplois et de besoins des territoires, ces commerces et zones d'activités se déploient en périphérie à un rythme pourtant supérieur à celui des dépenses de consommations finales des ménages et de la démographie.

¹³⁵ Marion Kindermans, Déclin des commerces de centre-ville : les acteurs réclament un plan Marshall, les Echos, 5 juillet 2017.

L'article 220 de la loi Climat et Résilience prévoit la réalisation d'un inventaire des Zones d'Activités Economiques (ZAE)¹³⁶, afin de pouvoir évaluer leur taux de vacances. Cet inventaire doit être réalisé par l'autorité compétente en matière de création, d'aménagement et de gestion des zones d'activité économique. Il devait être engagé avant le 22 août 2022 et finalisé avant le 22 août 2023. Il doit être actualisé au moins tous les six ans.

Dans certaines zones d'activités économiques en lien avec un projet partenarial d'aménagement ou une opération de revitalisation de territoire, le préfet peut «mettre en demeure les propriétaires de procéder à la réhabilitation des locaux, terrains ou équipements» concernés, «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».¹³⁷

2. UNE DENSIFICATION DOUCE DES TERRITOIRES : LES FRICHES, PARC ET JARDINS

La rénovation des bâtiments et le recyclage des espaces sont considérés par la loi Climat et Résilience. Les friches, définies depuis la loi Climat et Résilience comme étant «*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*»¹³⁸ constituent dès lors un foncier à mobiliser. Ces réhabilitations peuvent être pertinentes et contribuer à

136 Art. L. 318-8-2, code de l'urbanisme.

137 Art. L. 300-8, code de l'urbanisme.

138 Art. L. 111-26, code de l'urbanisme.

la baisse de l'étalement urbain et donc à l'artificialisation des sols. D'autant que, comme nous venons de le dire, le nombre de ces friches augmente en périphérie des villes.

Il n'est pour autant pas toujours nécessaire de réaffecter leur usage à l'urbain, de renouveler la dynamique de mise en concurrence des centres avec la périphérie¹³⁹. De plus, de nombreuses études montrent que les friches contiennent une importante biodiversité urbaine en faune et en flore. A titre d'exemple, au sein de la région parisienne, les friches contiennent davantage de biodiversité qu'il n'y en a au sein d'espaces verts entretenus¹⁴⁰ et plus d'un tiers de la biodiversité en Seine-Saint-Denis provient des friches. Ces petits espaces de biodiversité peuvent servir de tremplin pour assurer une certaine connectivité dans des espaces fortement fragmentés et modifiés par les activités humaines.

Ainsi, Wintel et al., (2019)¹⁴¹ montrent dans leur étude que les efforts de conservation ne doivent pas se concentrer essentiellement dans de larges espaces mais parfois dans des espaces anthropisés et sujets à de fortes pressions, faisant de ces milieux des espaces à fort potentiel de gain écologique. Par ailleurs, les friches remplissent des services sociaux, culturels ou de santé, comme en témoignent les jardins ouvriers d'Aubervilliers en île-de-France ou le quartier des Lentillères à Dijon.

139 S. Grisot, *Manifeste pour un urbanisme circulaire : Pour des alternatives concrètes à l'étalement de la ville*, Janv. 2021, Editions Apogée.

140 M. Baude, C. Fontaine, A. Muratet, M. Pellaton, *Plantes et pollinisateurs observés dans les terrains vagues de Seine-Saint-Denis*, publié par l'Observatoire Départemental de la Biodiversité Urbaine (ODBU), données issues du projet WASTELAND, 2011.

141 Brendan A. Wintle, Heini Kujala, Amy Whitehead, Alison Cameron, Sam Veloz, Aija Kukkala, Atte Moilanen, Ascelin Gordon, Pia E. Lentini, Natasha C. R. Cadenhead, and Sarah A. Bekessy, Global synthesis of conservation studies reveals the importance of small habitat patches for biodiversity, December 10, 2018, <https://doi.org/10.1073/pnas.1813051115>.



Le Sénat comptait accentuer le rôle de la densification dans la proposition de loi finalement promulguée le 20 juillet 2023. En effet il avait proposé de permettre aux communes et aux EPCI de délimiter des « *périmètres de densification et de recyclage foncier* », dans lesquels l'utilisation d'espaces végétalisés à fins de densification n'aurait pas été regardée comme de l'artificialisation. Finalement, le texte de la loi du 20 juillet 2023 ne contient plus cette proposition.

Le décret « *nomenclature* » du 27 novembre 2023 considère désormais les parcs et jardins comme des surfaces non artificialisées.

Plus les espaces sont denses, moins la biodiversité a de la place pour s'exprimer. L'idée n'est donc pas de combler tous les trous laissés par l'urbanisation de nos villes. Il faut prêter attention à la connexion des espaces végétalisés entre eux, de constituer un réseau écologique au sein des villes et donc de veiller à ce qu'un projet - même s'il densifie - ne soit pas en rupture avec des continuités écologiques existantes. D'autant que la présence d'espaces verts dans les villes contribuent à la santé mentale de ses habitants, à lutter contre les îlots de chaleur et les inondations.

Il devient ainsi nécessaire d'instaurer une nouvelle culture de l'urbanisme, qui laisse de la place à des éléments de nature et ne se contente plus seulement de « verdir » la ville, mais cherche à composer avec le vivant¹⁴².

3. UNE AUTRE ÉCHELLE DE RÉORGANISATION DES TERRITOIRES

Selon une étude du Cerema¹⁴³, l'acceptabilité sociale d'un milieu dense n'est pas corrélée à la densité mesurée mais plutôt à la part d'espaces publics et à leur qualité. L'étude montre d'ailleurs que des visions positives peuvent être rattachées à la densité, comme la mixité sociale ou encore la convivialité.

Pourtant la densification n'implique pas toujours de centralité, c'est-à-dire à des potentialités en termes de relations sociales et d'opportunités culturelles ou économiques. Ainsi, si une densification douce des territoires peut être pensée, elle ne peut l'être sans s'intéresser à l'impératif revitalisation des villes... et des campagnes. L'intérêt est que la densification des villes ne crée pas de désert ailleurs, de zones dortoirs d'un côté, des lieux de vie de l'autre.

¹⁴² M. Barra, *De la "nature en ville" à l'écologie urbaine : quand l'écologie réinterroge les fondamentaux de l'urbanisme*, Regard O21, édité par Anne Teyssède, oct. 2022

¹⁴³ <https://www.cerema.fr/fr/actualites/conditions-acceptabilite-densification-urbaine-etude-du>

VI. LA RENATURATION :

UNE COMPRÉHENSION SUPPLÉMENTAIRE PEU ADAPTÉE POUR ÊTRE PERTINENTE ET EFFICIENTE

La renaturation est l'un des deux côtés de la balance permettant d'atteindre un taux d'artificialisation net. De nombreuses autorisations d'aménagement induisant une consommation d'ENAF sont soumises à une forme de renaturation afin de tenter de compenser cette perte de biodiversité.

Du fait de son importance, il est impératif d'en effectuer une définition claire. La loi Climat et Résilience, en son article 192, dispose que : « la **renaturation** d'un sol, ou **désartificialisation**, consiste en des actions ou des opérations de restauration ou d'amélioration des fonctionnalités d'un sol, ayant pour effet de transformer un sol artificialisé en un sol non artificialisé. »¹⁴⁴

L'approche clé ici, tout comme pour l'artificialisation, est celle du niveau de qualité des fonctionnalités d'un sol. Afin d'évaluer si une opération de renaturation est suffisante au regard de l'impact du projet d'aménagement concerné, nous observons à la fois son ampleur, et la qualité du sol restauré.

Néanmoins, le décret du 29 avril 2022, venu préciser la nomenclature de l'artificialisation, et, par la suite, le décret du 27 novembre 2023, ajustant cette nomenclature, adopte une approche dualiste de l'artificialisation des sols. Il en découle des interrogations quant à l'efficacité des mesures de renaturation en compensation de projet ayant une forte empreinte sur les ENAF.

¹⁴⁴ Article L. 101-2-1, code de l'urbanisme

1. DES OUTILS JURIDIQUES INSUFFISANTS

La loi Climat et Résilience prévoit que les mesures de compensation soient « mises en œuvre en priorité au sein des zones de renaturation préférentielle » identifiées par le DOO du SCOT¹⁴⁵ et par les OAP du PLU portant sur des secteurs à renaturer¹⁴⁶, « lorsque les orientations de renaturation de ces zones ou secteurs et la nature de la compensation prévue pour le projet le permettent »¹⁴⁷.

Les modalités d'application sont précisées par le décret n° 2022-1673 du 27 décembre 2022. **L'articulation entre l'objectif ZAN et la compensation n'est ainsi possible qu'à la condition que le principe de proximité soit respecté**, que leurs mises en œuvre soient « compatibles avec les orientations de renaturation de ces zones » et « techniquement et économiquement acceptables ». La territorialisation de la compensation écologique est pourtant envisagée depuis longtemps¹⁴⁸ et plusieurs initiatives locales visant à anticiper les dynamiques d'aménagement et de compensation ont émergé en ce sens¹⁴⁹.

En pratique, la mise en œuvre de la séquence ERC est réalisée au cas par cas, c'est-à-dire, sans aucune stratégie à l'échelle paysagère. Il est clair que l'application de la séquence ERC depuis près de 50 ans en France n'a pas permis d'enrayer le déclin de la biodiversité et faillit à agir sur les principales sources de son déclin : le changement d'occupation des sols et la fragmentation des habitats.

¹⁴⁵ en application de l'art. L. 141-10-3° du code de l'urbanisme.

¹⁴⁶ en application de l'art. L. 151-7 du code de l'urbanisme.

¹⁴⁷ Art. L. 163-1, code de l'environnement.

¹⁴⁸ Art. L. 163-1, code de l'environnement.

¹⁴⁹ OLLIVIER Camille, SPIEGELBERGER Thomas, GAUCHERAND Stéphanie, « La territorialisation de la séquence ERC : quels enjeux liés au changement d'échelle spatiale ? », *Sciences Eaux & Territoires*, 2020/1 (Numéro 31), p. 50-55. DOI : 10.3917/set.031.0050. URL : <https://www.cairn.info/revue-sciences-eaux-et-territoires-2020-1-page-50.htm>

Il apparaît donc pertinent de conjuguer, à l'échelle de la planification, l'objectif d'absence de perte nette de biodiversité avec celui du Zéro Artificialisation Nette. C'est d'ailleurs à cette échelle que les objectifs de réduction de l'artificialisation sont définis. Cette articulation pourrait permettre de répondre aux manquements de la séquence ERC (qui n'est pas assez efficace aujourd'hui pour freiner l'effondrement de la biodiversité) via, d'une part, des stratégies de sobriété foncière comme celles que nous avons déjà évoquées et, d'autre part, à travers des stratégies de renaturation des sols. En effet, la compensation écologique est aujourd'hui massivement mise en œuvre sur des espaces déjà naturels¹⁵⁰. Pourtant, pour répondre à l'objectif central de cette politique publique - l'absence de perte nette de biodiversité - les mesures de compensation sont tenues de respecter le **principe d'équivalence écologique**¹⁵¹ (qui implique que les mesures de compensation doivent cibler les mêmes habitats, espèces, et fonctions écologiques que ceux affectés par le projet) et la mise en œuvre d'actions de renaturation sur des espaces artificialisés pourraient ainsi présenter une solution satisfaisante.

Alors que la disponibilité de la terre, son coût et celui des actions de restauration semblent être les principaux aspects dictant la mise en œuvre de la compensation en France¹⁵², **une politique publique plus contraignante est nécessaire pour orienter la compensation écologique vers des espaces écologiquement pertinents**, c'est-à-dire en phase avec les principales sources de pressions agissant sur la biodiversité.

Afin d'intégrer des logiques d'évitement, de réduction et de compensation à l'échelle paysagère il est possible de mobiliser une multitude d'outils réglementaires, ces derniers étant prévus par la loi Climat et Résilience mais pas seulement.

¹⁵⁰ Magali Weissgerber et al., *Biodiversity offsetting: Certainty of the net loss but uncertainty of the net gain*, *Biological conservation*, Volume 237, September 2019, Pages 200-208

¹⁵¹ Art. L. 163-1, code de l'environnement.

¹⁵² Stéphanie Barral, *Preserving peri-urban land through biodiversity offsets: Between market transactions and planning regulations*, *Land use Policy*, Volume 127, avril 2023, 106545.



Comme nous l'avons dit, la loi Climat et Résilience prévoit d'identifier au sein des SCoT des zones préférentielles pour la renaturation. Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) prévues dans les PLU(i) peuvent quant à elle porter « sur des quartiers ou des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, renaturer, restructurer ou aménager ».

Certaines régions ont déjà fixé, avant la loi Climat et Résilience, des objectifs de désartificialisation à l'échelle des SRADDET, comme c'est le cas pour la région Grand Est qui demande aux collectivités « de prévoir une désimperméabilisation du tissu urbain existant en compensation de l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation »¹⁵³.

A l'échelle du PLU(i) il est également possible de mobiliser une servitude limitant le droit à construire, appelée « emplacements réservés ». Cet outil vise à geler une emprise en vue d'une affectation prédéterminée, comme celle de la préservation, la création ou restauration

¹⁵³ Sraddet Région Grand Est, Fascicule des règles

d'espaces verts ou d'espaces nécessaires au maintien des continuités écologiques¹⁵⁴. L'objectif est de « *contribuer à la qualité du cadre de vie, assurer un équilibre entre les espaces construits et les espaces libres et répondre aux enjeux environnementaux* »¹⁵⁵.

Les continuités écologiques sont définies à l'échelle du Schéma Régional de Cohérence Ecologique (SRCE) (intégré aux SRADDET, sauf en Ile de France), où est précisé leur état écologique. Dans ce cadre-là, l'utilisation de telle servitude suppose une bonne connaissance du territoire. L'analyse des SRCE montre néanmoins une hétérogénéité importante dans la définition des corridors écologiques d'une région à l'autre, et ne constitue pas toujours un outil pertinent. **Lorsque l'on parle de création d'espaces verts ou naturels, l'emplacement réservé peut constituer une réelle compensation à l'artificialisation.** Lorsque la servitude vise la simple préservation d'un tel espace, nous nous situons clairement dans le cadre de l'évitement à l'artificialisation des sols et nous ne pouvons parler de renaturation.

Pour ce qui est du volet réduction, deux outils pertinents peuvent être mobilisés : les coefficients de pleine terre et de Biotope par Surface (CBS). C'est à l'approche parcellaire - échelle d'action du PLU(i) - que peuvent se déterminer des coefficients de pleines terres¹⁵⁶. Ces derniers sont généralement utilisés en cas de conflits d'usage entre développement urbain et nécessaire préservation des espaces naturels¹⁵⁷. La mobilisation de ce terme dans les documents d'urbanisme est parfois confuse. Ce sont généralement des considérations en matière de perméabilité visant à limiter les risques de ruissellement et d'inondation qui motivent la délimitation de telles zones, plutôt que de véritables considérations écologiques. Le Coefficient de Biotope par Surface (CBS), officialisé en France avec la loi ALUR, désigne

154 Art. L. 151-41, code de l'urbanisme.

155 Art. R. 151-43, code de l'urbanisme.

156 Art. R. 151-43, code de l'urbanisme.

157 Alexandra Cocquière et Nicolas Cornet, La pleine terre : nécessité d'une définition partagée dans les PLU, Note Rapide, Institut Paris Région, Mars 2021.

la part de la parcelle qui sera affectée à la nature à des surfaces « éco-aménageables » (Art. R.151-43 du Code de l'Urbanisme). **La présence de CBS peut parfois s'éloigner de l'objectif de Zéro Artificialisation Nette en prévoyant essentiellement la présence de toitures ou de murs végétalisés, loin des solutions face à la perte avérée d'espaces permettant aux espèces d'exercer tout ou partie de leur cycle de vie.**

- Ces outils réglementaires mis à disposition pour limiter notre emprise sur la terre
- sont-ils pertinents d'un point de vue écologique ?
- Pouvons-nous vraiment considérer la renaturation comme une parfaite symétrie de l'artificialisation ?
- L'altération d'un sol, à l'échelle de la vie humaine, n'est-elle pas parfois irrémédiable ?
- Par exemple, l'Office Français de la Biodiversité affirme que la formation d'un sol moyennement profond peut s'étaler sur 10 000 à 100 000 ans¹⁵⁸.

2. LES LIMITES RESTANTES DE LA RENATURATION

Une autre limite aux actions de renaturation des sols est le coût économique de telles opérations. En faisant peser le respect de l'objectif ZAN sur la seule variable de la renaturation, les coûts de renaturation nécessaires représenteraient des centaines de milliard d'euros (plusieurs études avancent plusieurs estimations)¹⁵⁹. **Ces coûts n'intègrent pas celui du**

158 Castaing et al., *Renaturer les sols, des solutions pour des territoires durables*, Dossier de la MEB (Mission économie de la biodiversité), OFB, novembre 2022.

159 Gonon et al. chiffrèrent ainsi les coûts de renaturation entre 154 et 632 milliards d'euros sur les dix prochaines années. (Gonon et al., *Limiter l'artificialisation des sols pour éviter une dette écologique se chiffrant en dizaines de milliards d'euros*, The conversation, 19 Octobre 2021.), Tandis que France Stratégie estime quant à elle que la renaturation d'un sol artificialisé peut coûter de 95 à 390 euros le m², selon le degré d'altération qu'il présente. (France Stratégie, *Objectif « Zéro Artificialisation Nette » : quels leviers pour protéger les sols ?*, juillet 2019).

foncier, ils sont donc largement sous-estimés. Ces dépenses exorbitantes ne font pas de l'utilisation de la compensation un levier d'action économiquement viable pour répondre à l'objectif ZAN, à moins d'en réduire les exigences écologiques, ce qui n'est pas souhaitable dans ce contexte de sixième extinction de masse de la biodiversité.

En faisant peser le respect de l'objectif ZAN sur la seule variable de la renaturation, les coûts de renaturation nécessaires représenteraient des centaines de milliard d'euros.

Il est important de rappeler que la définition de l'artificialisation des sols ne rentre en compte qu'à partir de 2031. D'ici là, nous ne parlons que de consommation d'espaces naturels et forestiers. Même si les outils de comptabilisation traite pour la première tranche de dix années (2021-2031) de consommation d'ENAF et non d'artificialisation et de désartificialisation, « *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* »¹⁶⁰.

Ce n'est qu'en 2050 que toute action d'artificialisation des sols devra être nécessairement compensée, autrement dit, que les flux d'artificialisation devront être « *neutralisés* ». Il est donc impératif de réfléchir aux leviers visant à diminuer notre emprise sur les espaces naturels, plutôt que d'essayer - avec toutes les difficultés économiques, techniques et écologiques mentionnées - de regagner des espaces de pleine terre sur nos erreurs d'aménagement passées et à venir.

¹⁶⁰ Article 7 de la loi du 20 juillet 2023, modifiant l'article l'article 194-III de la loi Climat et Résilience.



VII. D'AUTRES ENJEUX À INTÉGRER DANS LA PLANIFICATION

La réduction de la consommation d'ENAF emporte ainsi un bouleversement bien plus profond et complexe qu'une soustraction mathématique. Elle soulève premièrement des questions de gouvernance cruciales, qui au-delà d'influer sur les projets qui seront mis en place, pose des **questions de démocratie**, raison pour laquelle la mobilisation des élus s'est fortement fait sentir sur ce sujet.

Il est indispensable de mêler aux différents bilans et études juridiques et techniques la perception de la société civile, tant l'objectif ZAN sera déterminant dans l'aménagement du territoire. Au delà d'une question purement environnementale et climatique, **l'objectif ZAN soulève également des enjeux sociaux et sociétaux cruciaux parmi lesquels :**



L'accès au LOGEMENT

L'enjeu du ZAN ne doit pas constituer un moyen de contournement de la nécessité de proposer un niveau satisfaisant de logements sociaux aux ménages qui en ont besoin. Cet enjeu devra être prioritaire dans l'attribution des ENAF encore disponibles.



L'accès aux RESSOURCES

La sécheresse est en train de redéfinir le mouvement des populations en France. L'objectif ZAN devrait ainsi s'adapter à l'accès aux ressources. Des dizaines de communes sont déjà obligées de geler des permis de construire, ne pouvant assurer l'installation de ménages supplémentaires, manquant de ressource hydrique.



La souveraineté ALIMENTAIRE

la capacité alimentaire est menacée par une multitude de facteurs tels que la disparition des terres agricoles, les tensions pesant sur les ressources, la spéculation liée au changement d'usage, le dérèglement climatique. Cet objectif primordial devra aussi être au cœur des arbitrages territoriaux.

L'OBJECTIF ZAN PREND EFFET DÈS MAINTENANT

La question de **la gestion du dérèglement climatique et de l'effondrement de la biodiversité** n'a jamais été aussi concrète et à la fois transversale.

Ces enjeux sont à intégrer dans la planification de l'aménagement des territoires, et des études complémentaires permettront de faire émerger les meilleures solutions existantes.



Notre guide se limitant à l'analyse des enjeux juridiques du ZAN, pour une compréhension globale il doit être complété par les travaux menés par d'autres acteurs tels que :

- Terre de liens, Rapport 2022 - *État des terres agricoles en France*¹.
- *Qui sème le béton aura bientôt la dalle*, ouvrage de Jean-Christophe Robert, Édition Les 3 colonnes, 2023.
- La Fondation pour la Nature et l'Homme, Rapport à paraître sur les enjeux sociaux de l'artificialisation des sols.

¹ https://terredeliens.org/documents/215/LÉtat_des_terres_agricoles_en_France_-_Rapport_Terre_de_Liens_2022.pdf

CHAPITRE 03

STRATÉGIES CONTENTIEUSES DE LUTTE CONTRE L'ARTIFICIALISATION DES SOLS



La loi Climat et Résilience offre de nouvelles perspectives de planification et de développement, et avec celles-ci de nouvelles perspectives de contentieux qui devront être mises en œuvre à bon escient pour lutter efficacement contre l'artificialisation des sols.

Comme on l'a vu, le dispositif juridique se focalise pour l'instant sur la première tranche de dix années allant jusqu'à 2031. Il est donc difficile à ce stade d'envisager les perspectives contentieuses jusqu'à 2050. Pour autant il est important d'envisager dès maintenant nos leviers pour faire pression de manière pertinente, en tenant compte des avancées contentieuses apportées jusqu'à aujourd'hui et toujours mobilisables.

Si la première étape est la prise de conscience de la portée relative du ZAN, il convient d'identifier les obligations incombant aux acteurs publics et privés qui peuvent être exploitées dans une perspective contentieuse.

Envisager un contentieux n'implique pas nécessairement de se mettre dans une posture de défiance, et peut tout à fait correspondre à un projet de plaidoyer, de discussion avec les collectivités et les porteurs de projets.

Connaître la loi et faire valoir son droit à s'opposer à un projet apporte de la valeur aux échanges et de la consistance dans les arguments. Le contentieux révèle un échec du dialogue démocratique et environnemental qui doit avoir lieu avant la mise en œuvre d'un projet.

Le contentieux permet aussi de mettre au défi les acteurs de proposer de meilleurs projets et une meilleure planification, et, parfois, de renoncer à certains projets injustes. La politique de l'incitation a été insuffisante jusqu'ici, puisque la protection de l'environnement était concurrencée par d'autres intérêts bien plus développés dans nos sociétés. La dissuasion passe donc par l'implication des citoyens et du mouvement associatif, y compris des élus déterminés dans la redéfinition de ce que doit être l'utilisation des ressources aujourd'hui.

I. UNE JURISPRUDENCE EN MATIÈRE DE CONSOMMATION D'ENAF JUSQU'À AUJOURD'HUI

Les outils préexistants au ZAN sont toujours mobilisables, même si certains devront être reconsidérés désormais pour les prochaines stratégies contentieuses. Il est important d'avoir en tête certaines orientations du juge, et certains outils juridiques qui se sont révélés efficaces ou au contraire peu exploitables.

Le juge apprécie de manière pragmatique la consommation d'ENAF et prend en compte l'ensemble des données pour apprécier les décisions (document d'urbanisme et autorisations) au cas par cas :

- Pour les PLU, il laisse une importante marge de manœuvre à l'administration.
- Concernant les projets de construction, le juge fait un contrôle plus poussé en prenant en compte l'ensemble des enjeux de la construction.



Les développements ici exposés sont loin d'être exhaustifs et peuvent largement être complétés et nuancés, raison pour laquelle **il est préférable de toujours se référer à un.e juriste** qui saura mieux orienter les recherches en fonction du cas d'espèce. Néanmoins, ces recherches pourront nourrir votre culture juridique sur la lutte contre la consommation d'ENAF.

1. LA NOTION DE CONTINUITÉ

La « *continuité* » occupe une place importante dans le contentieux relatif aux constructions qui entraînent une artificialisation du sol. **Elle semble être un des critères les plus déterminants dans le contrôle du juge en la matière.**

Elle est en effet prise en compte par le juge lors du contrôle des projets de construction que ceux-ci relèvent de l'application du RNU, des dispositions de la loi littoral ou de la loi montagne. **Les projets de construction et ouvertures à urbanisation doivent se situer en continuité - c'est-à-dire dans le prolongement - des parties urbanisées/construites d'une commune.** Il s'agit d'une continuité physique qui s'observe à partir des données disponibles et au cas par cas. Par exemple, un terrain situé à 1 km de l'agglomération ne se trouve pas en continuité avec elle. (TA Bastia, 22 mai 1997, *Épx Rodriguez*, n°93600).

Dans les textes, elle apparaît notamment dans l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme relatif au littoral¹⁶¹ ainsi qu'à l'article L. 122-5-1 du même code relatif à la montagne¹⁶². **La notion d'urbanisation en continuité prévue par la Loi Littoral doit faire l'objet d'une appréciation stricte.** (CAA Nantes, 17 janvier 2020, n° 19NT00469)

¹⁶¹ « L'extension de l'urbanisation se réalise en continuité avec les agglomérations et villages existants ».

¹⁶² « L'urbanisation est réalisée en continuité avec les bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants, sous réserve de l'adaptation, du changement de destination, de la réfection ou de l'extension limitée des constructions existantes, ainsi que de la construction d'annexes, de taille limitée, à ces constructions, et de la réalisation d'installations ou d'équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées ».

Exemples :

Loi montagne

Par exemple, pour apprécier la continuité, le juge considère « *que pour déterminer si un projet de construction réalise une urbanisation en continuité par rapport à un tel groupe, il convient de rechercher si, par les modalités de son implantation, notamment en termes de distance par rapport aux constructions existantes, ce projet sera perçu comme s'insérant dans l'ensemble existant.* » (CAA Lyon, 24 novembre 2009, *Commune de Bonne*, n°07LY02682).

RNU

Le juge est venu préciser l'appréciation de la notion de construction à proximité des zones densément construites par un arrêt de 2017 : il est possible de se fonder sur la proximité immédiate du projet avec des constructions existantes situées dans les parties urbanisées de la commune ainsi que sur la vocation de la zone pour déterminer si le terrain d'assiette du projet se trouve à l'intérieur des parties urbanisées de la commune mais il faut aussi regarder si la réalisation du projet de lotissement soumis à autorisation a pour effet d'étendre le périmètre de la partie urbanisée de la commune, compte tenu en particulier du nombre et de la densité des constructions projetées. (CE, 29 mars 2017, *Cne de Saint-Bauzille de Putois*, n°393730). Cela est plutôt favorable aux constructions parce que cela signifie qu'un projet n'est pas nécessairement considéré comme une extension de l'urbanisation.

2. L'AVIS DE LA CDPENAF

L'avis de la commission départementale de la préservation des ENAF (CDPENAF) est requis avant l'adoption de certaines décisions.

— Dans les cas où l'avis de la CDPENAF est obligatoire et qu'elle n'a pas été saisie, il sera possible d'invoquer un vice de procédure

La consultation de la CDPENAF est obligatoire dans les cas suivants :

- Concernant les zones sans document d'urbanisme (avec application du RNU), par dérogation à la règle de la constructibilité limitée, les projets de constructions nouvelles liées aux activités agricole ou forestière se situant dans les espaces autres qu'urbanisés peuvent être autorisés avec l'accord du préfet après avis de la CDPENAF.¹⁶³
- Pour l'élaboration des *cartes communales*¹⁶⁴.
- Pour le projet de PLU, avant la délimitation dans les zones naturelles, agricoles ou forestières de secteurs dans lesquels peuvent être autorisées des constructions, aires d'accueil, résidences démontables¹⁶⁵. Cette obligation est interprétée strictement et ne s'applique pas à la redéfinition du classement de parcelles de zone agricole à zone agricole constructible (CAA de Lyon, 11 février 2021, n°19LY03325).
- Pour le projet de PLU, lorsqu'il couvre une commune ou un établissement public de

163 Ancien art. L. 111-1-2 du code de l'urbanisme, aujourd'hui art. L. 111-4 et L. 111-5 du même code;

164 Ancien Art. L.124-2 du code de l'urbanisme, aujourd'hui [art. L. 161-4](#) du même code

165 Art. L151-13 du code de l'urbanisme.

coopération intercommunale situés en dehors du périmètre d'un SCOT approuvé et a pour conséquence une réduction des surfaces des ENAF¹⁶⁶. Avis qui a pu être qualifié d'avis conforme par le juge (CAA de Lyon, 15 mars 2022, n°20LY02986). À l'inverse, pas d'obligation d'avis conforme lorsque le PLU est situé dans le périmètre d'un SCOT (CAA de Marseille, 19 avril 2022, n°20MA03333).

Si la CDPENAF n'a pas été saisie sur certaines zones seulement, ce sont uniquement ces parties qui seront annulées pour vice de procédure, il n'y aura pas d'annulation de la totalité du PLU (CAA de Lyon, 05 mai 2022, n° 20LY01559).

- Pour les communes non couvertes par un SCOT, à l'occasion d'une demande de dérogation à l'interdiction d'ouvrir à l'urbanisation¹⁶⁷.
- Obligation d'avis conforme en cas de réduction substantielle des surfaces affectées à des productions bénéficiant d'une appellation d'origine protégée ou une atteinte substantielle aux conditions de production de l'appellation¹⁶⁸.

Ex. : L'existence de quelques plants de vignes sur les parcelles n'entraîne pas une atteinte substantielle aux conditions de production de l'AOP Vins de Savoie. Donc pas d'obligation de saisir la CDPENAF. (CAA de Lyon, 19 août 2021, n°20LY02711).

- Dans les départements d'outre-mer, lorsqu'un projet d'urbanisme a pour conséquence de réduire les surfaces naturelles, agricoles ou forestières, l'autorité compétente ne peut en autoriser la réalisation par la délivrance d'un permis de construire qu'après avoir recueilli l'avis favorable de la commission¹⁶⁹.

166 Art. L153-16 code de l'urbanisme.

167 Art. L. 142-4 et L. 142-5 du code de l'urbanisme.

168 Art. L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime et Art. L151-11 du code de l'urbanisme.

169 Art. L181-12 code rural et de la pêche maritime.

La consultation de la CDPENAF n'est pas obligatoire dans les cas suivants :

- Pour les demandes de certificat d'urbanisme (CAA de Lyon, 25 octobre 2018, n°16LY03126) : l'obligation de consultation prévue par l'article L. 111-1-2 du code de l'urbanisme s'applique uniquement aux demandes d'autorisation de construire.
- La modification d'un PLU lorsque les changements n'ont pas modifié l'économie générale du projet (CAA de Bordeaux, 04 décembre 2018, n°17BX00304).
- La modification du classement d'une zone d'urbanisation future "4NA" à une zone à urbaniser, ne peut être considérée comme une ouverture à l'urbanisation¹⁷⁰ donc pas d'obligation de saisir la CDPENAF (CAA de Marseille, 16 novembre 2021, n°20MA04845).



La jurisprudence Danthony est applicable au droit de l'urbanisme (CE, 17 juillet 2013, Société française du radiotéléphone – SFR, n°350380), notamment en ce qui concerne la saisine des CDPENAF. Ainsi, le vice de procédure qui découle de l'absence de saisine de la CDPENAF ne justifie l'annulation que s'il a été susceptible d'exercer une influence sur le sens de la décision ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie (exemples : CAA de Bordeaux, 15 décembre 2015, n° 13BX03122 ; CAA de DOUAI, 30 juin 2020, 18DA01901, 18DA01931)

- Exemple de cas où l'absence de saisine a pu exercer une influence sur la décision : La CDPENAF a rendu un avis favorable sur le projet de PLU, mais elle n'a pas été saisie d'une demande de dérogation (article L. 142-5), donc son silence sur la demande de dérogation ne peut s'interpréter comme un avis tacite favorable. En l'espèce, le vice lié à l'absence d'avis de la CDPENAF était susceptible d'exercer une influence sur le sens de la délibération en litige. (CAA de Lyon, 27 avril 2021, n°20LY01559)
- Exemple inverse : La réduction des surfaces des exploitations agricoles existantes est particulièrement minime et le président de la chambre d'agriculture a donné un avis

favorable au projet. Donc le vice de non consultation n'entraîne pas l'illégalité car il ne constitue pas une garantie et n'aurait pas eu d'influence sur la décision¹⁷¹. (CAA de Bordeaux, 19 octobre 2021, n°19BX0207).

Le juge apprécie assez souplesment l'exigence de « consultation ».

- Exemple 1 : Il s'agissait d'un avis de la CDPENAF sur le SCOT dans lequel elle ne se prononçait pas spécifiquement sur la dérogation à accorder en vue de l'ouverture à l'urbanisation. Mais la CDPENAF a examiné ce point, et préconisé que la commune n'ouvre pas à l'urbanisation deux des secteurs envisagés. Donc l'absence de consultation spécifique de la commission sur la dérogation envisagée, qui ne constitue pas une garantie, n'a pas été de nature à influencer la décision prise par le préfet ni la délibération adoptant le PLU (CAA de Lyon, 07 juillet 2020, n°19LY02945)
- Exemple 2 : les dossiers avaient fait l'objet d'une présentation devant les CDPENAF et elles ont été « mises en mesure de faire valoir leurs observations ». Donc le moyen de l'absence de saisine est écarté. (CE, 19 novembre 2020, n°417362).

Portée de l'avis de la CDPENAF

À l'exception des cas où la CDPENAF rend un avis conforme¹⁷² – c'est-à-dire qui lie l'autorité administrative –, cet avis ne lie pas l'autorité administrative, **et il est simplement pris en compte par le juge lors de son contrôle.**

Exemples :

- L'avis défavorable de la CDPENAF ne lie pas les auteurs du PLU (exemples : CAA de Versailles, 17 déc. 2020, 19VE01707 ; CAA de Lyon, 14 mars 2023, n°20LY02452).

¹⁷⁰ Art. L. 142-4 code de l'urbanisme.

¹⁷¹ Art. L. 111-5 code de l'urbanisme.

¹⁷² Art. L. 112-1-1 et L. 181-12 du code rural et de la pêche maritime, Art. L153-16 du code de l'urbanisme



3. LES PLU/PLU(i)

En pratique, le PLU(i) est un des documents qui est le plus directement lié à la défense d'une terre. En effet, le PLU(i) permet d'organiser le territoire dans lequel il s'inscrit en « zones » urbaines, naturelles, forestières ou agricoles mais permet aussi de structurer des projets d'urbanisme majeurs ou de préserver efficacement des parties du territoire. Ainsi le PLU(i), une fois devenu exécutoire et entré en vigueur, est opposable en droit. La partie du PLU(i) qu'on appelle le règlement notamment produit des effets à l'égard des tiers qui ne peuvent l'ignorer. Le règlement du PLU(i) a donc valeur juridique et permet de garantir l'effectivité des règles et limites posées par le PLU(i).

a. La comptabilisation des ENAF dans les PLU

Le rapport de présentation du PLU contient une analyse de la consommation d'ENAF au cours des 10 années précédant le document, et fixe des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace¹⁷³. Les recours passés nous montrent qu'il est judicieux de contester la méthode de calcul de la consommation d'ENAF dans certains cas, et ainsi des objectifs fixés en fonction (ce qui sera à déployer également pour les méthodes de calculs jusqu'à 2031, en relation avec les bilans que les territoires doivent rendre sur cette consommation).

Exemple de censure de la méthode de calcul :

- Le Tribunal administratif a annulé le PLU(i) de la métropole de Toulouse car la méthode choisie pour calculer la consommation d'ENAF n'était pas justifiée et avait mené à **surévaluer significativement les données de consommation** par rapport à la réalité

¹⁷³ Art. L. 151-4, code de l'urbanisme.

- **Un avis défavorable peut être pris en compte parmi d'autres éléments pour l'annulation d'une délibération approuvant un PLU** (CAA de Marseille, 13 décembre 2018, n°17MA03739).

Cependant, un avis défavorable n'est pas suffisant en lui-même pour justifier une annulation. Le juge peut rejeter la demande malgré un avis défavorable (CAA de Bordeaux, 18 déc. 2018, n°17BX00301).

- **Un avis favorable ne suffit pas non plus pour écarter une demande d'annulation d'un permis de construire.** Ex : avis favorable de la CDPENAF mais tous les autres indices vont dans le sens de l'annulation du permis de construire (CAA de Douai, 25 avril 2019, n°17DA01027-17DA01147).
- Mais un avis favorable peut être pris en compte pour valider l'adoption dans un PLU d'une ouverture à l'urbanisation et écarter la demande d'annulation (CAA de Nancy, 30 mars 2022, n°19NC01816).

observée (TA de Toulouse, 30 mars 2021, *Le collectif des riverains de L'avenue de la république et de la route de Toulouse à Cornebarrieu et autres* n° 1902329). Cette décision a été confirmée par la Cour administrative d'appel de Bordeaux (CAA Bordeaux, 15 février 2022, n°21BX02287).

Les auteurs du document ont défini la consommation d'ENAF en procédant à une extrapolation basée sur la reconduction de la consommation moyenne observée sur la période 2007/2013 et en projetant, par suite, une extension de 167 hectares par an sur les cinq dernières années de la période de référence décennale.

Mais la métropole n'apporte cependant aucune explication convaincante sur les raisons pour lesquelles les projections de consommation d'espace n'ont pas été revues pour les années 2014 à 2018 de manière à les rendre plus cohérentes avec les dernières tendances observées, lesquelles faisaient ressortir une consommation moyenne annuelle inférieure de plus de 38 % à celle qui avait été retenue pour l'extrapolation initiale. De surcroît, le rapport de présentation ne précise pas non plus pour quels motifs, alors que le diagnostic avait déjà mis en évidence une nette tendance au ralentissement de la consommation d'espace et que cette diminution était imputée au moins en partie à des phénomènes structurels.

Exemples de confirmation du mode de calcul :

- *Exemple d'interprétation large de la notion de consommation* : l'association requérante estimait que la consommation d'ENAF était surestimée et que cela faussait les objectifs de consommation à horizon 2030. **Le juge précise ainsi que la consommation des espaces peut s'entendre de la perte d'une vocation agricole ou naturelle de l'espace en cause et non seulement comme une artificialisation des terres** (effective). C'était le cas en l'espèce car les espaces concernés comprenaient notamment des **autorisations d'urbanisme en cours d'exécution**. (CAA de LYON, 17 mai 2023, n°22LY01498).

- *S'appuyer sur l'indicateur du mode d'occupation des sols est une bonne méthode de calcul* : l'association requérante contestait la méthode de calcul pour mesurer les effets du PLU(i) sur la consommation d'espaces. En l'espèce, le PLU(i) faisait un diagnostic des densités bâties du territoire, ainsi que du potentiel de mutabilité par type de tissu urbain dans un objectif de densification des tissus existants. Le choix de la méthode est justifié dans le rapport (une analyse des emprises au sol bâties et des hauteurs actuelles a été menée, et croisée avec les règles d'emprise au sol et de hauteur mises en place dans le cadre du PLU(i) + Présentation analyse également commune par commune). Le juge considère que la prise en compte de l'indicateur du mode d'occupation des sols est plus précise et correspond mieux à la réalité de l'état des espaces existants que la méthode proposée par les requérants. (CAA de PARIS, 1ère chambre, 04 mai 2023, n°21PA06331).

b. Les ouvertures à urbanisation

Le juge opère un **contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation sur le zonage** – ce qui veut dire qu'il laisse une certaine marge d'appréciation à l'administration (CE, 3 novembre 1982, n° 30396 ; CAA de Versailles, 02 février 2023 ; CE, 03 juin 2020) –, **et de l'exactitude matérielle des faits**. Pour trancher, il prend en compte « *la situation existante et les perspectives d'avenir* », ce qui correspond à apprécier la réalité de la situation et de l'affectation. Le juge s'appuie sur plusieurs indices, en particulier :

- Les objectifs du PADD,
- la continuité avec une zone naturelle ou agricole,
- la vocation des zones,
- le fait que la parcelle soit desservie ou non par les réseaux.



— **Concernant la prise en compte du PADD**, le juge opère une appréciation globale (CE, 3 juin 2020 n°429515, Société Inerta et société Océane ; CAA de Toulouse, 2 février 2023, n°21TL00566). Par ailleurs, pour éviter la censure, il ne faut pas que le classement en zone inconstructible empêche la mise en œuvre des objectifs de constructions prévus dans le PADD.

Exemples :

- CE, 3 juin 2020, n° 429515, Société Inerta et société Océane : Des sociétés contestant le classement en zone agricole (A) par la modification d'un PLU. **Le CE confirme le classement de parcelles en zone agricole (A)** en considérant premièrement que c'est en cohérence avec les orientations générales et les objectifs du PADD. Contrôle global : le juge s'appuie sur la vocation agricole du secteur en bordure duquel ces parcelles se situent, le parti d'urbanisme de la commune (ne pas permettre l'étalement de la zone urbaine contiguë à ce secteur sur le territoire de la commune voisine), la circonstance que les parcelles en cause ne supportent que des constructions légères et des aménagements d'ampleur limitée.
- CAA de Lyon 14 février 2023, n°21LY03903 (solution inverse) : **Annulation d'une partie du classement en zone 2AUE** (à urbaniser i.e. limite fortement les constructions nouvelles) en réaffirmant l'objectif de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain du PADD et en prenant en compte plusieurs facteurs : la parcelle est isolée du reste des terrains par une voie de desserte, elle est raccordée aux divers réseaux publics collectifs, le document d'urbanisme précédent la classait en zone UC. (zone urbaine mixte) Le reste du zonage (AU) est confirmé.
- Exemple de censure. CAA de Nantes, 7 mars 2023, n°22NT00426 : la Cour réaffirme la cohérence de la zone agricole avec les orientations générales et les objectifs du PADD. La CAA analyse ensuite : « *Eu égard à la présence d'une maison sur l'une des parcelles en litige, à l'enclavement des trois autres au sein d'un espace construit et à la faible superficie de la parcelle n° 286, et sans que soit remis en cause par ailleurs la cohérence des orientations générales et*

des objectifs du projet d'aménagement et de développement durables de la commune tels que rappelées au point précédent, ces parcelles ne peuvent être regardées comme des terres agricoles présentant un potentiel agronomique, biologique ou économique au sens des dispositions précitées l'article R. 151-22 du code de l'urbanisme. Par voie de conséquence, le classement en zone AL des quatre parcelles en litige est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation. »

Focus sur l'ouverture à l'urbanisation (zones classées agricole (A) ou naturelle (N) qui deviennent U)

Le juge est plutôt protecteur des zones N (naturelles). On ne peut pas ouvrir à l'urbanisation n'importe comment. Il faut que la commune ait un projet, se fasse une réserve foncière (exemple : annulation d'une délibération approuvant une modification du PLU qui ouvrirait à l'urbanisation d'une zone AU, incluant des parcelles situées dans cette zone depuis plus de 9 ans sans que la commune n'ait procédé à des acquisitions durant cette période (TA Strasbourg, 17 janvier 2019, n°1801905).

Exemple de rejet de requête en annulation :

CAA de Toulouse, 4ème chambre, 16 février 2023, n°21TL00610 : Afin de confirmer le zonage 2AU de surfaces agricoles, le juge s'appuie sur le contenu de l'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) qui limite la zone d'urbanisation : Afin de modérer la consommation d'ENAF, cette zone d'urbanisation future est limitée à un peu plus de deux hectares avec une densité moyenne des nouvelles constructions d'au moins vingt logements par hectare ce qui représente une capacité d'environ cinquante logements. Il prend en compte le fait qu'il s'agit d'une seule opération d'aménagement d'ensemble, et que le programme d'habitat proposera des logements adaptés à toutes les générations afin de favoriser la mixité sociale (20 % de logements sociaux). Il s'appuie en outre sur le fait qu'elle est située dans la continuité de la zone urbaine existante, en

dehors de la zone inondable, et représente une surface modérée de 2 hectares au regard de la surface agricole utile de la commune qui représente 107 hectares. Il n'y a pas eu d'erreur manifeste.

Exemple d'annulation :

CAA de Toulouse, 4ème chambre, 02 février 2023, n°21TL00566 : Annulation d'une partie du PLU ouvrant plusieurs zones à l'urbanisation.

- Le juge rejette une partie du recours contre le PLU qui classe plusieurs parcelles en zones à urbaniser en prenant en compte : le fait que la part réservée aux espaces agricoles s'accroît ainsi d'environ 200 hectares (alors que les zones naturelles restent largement majoritaires en couvrant 87 % du territoire communal) et la réduction du rythme annuel moyen de prélèvement sur les espaces agricoles et naturels (qui reste en extension). **Donc le PADD retenu par le conseil municipal des Angles n'est pas incompatible avec le principe d'équilibre visé au 1° de l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme.**
- En revanche, le classement d'une autre partie du territoire en zone à urbaniser est illégale. Le PLU contient l'ouverture à l'urbanisation d'une zone qui se situe dans un **environnement montagnard particulièrement sensible**, tant sur le plan paysager (localisation sur une ligne de crête à proximité immédiate de la forêt) que sur le plan écologique compte tenu de son appartenance à **plusieurs zones d'inventaire ou de protection** et à deux zones relevant du **réseau Natura 2000**. De plus, compte tenu de sa position sur la ligne de crête, la zone à urbaniser en question présente une visibilité marquée depuis le village, la plaine et le lac voisins. Elle jouxte sur l'autre versant un vaste secteur naturel boisé constitué. En outre, les mesures retenues pour limiter l'impact de l'implantation de bâtiments (s'agissant des couleurs et des matériaux des constructions) **sont insuffisantes par rapport à l'exigence de préservation de l'environnement montagnard** (art. L. 122-9 du code de l'urbanisme). Enfin, alors même que cette zone se trouve dans le prolongement

d'un secteur bâti de la commune et qu'elle pourrait être desservie par des réseaux d'une capacité suffisante, il ressort des pièces du dossier qu'elle est distante de plus de deux kilomètres du bourg-centre où sont implantés l'ensemble des services, commerces et équipements. Il souligne le peu d'intérêt pour la production de logements. Donc le juge constate une erreur manifeste d'appréciation et annule l'ouverture à urbanisation.

4. L'URBANISATION EN DEHORS DES PÉRIMÈTRES URBANISÉS (DANS LE CADRE DU RNU)

La règle de la constructibilité limitée en l'absence de PLU est appliquée strictement par le juge. Elle s'oppose à la réalisation de constructions ayant pour effet d'étendre la partie actuellement urbanisée de la commune, c'est-à-dire des zones « qui comportent déjà un nombre et une densité significatifs de constructions » (CE, 29 mars 2017, Cne de Saint-Bauzille de Putois, n°393730).

Ainsi, en dehors des parties actuellement urbanisées de la commune, l'autorité est obligée de refuser les demandes d'autorisation d'occupation du sol sous peine d'annulation par le juge :

- exemple concernant le permis de construire (CAA de Marseille, 23 novembre 2015, SARL Casa di Petra, n°14MA00826).
- exemple concernant le certificat d'urbanisme (CE, 15 avril 1996, Coudie, n° 87678).

— Pour apprécier si un projet a pour effet d'étendre la partie actuellement urbanisée de la commune, il est tenu compte : de la proximité immédiate du projet avec des constructions existantes situées dans les parties urbanisées de la commune, de la vocation de la zone pour déterminer si le terrain d'assiette du projet se trouve à l'intérieur des parties urbanisées de la commune (CE, 29 mars 2017, Cne de Saint-Bauzille de Putois, n°393730) mais aussi de la géographie des lieux, de la desserte par des voies d'accès, du nombre et de la densité des constructions projetées, du sens du développement de l'urbanisation, ainsi que de l'existence de coupures d'urbanisation, qu'elles soient naturelles ou artificielles. (CAA Bordeaux 1^{er} mars 2018, n° 17BX02344, Cne de Bariatou)

Parmi ces critères, le plus déterminant est celui de la densité des constructions (L'application de la règle de constructibilité limitée en bordure de la commune – Louis Dutheillet de Lamothe – AJDA 2017. 1349).

Par conséquent, pour se prononcer sur le point de savoir si la réalisation d'un projet a pour effet d'étendre le périmètre de la partie urbanisée de la commune, il convient de tenir compte :

- Du nombre de constructions et de la densité des constructions projetées. (CE 29 mars 2017, Cne de St-Bauzille-de-Putois, n°393730)
- De sa proximité avec les constructions existantes situées dans les parties urbanisées de la commune, (Exemples : CAA Lyon, 15 novembre 2018, n°17LY00987 ; CAA Douai, 31 octobre 2018, n°17DA01219).

Exemple : le juge observe l'insertion du projet ou la proximité avec une zone urbanisée : c'est-à-dire si elle est en continuité ou en rupture par rapport à une zone urbanisée. :

- pour une zone de jardins (Exemple : CE, 27 avril 1994, Sollières-Sardinières, n°108061),
- une voie de circulation (Exemple : CE, 4 octobre 1999, Hays, n°108111),
- un pont surplombant un ruisseau (Exemple : CAA Marseille, 20 septembre 2007, Cinesi, n°05MA007671).

Notion d'extension mesurée des constructions existantes

Cette notion apparaît dans le code de l'urbanisme (art. L. 111-4). Elle « figure par ailleurs très souvent dans le règlement des plans d'occupation des sols (POS) ou PLU »¹⁷⁴. Elle est d'ailleurs parfois définie dans les documents d'urbanisme. **Elle doit être appréciée de manière stricte parce qu'elle déroge au principe de non-constructibilité** d'un secteur ou d'une zone.

Trois éléments doivent être réunis pour que des travaux puissent être qualifiés d'extension mesurée d'une construction existante :

- **Une construction existante** (pas de construction *ex nihilo*. (Exemple : CAA Douai, 6 mai 2010, n°09DA00784).
- Les travaux doivent avoir pour objet **d'étendre cette construction existante**. Cela s'apprécie au regard de son implantation par rapport aux constructions existantes et de son ampleur limitée en proportion de ces constructions. (CE, 29 mai 2019, Min. de la Cohésion des territoires). Cela implique un caractère contigu. Par exemple, un projet de construction d'un bâtiment séparé de la construction principale existante ne saurait être considéré comme une extension de cette construction (CE, 27 janvier 1995, n° 119276).
- **Le caractère « mesuré » de l'extension**. Le rapport entre la surface nouvelle et la surface existante est le principal critère, mais pas le seul pris en compte par le juge.

Exemple : le doublement de la surface n'est pas une extension mesurée (CAA Marseille, 7 mai 2012, n°10MA01484 ; CAA Nantes, 16 février 2010, n°09NT00584). L'extension est considérée comme mesurée lorsqu'elle s'accompagne d'une augmentation de la surface inférieure ou égale à 30 % (CE, 18 novembre 2009, 326479 – CAA Douai, 3 juillet 2008, n°07DA01002).

¹⁷⁴ David GILLIG, Qu'est-ce qu'une extension mesurée d'une construction existante ?, Construction - Urbanisme n° 4, Avril 2014.

Le projet de création de trois logements et d'un bar-restaurant d'une surface de 440 m² ne peut être regardé comme une extension du bâtiment existant, lequel est une construction légère de 20 m², du reste édifiée sans permis. (CE 15 avril 1996, Bonnet, n°098060)

Le juge a pu considérer que le caractère « mesuré » de la construction est contenu dans la qualification d'une « extension » (CE 29 mai 2019, Min. de la Cohésion des territoires, n°419921).

Constructions ou installations sur délibération motivée du Conseil municipal dans l'intérêt de la commune

Concernant la qualification de « l'intérêt de la commune » pour justifier une dérogation en application de l'article L. 111-4 4° du code de l'urbanisme, **le juge contrôle la matérialité des faits et l'erreur manifeste d'appréciation, ce qui laisse une marge de décision à l'administration** (TA Pau, 21 janvier 1989, Mme Labandes, n°9542).

Exemples de cas où le juge a considéré qu'il y avait un intérêt communal :

- Une exception à la règle peut être motivée par la contribution du projet à l'essor économique local. (CAA Bordeaux, 6 décembre 2004, Assoc. de sauvegarde de l'église de Castels et du château de Fages, n°00BX01437).
- L'établissement d'un entrepôt en raison de la création d'emplois, malgré des emplacements disponibles dans les communes voisines. (CE 29 juin 1994, M. et Mme Pierard).
- L'intérêt communal peut résulter de ce que **le projet contribue à éviter la diminution de la population dans la commune**. (CE 16 mai 2018, Cne de St-Donat et a., n°408623).

Le juge vérifie au vu de l'ensemble des données démographiques produites, que l'existence d'une perspective de diminution de cette population est établie (CE, 17 décembre 2007, Min. des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer c/ Malot, n°295425). Il apprécie assez strictement la perspective de diminution qui justifie la dérogation.

Exemples :

- Ce n'est pas le cas lorsque à la date de l'arrêt litigieux, les données statistiques récentes faisaient état d'une augmentation de la population de la commune. (CAA Marseille, 26 mars 2018, n°16MA03206),
- Ni lorsque le premier adjoint et le maire de la commune avaient, lors d'interventions publiques, fait état d'une hausse de la population. (CAA Douai, 5 mars 2015, M. et Mme C., n° 13DA01446),
- Ni lorsque les données démographiques de l'INSEE postérieures à la délibération d'autorisation font état d'une diminution de onze personnes depuis 2014, ces résultats ne peuvent être regardés comme caractérisant une baisse significative et durable de la population communale (CAA Nantes, 10 nov. 2020, Cne de Noyal-sous-Bazouges, n° 19NT03627).
- **Il faut une baisse structurelle de la population ou un vieillissement important des habitants** (CAA Douai, 21 mars 2013, n°12DA00309).

Exemples de cas où le juge a considéré qu'il n'y avait pas d'intérêt communal :

- Ensemble de 65 logements qui n'était que la première tranche de nombreux logements nécessaires à un centre de vacances et de loisir. Ne rentre pas dans les exceptions compte tenu de la nature et de l'importance de l'opération. (CE 2 avril 1993, Cne de Saint-Martial-de-l'Albarède, n°110689).
- L'implantation de constructions à usage d'habitation dans une zone à vocation exclusivement agricole au motif d'un apport de population. (CE 12 oct. 1992, M. et Mme Duyck, n°85663).
- Projet sur un terrain à 250 mètres du bourg, à plus de 100 mètres d'un hameau, le long

d'un chemin rural où n'existent que quelques habitations dispersées. (CE 21 juin 1995, Mme Marichal, n°138210).

- Deux projets de 60 et 53 maisons individuelles sur un terrain de 35 ha en grande partie boisé et dépourvu de toute construction, compte tenu de sa nature, de son emprise, de l'implantation des constructions et de son importance pour une commune d'environ 2000 habitants ne comprenant que 800 logements (CAA Paris, 18 mars 1997, Sté Kaufman et Broad, n°95PA03441).
- Délibération du conseil municipal qui se fonde seulement sur l'objectif de lutter contre la désertification des campagnes. (CAA Bordeaux, 6 mars 2007, Guérin, n°04BX01885).
- Délibération du conseil municipal qui se fonde seulement sur l'objectif d'éviter l'éventualité de la fermeture d'une classe à la prochaine rentrée scolaire. (CAA Lyon, 30 sept. 2014, M. C., n°13LY01031).

5. LES DÉCLARATIONS D'UTILITÉ PUBLIQUE

Le juge opère un contrôle poussé sur les déclarations d'utilité publiques (contrôle du bilan). Ce qui veut dire qu'il **prend en compte l'ensemble des données et substitue son appréciation à celle de l'administration**. « Cependant, si l'apparition de la théorie du bilan paraît avantageuse pour les requérants, elle aboutit assez peu fréquemment, dans la pratique, à des annulations. Une étude approfondie de la jurisprudence permet ainsi d'observer que **plus une opération est d'envergure, plus le juge aura tendance à estimer que les avantages qu'elle présente sont supérieurs aux inconvénients occasionnés** »¹⁷⁵.

¹⁷⁵ Pierre Tifine, Art. 545 - Fasc. 10 : expropriation. – Régime général et objet de la procédure, JurisClasseur Civil, 2021

Concernant l'artificialisation des sols plusieurs moyens relatifs à l'environnement peuvent être soulevés. Les moyens ici relevés sont non exhaustifs.

— Principe d'interdiction de toute destruction des espèces protégées ou de leur habitat

Exemple :

La cour administrative d'appel de Paris confirme la légalité d'une autorisation délivrée pour la réalisation du projet CDG Express, en particulier la légalité de la dérogation à l'interdiction de porter atteinte aux espèces protégées car le projet répond à une raison impérative d'intérêt public majeur, notamment du fait des incidences du projet sur l'ensemble du réseau de transport, de l'importance du trafic de l'aéroport Paris Charles de Gaulle, de la saturation de sa desserte, de ses possibilités d'extension (CAA Paris, 28 avril 2022, n°20PA03994, min. Transition écologique).

— Le principe de précaution est applicable aux déclarations d'utilité publique

« Une opération qui méconnaît les exigences du principe de précaution ne peut légalement être déclarée d'utilité publique. » (CE, ass., 12 avr. 2013, n° 342409, Assoc. coordination interrégionale stop THT et a.)

Application :

- Il appartient à l'autorité compétente de l'État de rechercher s'il existe des éléments de nature à accréditer l'hypothèse d'un risque de dommage grave et irréversible pour l'environnement ou d'atteinte à l'environnement susceptible de nuire de manière grave à la santé, qui justifierait, en dépit des incertitudes subsistant quant à sa réalité et à sa

portée en l'état des connaissances scientifiques, l'application du principe de précaution.

- Si ces conditions sont remplies, il lui incombe de veiller à ce que des procédures d'évaluation du risque identifié soient mises en œuvre par les autorités publiques ou sous leur contrôle et de vérifier que, eu égard, d'une part, à la plausibilité et à la gravité du risque, d'autre part, à l'intérêt de l'opération, les mesures de précaution dont l'opération est assortie afin d'éviter la réalisation du dommage ne sont ni insuffisantes, ni excessives (CE, 11 mai 2016, n°384608 et n°384867).
- Lorsque le principe de précaution est applicable, il est intégré dans le cadre du contrôle du bilan de la déclaration d'utilité publique.

— Les mesures d'évitement/ de réduction/ de compensation

La déclaration d'utilité publique doit « à peine d'illégalité, comporter, au moins dans (ses) grandes lignes, compte tenu de l'état d'avancement des projets concernés, **les mesures appropriées et suffisantes** devant être mises à la charge du pétitionnaire ou du maître d'ouvrage destinées à **éviter, réduire et, lorsque c'est possible, compenser** les effets négatifs notables du projet sur l'environnement ou la santé humaine ainsi que les modalités de leur suivi. Ces mesures sont, si nécessaire, précisées ou complétées ultérieurement, notamment à l'occasion de la délivrance des autorisations requises au titre des polices d'environnement » (CE, 9 juillet 2018, n° 411030, Cne Villiers-le-Bâcle et a., Assoc. FNE Ile-de-France et a.)

Exemple des projets routiers.

Ceux-ci n'ont pas à être conforme au SDAGE. « La déclaration d'utilité publique de travaux relatifs à un ouvrage routier ne constitue pas, du seul fait de son objet principal, une décision dans le domaine de l'eau ». Les DUP relatives à un ouvrage routier n'ont pas à être conforme au SDAGE au sens de l'art. L. 212-5-2. (CE, 6ème - 5ème chambres réunies, 19 novembre 2020, n°417362,

Commune de Val-de-Rueil) Le CE a rejeté le recours contre le projet d'autoroute permettant le contournement de Rouen car il a considéré qu'il répondait à une finalité d'intérêt général dans la mesure où il a pour but de « détourner une partie significative du trafic de transit qui traverse actuellement le centre de l'agglomération rouennaise afin de contribuer à l'amélioration de la sécurité, de la santé et du cadre de vie des habitants et de favoriser le développement des transports collectifs, tout en améliorant la desserte du territoire et en favorisant le développement de l'économie locale ».

Malgré les importantes atteintes à l'environnement (augmentation nette de l'émission de divers polluants, une augmentation des émissions de CO² de l'ordre de 50 000 tonnes par an, la destruction de 146 hectares d'espaces boisés et de plusieurs centaines d'hectares de sols naturels ou agricoles, et qu'il est de nature à exercer une incidence négative sur plusieurs espèces animales ou végétales protégées au voisinage de son emprise), **le juge a considéré que les mesures ERC étaient suffisantes en l'espèce** (construction d'ouvrages spécifiques visant à prévenir l'aggravation des risques d'inondation et à protéger les aquifères contre les pollutions structurelles ou accidentelles, par la reconstitution en lisière des forêts existantes d'espaces boisés et, d'autre part, à limiter les nuisances, notamment visuelles et acoustiques, causées aux riverains de l'infrastructure ainsi qu'à certaines espèces animales ou végétales, mesures à préciser au moment de la délivrance d'autorisations).

Les moyens relatifs à la protection de l'environnement sont pris en compte mais il semble qu'ils mènent rarement en eux-mêmes à une annulation – surtout lorsqu'il s'agit de projets d'ampleur.

II. UTILISER L'OBJECTIF ZAN EN CONTENTIEUX

1. RÈGLES PROCÉDURALES GÉNÉRALES

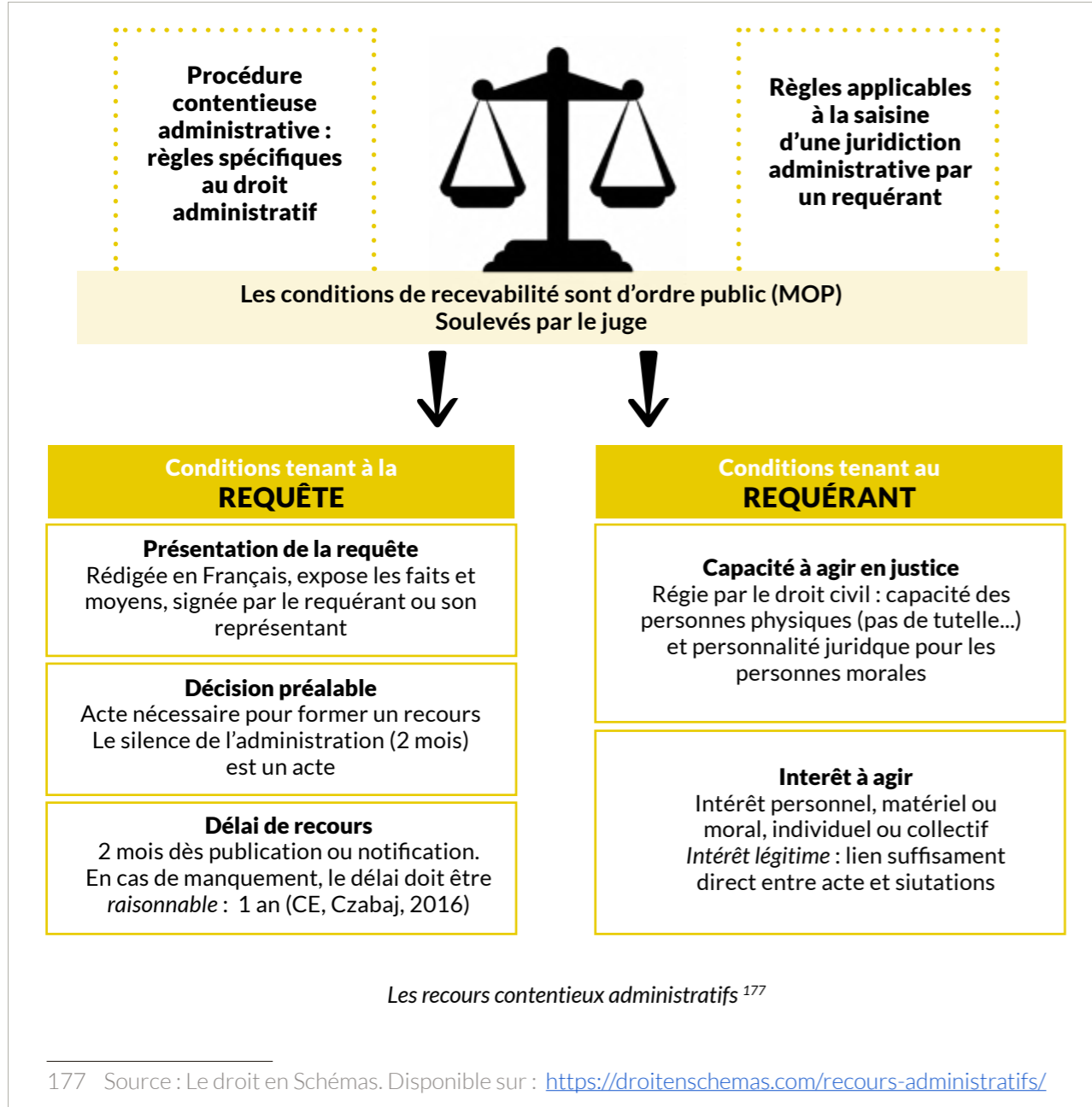
Quel que soit le recours, il doit être exercé contre une décision de l'administration.

Tout d'abord, la première chose à faire est d'identifier la ou les décisions de l'administration que vous souhaitez attaquer (un permis de construire, une autorisation ICPE, l'autorisation d'un centre commercial, une déclaration d'utilité publique, etc.). Cette décision préalable est nécessaire pour mener un recours contentieux.

Pour que la requête soit recevable, il convient donc d'être en possession d'une décision de l'administration. Cette décision peut émaner, par exemple, de l'État (notamment via la préfet), du département, d'une commune, et elle peut par exemple prendre la forme d'un décret, d'un arrêté ou d'une simple lettre.

S'il n'existe pas de décision de l'administration identifiable (typiquement quand un simple comportement de l'administration vous porte préjudice, sans qu'il existe une décision) : il convient d'abord d'adresser une demande dite demande préalable à l'administration afin qu'elle prenne une décision. C'est le recours administratif préalable (cf. notre guide sur [les possibles recours possibles contre les projets imposés et inutiles¹⁷⁶](#)).

¹⁷⁶ <https://notreaffaireatous.org/wp-content/uploads/2020/11/Guide-juridique-Recours-locaux.pdf>



Est dit « *recevable* » le recours qui remplit les conditions nécessaires à son examen par le juge. Ainsi un recours non recevable ne sera pas examiné par le juge. Un recours est recevable si :

- Il a été précédé d'un recours administratif préalable, dans le cas où celui-ci est obligatoire.
- Il a été déposé dans les délais.
- Le requérant est recevable.

Plusieurs conditions relatives à la personne qui souhaite tenter le recours doivent être remplies : avoir la capacité d'agir, avoir un intérêt à agir, et la représentation par un avocat si nécessaire.

Toutes ces questions sont primordiales avant de se lancer dans une action juridique (cf. [notre guide sur les possibles recours contre les projets inutiles et imposés](#)). **Nous nous attarderons ici sur l'intérêt à agir des requérants afin que les lecteurs puissent cibler les potentiels alliés qui contribueront à cette action.**

Il est souvent plus stratégique d'allier plusieurs requérants dans le même recours, voire de diversifier le type de requérant (association, particulier, élu...) afin de donner plus de poids à votre recours, afin de souligner les intérêts auxquels le projet attaqué porte atteinte, et pour ne pas risquer de voir son recours rejeté du fait de son défaut d'intérêt à agir.

En général, il s'agit d'apprécier l'intérêt du requérant à obtenir l'annulation de l'acte. Le juge administratif se montre assez flexible en ce qui concerne les documents d'urbanisme. En ce qui concerne les autorisations d'urbanisme, des spécificités peuvent freiner les requérants.

Intérêt à agir du requérant contre le document d'urbanisme de sa propre localité

Communes, tiers propriétaires ou domiciliés, association, peuvent agir contre un PLU, un SRADDET (et par analogie un SCOT).

Ont été reconnus comme ayant un intérêt à agir :

- **Les tiers**, bien que ces documents ne soient pas directement opposables aux demandes d'autorisations d'utilisations des sols (CE, 2 mars 1977, n° 01112, *Domat*), en raison de leurs « effets différés sur le droit des propriétaires fonciers » (B. Genevois, concl. sur CE, 29 janv. 1982, *Cne Contes et Dalbéra*).
- **Une personne simplement « domiciliée » dans la région.**

Action contre le SDRIF ou le schéma d'aménagement de la Corse a été reconnu (CE, 30 juillet 1997, n° 159648, *Fanartzis et Warin* : *JurisData* n° 1997-050922. – V. aussi CE, 14 janvier 1994, n° 135936, Coll. terr. Corse et *Casalonga et a.* : *JurisData* n° 1994-040679 ; CE, 1re - 6e ss-sect. réunies, 23 oct. 2015, n° 375814.).

Également pour un particulier propriétaire d'immeuble sur les communes concernées (CE, 19 févr. 1982, *Cts de Panisse-Passis et a.* : *Lebon T.*, p. 781).

- **Les associations à condition que cela soit inscrit dans leurs statuts** : Les associations ont intérêt à agir à condition que la défense des intérêts concernés par la réglementation de l'urbanisme sur le territoire de la commune fasse partie de leur objet statutaire. L'intérêt à agir des associations agréées pour la défense de l'environnement, au titre de l'article L. 141-1 du code de l'environnement, est plus facilement reconnu¹⁷⁸.

¹⁷⁸ L'article L. 142-1 prévoit que les associations agréées au titre de l'article L. 141-1 du code de l'environnement « justifient d'un intérêt pour agir contre toute décision administrative ayant un rapport direct avec leur objet et leurs activités statutaires et produisant des effets dommageables pour l'environnement sur tout ou partie du territoire pour lequel elles bénéficient de l'agrément dès lors que cette décision est intervenue après la date de leur agrément

- **Les communes comprises dans le champ d'application de ces documents** ont évidemment intérêt pour agir à leur encontre (CE, 23 octobre 2015, n° 375814, *Cne Maisons-Laffitte et a.* : *JurisData* n° 2015-023396. – V. aussi CE, 2 juin 1982, n° 12444, *Cne Saint-Alban de Roche et a.*).
- **Un conseiller municipal** (CAA Marseille, 1re ch., 15 septembre 2022, n°22MA01219); ici contre un PLU « *En tout état de cause, M. C peut également se prévaloir de sa qualité de conseiller municipal, laquelle n'est pas contestée, pour demander l'annulation de la délibération contestée.* »
- **Les membres d'un organe délibérant :**

Très tôt, le Conseil d'État a admis que les membres de l'organe délibérant d'une commune justifient d'un intérêt à agir contre les actes pris en méconnaissance des prérogatives de l'instance à laquelle il appartient (CE 4 août 1905, *Martin, Lebon 749*, concl. *Romieu* ; *GAJA préc.*, n°16).

Sur ce point on notera une évolution importante de la jurisprudence qui n'exige plus qu'ils se prévalent d'une atteinte portée à leurs prérogatives ou aux prérogatives de l'organisme.

Aujourd'hui, les membres d'un conseil municipal justifient en cette qualité d'un intérêt à attaquer les délibérations de ce conseil, même sans se prévaloir d'une atteinte portée à leurs prérogatives (CE 24 mai 1995, *Ville de Meudon*, req. nos 150360 et 153859, *Lebon 208*. – CE 16 oct. 1995, *Fourcade*, Dr. adm. 1995, no 714, obs. R. S. – CE, ass., 4 avr. 2014, *Dpt de Tarn-et-Garonne*, préc. supra, no 48).

Il en va de même des membres du conseil d'administration d'un établissement public qui justifient en cette qualité d'un intérêt à attaquer les délibérations du conseil (CE 22 mars 1996, *Mmes Paris et Roignot*, req. no 151719 [sol. impl.], *Lebon* ; *AJDA 1996. 363*). » (*Dalloz / E -Membre Organes Délibérants*)

Nécessité de justifier l'impact du document d'urbanisme sur la localité de l'élu.

— L'intérêt à agir d'un élu contre un document d'urbanisme (PLU, SCOT ou SRADDET)

S'agissant de cette catégorie de requérants, on peut adopter la définition donnée par le rapporteur public de la décision Damasio « *le justiciable doit établir que l'acte attaqué l'affecte dans des conditions suffisamment spéciales, certaines et directes [...]* ».

L'intérêt doit être en rapport direct avec l'acte attaqué. Est ainsi sans rapport direct :

un député, contre un décret de délégation d'un ministre (CE, 27 févr. 1987, n° 64347, Noir : JurisData n° 1987-606286 ; Lebon, p. 84) ou contre un décret nommant le président de la Commission de la concurrence (CE, ass., 20 nov. 1981, n° 4923, Schwartz : Lebon, p. 437) ;

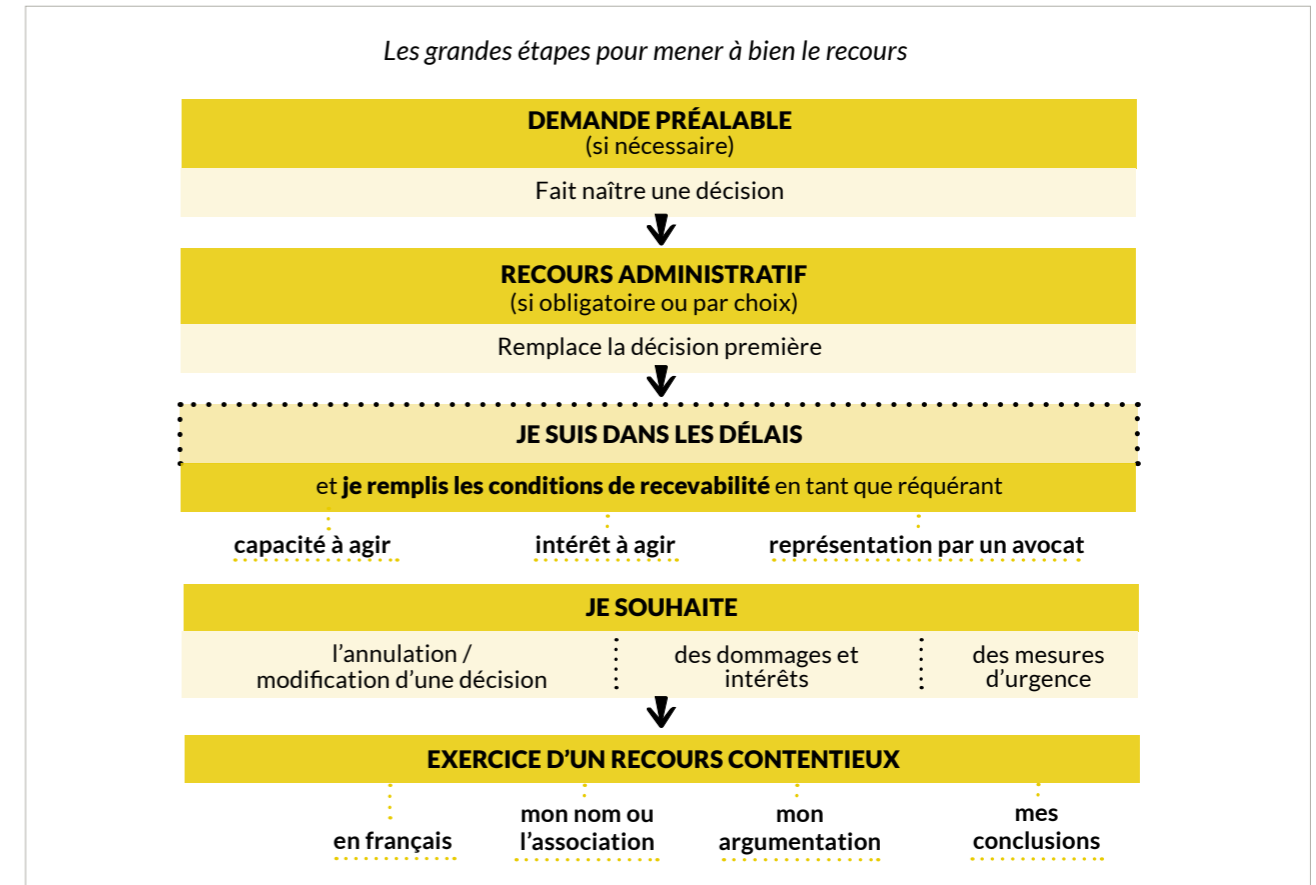
— Intérêt à agir d'un élu contre le document d'urbanisme de la localité voisine (ou Intérêt à agir d'une commune contre le PLU d'une commune limitrophe adopté illégalement)

- Une commune a été jugée recevable pour contester le PLU d'une commune voisine. En l'espèce, le rapport de présentation ne précisait pas les conséquences environnementales de l'urbanisation d'une zone, comportant une zone humide. (CAA Marseille, 30 octobre 2015, n° 13MA04227, Cne La Garde c/ Cne Pradet).
- Une commune et un habitant de cette commune ont été jugés recevables à contester le plan local d'urbanisme d'une commune voisine, en raison de cette proximité et des effets que pourraient avoir les règles adoptées sur le territoire de la commune (CE, 1er février 1989, Durand, Cne Génissac : Lebon T., p. 985).

En l'espèce, un élu d'une localité pourrait agir contre un document d'une localité voisine au motif que le non-respect de l'objectif ZAN par le document d'urbanisme de cette localité voisine entraverait l'objectif ZAN à une échelle supérieure.

— Pas d'intérêt à agir d'un membre d'un conseil départemental contre un permis de construire délivré par le maire d'une commune

Le tribunal administratif de Melun a reconnu que la seule qualité de conseiller départemental ne donne pas au requérant un intérêt à agir contre un permis de construire tacitement délivré par le maire d'une commune de son département : « *le requérant ne justifie pas en sa seule qualité de conseiller départemental d'un intérêt lui donnant qualité pour agir contre le permis de construire tacitement délivré, dès lors que le permis contesté n'a pu en lui-même méconnaître les prérogatives du conseil départemental.* ». (TA, Melun, 23 août 2022, n°2202837).



2. PERSPECTIVES DE CONTENTIEUX

Une fois la situation posée, il convient de définir le ou les meilleures stratégies contentieuses, en fonction de l'urgence, des données disponibles, du résultat souhaité, des faits reprochés, et des personnes portant l'action, et des moyens financiers et matériels à dispositions.

Différentes perspectives seront abordées ici, néanmoins, **celles-ci nécessitent une expertise juridique précise en fonction de chaque cas.**

Les perspectives permettent d'esquisser des solutions. Notamment, ces perspectives contentieuses permettront de pallier relativement à l'urgence dans laquelle les défenseurs de l'environnement se doivent d'agir, en permettant d'anticiper certaines conditions afin de pouvoir donner plus de chances à leur actions juridiques.

a. Solliciter les pouvoirs du préfet

Il est en effet judicieux de passer par le préfet, qui a tout intérêt à ce qu'un projet ou un plan respecte les objectifs fixés par la région et l'État. Le préfet n'est pas tenu de répondre positivement à ce type de demande mais c'est tout de même une stratégie à considérer. L'avantage de cette stratégie est que **toute personne peut alerter le préfet d'une illégalité sans avoir à justifier d'un intérêt à agir**, ni sans avoir à argumenter de manière aussi dense que pour un recours (l'argumentation est tout de même préférable pour avoir des chances de succès).

Ainsi, le préfet pourrait être sollicité pour les raisons suivantes :

- Si la qualification de certaines zones ou parcelles sont non conformes à la nomenclature
- Si le PLU n'est pas ambitieux au regard des objectifs fixés par le SCOT, et le SRADDET
- Si un document d'urbanisme (PLU, SCOT, SRADDET) n'est pas adopté dans les délais

Demander au préfet de faire un courrier de mise en demeure à la collectivité territoriale compétente de mettre en place ses pouvoirs prévus.

Possibilité d'alerter le préfet sur l'illégalité d'un document d'urbanisme afin qu'il exerce un **déféré préfectoral** (recours en annulation devant le TA).

Le déféré préfectoral est en effet une variante du recours pour excès de pouvoir que le préfet peut exercer pour effectuer un contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

Il est important de noter qu'à la différence du recours pour excès de pouvoir, le déféré préfectoral peut être exercé contre des actes qui ne font pas grief (art. L. 2131-6, L. 3132-1, L. 4141-1 du code général des collectivités territoriales), notamment les vœux (CE 30 déc. 2009, req. n° 308514) ou les actes préparatoires (CE 16 juin 2018, req. n° 411630, D^{pt} du Haut-Rhin), et même dans le cas où la décision finale relève du préfet (CE 5 avr. 2019, req. n° 418906, min. de l'Intérieur c/C^{té} de communes du pays de Fayence).

b. Le recours pour excès de pouvoir

Le REP (recours pour excès de pouvoir) vise à demander au juge le prononcé d'une annulation d'une décision administrative en raison de son illégalité. Le recours à un avocat, bien que fortement conseillé, n'est pas obligatoire.

L'appréciation de la légalité de la décision se fait à la date de son édicition, dès lors :

- L'irrégularité de la publication ou de la notification de l'acte sont sans effet sur la légalité et ne pourront être soulevés devant le juge.
- Les changements de fait ou de droit, survenus après l'édicition de l'acte contesté, n'ont aucune incidence sur l'appréciation du juge.

Le recours pour excès de pouvoir ne peut faire l'objet d'aucune demande indemnitaire : il s'agit de l'annulation pure et simple de l'acte administratif contesté.

Quels actes ?

Au niveau du contentieux, les documents d'urbanisme seront visés, puisqu'ils sont vecteur du dispositif ZAN.

La légalité des documents généraux d'urbanisme, plus particulièrement des plans locaux d'urbanisme, peut être contrôlée soit directement lors du recours formé contre un acte relatif à l'édition du document, soit indirectement, sous certaines conditions, à l'occasion d'un recours formé contre un acte dont ce document constitue la base légale (exception d'illégalité). Par exemple, un permis de construire pris sur la base d'un PLU(i) illégal permet de remettre en cause la légalité du PLU(i) à l'occasion d'un recours contre le permis de construire

Ainsi, par exemple, il est possible d'introduire un recours contre :

- les délibérations décidant de l'élaboration ou de la révision du document d'urbanisme
- les délibérations approuvant le document d'urbanisme
- un permis de construire en soulevant l'illégalité du PLU qui constitue sa base légale
- la décision par laquelle le préfet qualifie une opération de « *projet d'intérêt général* » et met en demeure la collectivité concernée de modifier son plan local d'urbanisme (CE, 30 octobre 1992, n° 140220)
- la décision par laquelle le maire refuse de saisir le conseil municipal d'une demande de révision ou de modification du plan local d'urbanisme (CE, 25 septembre 1996, n°130036, - CE, 8 juillet 2016, n° 383304)

Il est possible de demander l'annulation de l'intégralité du document d'urbanisme ou uniquement de certaines dispositions. En revanche, il n'est pas possible d'introduire un recours contre les actes relatifs à la procédure d'élaboration des documents d'urbanisme (sauf par la voie du déferé préfectoral - voir pouvoir du préfet).

Par exemple :

- l'arrêté soumettant un projet de PLU à enquête publique
- la délibération arrêtant le projet de plan : (CE, 13.11.1995, n° 148256)
- l'engagement de la procédure d'élaboration d'une carte communale (CE, 19.07.2017, n° 403805)
- la délibération par laquelle le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale a arrêté le dossier définitif d'un projet d'aménagement (CE, 30 mars 2016, n° 383037)

Quels arguments soulever ?

Dans le cadre d'un recours contre une autorisation d'exploiter ou contre un permis de construire, ou contre un document d'urbanisme, il conviendra de cibler les arguments à invoquer.

Ces arguments vont être développés et devront être étudiés au cas par cas. Il conviendra de **former un recours pour obtenir l'annulation d'un document (Recours pour excès en pouvoir-REP)** et injonction de reprendre la procédure et d'adopter un document légal.

D'autres formes de recours sont possibles, mais le recours pour excès de pouvoir est le plus pratiqué par les défenseurs de l'environnement.


Les principaux axes de contestations sont :

1. VICES DE FORMES

Par exemple, l'absence de toute mention des motifs de droit et de fait fondant l'acte s'apparente alors à un vice de forme
Incompétence du signataire (le Maire a-t-il la délégation ?)

2. VICES DE PROCÉDURES

- Des avis obligatoires devaient-ils être rendus ? (sont ils bien visés dans la décision et cités ?)
- S'ils sont visés, il faut demander qu'ils soient bien produits, pour bien vérifier notamment s'ils sont conformes
- De manière plus large, il conviendra de vérifier la procédure d'adoption du document d'urbanisme (étude d'impact, concertation préalable)

 Les vices de procédure substantiels entraînent généralement sous conditions (Conseil d'État, Assemblée, Danthony, 23 décembre 2011, [n° 335033](#)) l'annulation de l'acte et les vices non substantiels ne présentent pas une gravité suffisante pour entraîner l'annulation de l'acte

3. VICES D'INCOMPÉTENCE DE L'AUTEUR DE LA DÉCISION ATTAQUÉE

Par exemple, Si le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale est intéressé au projet faisant l'objet de la demande de permis ou de la déclaration préalable, soit en son nom personnel, soit comme mandataire, le conseil municipal de la commune ou l'organe délibérant de l'établissement public désigne un autre de ses membres pour prendre la décision. (Art. L422-7, code de l'urbanisme)

4. ERREURS DE DROIT

Application de la loi stricte (exemple : si le PLU ne prévoit pas une réduction de l'artificialisation des sols)

5. ERREUR MANIFESTE D'APPRÉCIATION

Mauvaise prise en compte des faits (pour évaluer l'application d'une règle de droit, par exemple le nombre de m² à artificialiser)

6. ERREUR DE FAIT

Si les faits servent de fondement à la décision erronée.
(Conseil d'État, 14 janvier 1916, Camino)

Petit conseil : soulever le moyen de légalité interne et externe dès le début, dans un délai de 2 mois à compter de la date du recours car après on ne peut plus la soulever après.
Par exemple, soulever l'incompétence de celui qui a pris la décision.

Cristallisation des moyens : En droit de l'urbanisme, dans un délai de 2 mois à compter du premier mémoire en défense, on ne peut soulever aucun nouveau moyen¹⁷⁹.

¹⁷⁹ Art. R. 600-5, code de l'urbanisme.

Conséquences de l'annulation du SCOT et du PLU (Recours pour excès de pouvoir)

Les futures annulations de PLU et de SCOT sont à conjuguer avec les nouvelles conséquences juridiques qui découleront de l'absence d'intégration des objectifs ZAN selon le calendrier fixé. Cela soulève une question juridique :

QUELLES VONT ÊTRE LES CONSÉQUENCES DE L'ANNULATION DES DOCUMENTS D'URBANISME, ET PLUS PRÉCISÉMENT DU PLU ?



L'annulation d'un document général d'urbanisme peut être totale ou partielle.

L'article L.600-12 du code de l'urbanisme prévoit que « l'annulation ou la déclaration d'illégalité d'un schéma de cohérence territoriale, d'un plan local d'urbanisme, d'un document d'urbanisme en tenant lieu ou d'une carte communale a pour effet de remettre en vigueur le schéma de cohérence territoriale, le plan local d'urbanisme, le document d'urbanisme en tenant lieu ou la carte communale immédiatement antérieur. »

Dans le cadre du « droit commun », la déclaration d'illégalité d'un document ou son annulation a pour effet de remettre en vigueur le document d'urbanisme immédiatement antérieur, et, le cas échéant, en l'absence d'un tel document, les règles générales d'urbanisme rendues alors applicables (CE, 3 juillet 2020, n° 420346). Si l'illégalité affecte seulement une partie divisible du territoire de la commune, le document antérieur ne redevient applicable que dans cette zone géographique.

Dans le cas d'un SCOT

si un SCOT est annulé



s'appliquera le SCOT antérieur à celui qui était nouvellement mis en vigueur.

Pour autant, le SCOT annulé après le 22 février 2027 se verra potentiellement doublement sanctionné du fait de la suspension des ouvertures à urbanisation citées à l'article 194-IV-9° de la loi Climat et Résilience dans le cas où l'intégration des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols n'est pas achevée au 22 février 2027.

Dans le cas d'un PLU

si un PLU est annulé



s'appliquera le PLU antérieur à celui qui était nouvellement mis en vigueur.

S'il s'agit d'un PLU annulé après le 28 février 2028, c'est-à-dire après la date butoir d'intégration des objectifs ZAN, aucune autorisation d'urbanisme ne pourra être délivrée dans une zone à urbaniser du PLU (Art.191-IV-9° de la loi Climat et Résilience).

À cela se conjugue la possibilité de rendre illégales les autorisations d'urbanisme qui ont été délivrés sur la base de PLU déclarés illégaux, si le document antérieur qui s'applique par conséquent ne permet pas lui même de délivrer les dites autorisations d'urbanisme (CE, 2 octobre 2020, n° 436934). Pour cela il faut qu'une demande en annulation ait été déposée contre l'autorisation d'urbanisme.



La même problématique se pose pour la carte communale (article 194 IV-9° de la loi Climat et Résilience).

c. Le référé suspension contre un document d'urbanisme illégal

S'agissant du recours pour excès de pouvoir, l'ensemble de la procédure peut prendre un à deux ans généralement. La procédure ne permet nullement de bloquer les travaux ou les avancées du projet attaqué. Pour cette raison, la loi a mis en place des procédures d'urgence, en particulier le référé-suspension.

Le référé suspension est une procédure d'urgence dans laquelle le juge administratif tranche le litige en quelques semaines. Il permet d'obtenir la suspension de la décision, suspension provisoire en attendant la décision du juge du fond (c'est-à-dire celui saisi du recours contentieux principal, qui se prononcera dans 18 mois au mieux).

Pour cette raison, un référé suspension est toujours accompagné d'un recours pour excès de pouvoir au fond sinon il n'est pas recevable.

Concrètement, cela se matérialise par le dépôt devant le juge administratif compétent de deux mémoires, l'un étant le mémoire introduisant le référé suspension, l'autre le recours pour excès de pouvoir, chacun mentionnant l'autre dans les annexes.



Le référé suspension nécessite la réunion de deux conditions cumulatives :

- **une situation d'urgence.**

Le juge considère que la seule application/exécution d'une décision portant approbation d'un document d'urbanisme ne suffit pas à créer une situation d'urgence (CE, 11 janvier 2006, n°282217).

Il sera alors nécessaire de démontrer les risques d'atteintes graves et imminent à l'environnement inhérents au projet /document contesté (CE, 29 mai 2019, n°426426). Il faudra être en mesure de justifier de circonstances propres.

- **un doute sérieux sur la légalité**

Par exemple, le fait que le PLU ne transpose pas les obligations en matière de ZAN.

Au vu des conditions demandées, il sera difficile de démontrer l'urgence, et le référé suspension sera probablement difficilement admis.

d. Le référé mesures utiles

Il est possible de former un référé conservatoire ou référé « mesures utiles » comme il est souvent dénommé, pour demander au juge d'ordonner toutes mesures visant à sauvegarder vos droits avant même que l'administration ait pris une décision¹⁸⁰.

Les mesures que le juge peut adopter se traduisent concrètement par des injonctions qui peuvent être adressées à des personnes privées ou publiques.



Le référé mesures utiles nécessite la réunion de trois conditions cumulatives :

- **Une situation d'urgence :** il faut pouvoir prouver un situation d'urgence

Le juge est très strict dans l'appréciation de la condition d'urgence. Il sera donc nécessaire de justifier "d'un danger immédiat" sur le plan environnemental." (CE, 28 février 2019, n°323005 - CE, 5 juin 2020, n° 435126).

Ici, l'on pourra peut être invoquer une urgence du fait du non respect de la loi (la date de déclenchement urgence étant trop fragile, il faudrait plutôt miser sur la date butoire de l'intégration des objectifs ZAN) + atteinte immédiate à l'environnement.

¹⁸⁰ Art. L. 521-3, code de justice administrative.

- **le caractère subsidiaire du recours** : on ne peut obtenir en référé mesures utiles ce que l'on peut obtenir par le biais d'un autre référé (suspension ou liberté) (CE, 27 mars 2015, n°385 332).
- **L'impossibilité de faire obstacle à l'exécution d'une décision administrative** : il ne peut être fait échec à la décision « refusant la mesure demandée » à moins qu'il ne s'agisse de prévenir un péril grave (CE, 19 mai 2017, n°402 798).

Il ne faut donc pas qu'il existe une décision de l'administration, soit par exemple une réponse à un recours gracieux.

Par exemple, il sera possible de demander au juge d'ordonner à une collectivité de mettre en œuvre la procédure de révision du PLU en intégrant les objectifs ZAN au regard de l'urgence climatique et sanitaire tout en contextualisant à la collectivité concernée (regarder son taux d'artificialisation etc).

e. Le recours indemnitaire

Seul le Recours de Plein Contentieux permet d'introduire des demandes en vue d'obtenir une condamnation pécuniaire de l'administration.

Cette demande devra alors être introduite dans le cadre d'un recours en plein contentieux et pourra l'être en parallèle d'un REP.

La condamnation au paiement de dommages et intérêts figurera dans les demandes dans la conclusion du recours.


Il conviendra à ce titre d'établir avec précision quels sont les préjudices subis et d'en rapporter la preuve.


Il existe différents types de préjudices indemnisables :

- **le préjudice physique** : atteinte à la santé ou à l'intégrité physique d'une personne
- **le préjudice moral** : atteinte au bien-être affectif, à l'honneur
- **le préjudice matériel** : atteinte aux biens d'une personne ou à ses intérêts financiers

Le préjudice, pour être indemnisable, doit être réel, direct et certain.

Il nécessite la réunion de trois conditions cumulatives :

- **l'existence d'une faute, dans notre cas, l'illégalité du document d'urbanisme.**
Par exemple, une commune commet une faute de nature à engager sa responsabilité en adoptant une délibération approuvant un PLU entaché d'illégalité (CAA Lyon, 1ère chambre, 15 décembre 2020, n°19LY00121)
 *Carence de l'administration ou comportement fautif* : le fait que l'administration n'ait pas adopté un document à temps.
- **d'un lien de causalité**
- **et la preuve de préjudices.**

 Il faut obligatoirement déposer une **réclamation indemnitaire préalable**. A défaut, il y aura irrecevabilité mais régularisable en cours d'instance.

Un délai de prescription quadriennale s'applique au 1er janvier de l'année suivant celle au cours de laquelle est née la créance.

3. PERSPECTIVES DE CONTENTIEUSES

Situation	Action à mener	Conditions
1- SRADDET/ PLU/SCOT non mis à jour dans les délais	Alerter le préfet	Pas besoin d'avoir intérêt à agir
2. SRADDET/ PLU/SCOT adopté ignorant l'objectif ZAN	Alerter le préfet	Pas besoin d'intérêt à agir
3- SRADDET/PLU/SCOT non mis à jour dans les délais	Faire un référé mesures utiles	<ul style="list-style-type: none"> • Preuve de l'urgence • Caractère subsidiaire du recours • Impossibilité de faire obstacle à l'exécution d'une décision administrative
4-SRADDET/PLU/SCOT adopté mais ignorant l'objectif ZAN	Faire un référé suspension (procédure d'urgence)	<ul style="list-style-type: none"> • Avoir intérêt à agir • Situation d'urgence • Doubte sérieux sur la légalité
5. SRADDET/PLU/SCOT adopté mais ignorant l'objectif ZAN	Faire un recours pour excès de pouvoir	<ul style="list-style-type: none"> • Avoir intérêt à agir
6- SRADDET/PLU/SCOT illégal ayant porté atteinte à l'environnement	Faire un recours indemnitaire	<ul style="list-style-type: none"> • Avoir intérêt à agir • Existence d'une faute • Lien de causalité • Préjudice
7- Les bilans d'artificialisation des sols pointent une mauvaise trajectoire de réduction de l'artificialisation sur votre territoire OU sont faux puisque la réduction de l'artificialisation est surévaluée	Demander à l'autorité compétente de réviser les documents nécessaires pour reprendre une bonne trajectoire et faire un recours pour excès de pouvoir en cas de refus implicite ou explicite	<ul style="list-style-type: none"> • Avoir intérêt à agir
8. Un projet artificialise des terres sans éviter, réduire, compenser suffisamment	Recours pour excès de pouvoir contre l'autorisation de ce projet	<ul style="list-style-type: none"> • Avoir intérêt à agir

Aucune disposition ne permet de freiner un **PLU adopté avant 2028** prévoyant une consommation d'ENAF trop importante.

DU ZAN EN SCHÉMA

Difficultés	Résultat
	Le préfet peut mettre en demeure les autorités compétentes
	Le préfet peut déférer l'acte auprès du tribunal administratif ou faire un recours gracieux
Justifier "d'un danger immédiat" sur le plan environnemental. ! Contextualiser avec des données	Obtenir du juge une injonction d'élaborer un PLU/ SCOT intégrant les objectifs
risques d'atteintes graves ET imminent	Obtenir du juge la suspension du document en attendant un recours sur le fond
! Peut ralentir la mise en œuvre de la politique ZAN	Obtenir l'annulation partielle ou totale du document
! Il faut une faute, donc une décision de justice favorable au préalable	Obtenir du juge toute mesure nécessaire pour faire cesser le préjudice
! Les données globales sur la réduction de l'artificialisation sur votre territoire est importante pour le juge.	Obtenir du juge l'annulation du refus de réviser les documents et donc obliger les autorités compétentes à intégrer des objectifs ambitieux
! Se concentrer sur l'évaluation environnementale (et sur la séquence ERC)	Obtenir une annulation de l'arrêté autorisant le projet

Il faudra alors veiller à la mise en compatibilité du PLU par rapport au SCOT dès adoption.

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

- A** **AMF** : Association des Maires de France
AEC : Autorisation d'Exploitation Commerciale
- C** **CAA** : Cour administrative d'appel
CBS : Coefficient de biotope par surface
CE : Conseil d'État
CES : Coefficient d'emprise au sol
CDCEA : Commissions départementales de la consommation des espaces agricoles
CDPENAF : Commissions départementales de la préservation des ENAF
CGCT : Code général des collectivités territoriales
COS : Coefficient d'occupation des sols
CUS : Coefficient d'utilisation des sols
- D** **DTADD** : Directives territoriales d'aménagement et de développement durable
DOO : Document d'orientation et d'objectifs
- E** **EBC** : Espace Boisé Classé
ENAF : Espaces Naturels, Agricoles, et Forestiers
EPA : Etablissements publics d'aménagement
EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale
EPF : Établissements publics fonciers

- I** **ICPE** : Installations classées pour la protection de l'environnement
- O** **OAP** : Orientation d'aménagement et de programmation
OENAF : Observatoire des espaces naturels, agricoles et forestiers
OIN : Opération d'Intérêt National
- P** **PAS** : Projet d'Aménagement Stratégique
PIG : Projet d'Intérêt Général
PADD : Projet d'aménagement et de développement durable
PADDUC : Plan d'aménagement et de développement durable de Corse
POS : Plan d'Occupation des Sols
PSMV : Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur
- R** **REP** : Recours pour excès de pouvoir
RIIPM : Raison impérative d'intérêt public majeur
RNU : Règlement National d'Urbanisme
- S** **SAR** : Schéma d'Aménagement Régional
SDAU : Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme
SDRIF : Schéma directeur de la Région Île-de-France
SRADDET : Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
SRCE : Schéma Régional de Cohérence Ecologique
- Z** **ZAC** : Zone d'activité commerciale
ZAE : Zone d'Activité Économique
ZAN : Zéro Artificialisation Nette

ANNEXE

Exemples d' opérations d'intérêt national contenus dans la loi	<ul style="list-style-type: none">• LOI SRU Art. L. 311-1, code de l'urbanisme (en vigueur en 2000) : les ZAC• LOI GRENELLE II : Le transport par canalisation de dioxyde de carbone à des fins de réduction des émissions de GES (art. L. 229-31, code de l'environnement)• LOI ALUR Art. L. 741-2, code de la construction et de l'habitation : opération de requalification de copropriétés dégradées• LOI ALUR Art. L. 515-3, code de l'urbanisme : le schéma régional des carrières peut identifier des gisements potentiellement exploitables d'intérêt national ou régional
Exemples de projet d'intérêt régional	<ul style="list-style-type: none">• LOI SRU Transports collectifs d'intérêt régional, chapitre dans la loi SRU
Exemples de PIG désignés par la loi	<ul style="list-style-type: none">• LOI ALUR: Les travaux et mesures relatifs à la gestion des risques d'inondation, identifiés par le plan de gestion des risques d'inondation, peuvent être qualifiés de projets d'intérêt général (art. L. 566-7, code de l'environnement)• LOI ELAN : Unité urbaine d'une opération d'aménagement et présentant un caractère d'intérêt général (art. L. 300-6-1, code de l'urbanisme)• LOI LAN : Construction comportant principalement des logements et présentant un caractère d'intérêt général (art. L. 300-6-1, code de l'urbanisme)• LOI ELAN : Projet immobilier de création ou d'extension de locaux d'activités économiques, présentant un caractère d'intérêt général en raison de son intérêt majeur pour l'activité économique locale ou nationale et au regard du développement durable (art. L. 300-6-1, code de l'urbanisme)• LOI ELAN: Grande opération d'urbanisme (art. L. 300-6-1, code de l'urbanisme) (définie à l'art. L. 312-3 du code de l'urbanisme, toujours en vigueur)

BIBLIOGRAPHIE

SOURCES JURIDIQUES

Législation

Loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967 d'orientation foncière.

Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature.

Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.

Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

Loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique.

Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.

Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables.

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.

Loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte.

Décret n°62-460 du 13 avril 1962 Modification du D. 581463 du 31 décembre 1958 relatif aux plans d'urbanisme.

Décret n°2022-1688 du 26 décembre 2022 portant simplification des procédures d'autorisation d'urbanisme relatives aux projets d'ouvrages de production d'électricité à partir de l'énergie solaire installés sur le sol.

Décret n° 2022-763 du 29 avril 2022 relatif à la nomenclature de l'artificialisation des sols pour la fixation et le suivi des objectifs dans les documents de planification et d'urbanisme.

Décret n° 2022-1673 du 27 décembre 2022 portant diverses dispositions relatives à l'évaluation environnementale des actions ou opérations d'aménagement et aux mesures de compensation des incidences des projets sur l'environnement.

Décret n° 2023-1096 du 27 novembre 2023 relatif à l'évaluation et au suivi de l'artificialisation des sols.

Décret n° 2023-1098 du 27 novembre 2023 relatif à la composition et aux modalités de fonctionnement de la commission régionale de conciliation sur l'artificialisation des sols.

Décret n° 2023-1097 du 27 novembre 2023 relatif à la mise en œuvre de la territorialisation des objectifs de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols

Circulaire du 16 mars 1977 relative à la sauvegarde des espaces ruraux et naturels.

— Jurisprudence

TA Pau, 21 janvier 1989, Mme Labandes, n° 9542.

TA Toulouse, 30 mars 2021, n° 1902329, Le collectif des riverains de L'avenue de la république et de la route de Toulouse à Cornebarrieu et autres.

TA Strasbourg, 17 janv. 2019, n° 1801905.

CAA Bordeaux, 6 déc. 2004, n° 00BX01437, Assoc. de sauvegarde de l'église de Castels et du château de Fages.

CAA Bordeaux, 6 mars 2007, n° 04BX01885, Guérin.

CAA Bordeaux, 15 décembre 2015, n° 13BX03122, Mme C... B...

CAA Bordeaux 1er mars 2018, n° 17BX02344, Cne de Biriadou.

CAA Bordeaux, 15 février 2022, n°21BX02287.

CAA Bordeaux, 29 août 2019, n° 17BX04013.

CAA Douai, 3 juillet 2008, n° 07DA01002.

CAA Douai, 6 mai 2010, n° 09DA00784.

CAA Douai, 21 mars 2013, n° 12DA00309.

CAA Douai, 5 mars 2015, n° 13DA01446, M. et Mme C.

CAA Douai, 10 septembre 2015, n° 14DA01253, SCI Frenchia.

CAA Douai, 31 octobre 2018, n° 17DA01219.

CAA Douai, 25 avril 2019, société Pajou, req. n°17DA01027-17DA01147.

CAA Douai, 30 juin 2020, 18DA01901, 18DA01931.

CAA Lyon, 30 septembre 2014, n° 13LY01031, M. C.

CAA Lyon, 15 novembre 2018, n° 17LY00987.

CAA Lyon, 07 juillet 2020, n°19LY02945.

CAA Lyon, 1ère chambre, 15 décembre 2020, n°19LY00121.

CAA Lyon, 11 février 2021, n° 19LY03325.

CAA Lyon, 19 août 2021, n° 20LY02711.

CAA Lyon, 15 mars 2022, n° 20LY02986.

CAA Lyon, 05 mai 2022, n° 20LY01559.

CAA Lyon, 13 avril 2021, n° 19LY03087.
CAA Lyon, 14 février 2023, 21LY03903.
CAA Lyon, 14 mars 2023, n°20LY02452.
CAA Marseille, 20 septembre 2007, Cinesi, n° 05MA007671.
CAA Marseille, 7 mai 2012, n° 10MA01484.
CAA Marseille, 30 octobre 2015, n° 13MA04227, Cne La Garde c/ Cne Pradet.
CAA Marseille, 23 novembre 2015, n° 14MA00826, SARL Casa di Petra.
CAA Marseille, 26 mars 2018, n° 16MA03206.
CAA Marseille, 13 décembre 2018, n° 17MA03739.
CAA Marseille, 19 avril 2022, n° 20MA03333.
CAA Marseille, 15 septembre 2022, n°22MA01219.
CAA Marseille, 25 juin 2013, n° 10MA03954, Commune du Cannet- des-Maures c/ l'État.
CAA Nantes, 16 février 2010, n° 09NT00584.
CAA Nantes, 17 janvier 2020, n° 19NT00469.
CAA Nantes, 10 novembre 2020, n° 19NT03627, Cne de Noyal-sous-Bazouges.
CAA Nantes, 07 mars 2023, 22NT00426.
CAA Paris, 18 mars 1997, n° 95PA03441, Sté Kaufman et Broad.
CAA Paris, 4 mai 2023, n° 21PA06331.
CAA Paris, 28 avril 2022, n° 20PA03994, min. Transition écologique.
CAA Versailles, 17 décembre 2020, 19VE01707.
CE, 20 novembre 1981, n° 4923, Schwartz.
CE 4 août 1905, Martin, Lebon 749, concl. Romieu ; GAJA préc., n°16.
CE, 2 mars 1977, n° 01112, Domat.
CE, 20 novembre 1981, n° 4923, Schwartz.
CE, 2 juin 1982, n° 12444, Cne Saint-Alban de Roche et a.
CE, 3 novembre 1982, n° 30396.
CE, 27 février 1987, n° 64347.
CE 25 novembre 1988, Min. Equip. c/ Stauffer.

CE, 1er février 1989, n°66700, Durand, Cne Génissac.
CE, 23 mars 1992, n°87599 et n°87602, M. Jean Martin.
CE 12 octobre 1992, n°85663, M. et Mme Duyck.
CE, 30 octobre 1992, n° 140220.
CE 2 avril 1993, n° 110689, Cne de Saint-Martial-de l'Albarède.
CE, 14 janvier 1994, n°135936, Coll. terr. Corse et Casalonga et a.
CE, 27 avril 1994, n° 108061, Sollières-Sardinières.
CE 29 juin 1994, n°126959, M. et Mme Pierard.
CE, 27 janvier 1995, n° 11927.
CE 21 juin 1995, n°138210, Mme Marichal.
CE 24 mai 1995, n°150360, Ville de Meudon.
CE 16 octobre 1995, Fourcade, Dr. adm. 1995, no 714, obs. R. S.
CE, 13 novembre 1995, n° 148256.
CE, 25 septembre 1996, n° 130036.
CE, 15 avril 1996, n° 87678, Coudie.
CE 15 avril 1996, n° 098060, Bonnet.
CE, 30 juillet 1997, n° 159648, Fanartzis et Warin.
CE, 4 octobre 1999, n° 108111, Hays.
CE, 11 janvier 2006, n°282217.
CE, 17 décembre 2007, n° 295425, Min. des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer c/ Malot.
CE, 18 novembre 2009, n° 326479.
CE, 30 décembre 2009, no 308514.
CE, 23 octobre 2015, n° 375814, Cne Maisons-Laffitte et a.
CE, 30 mars 2016, n° 383037.
CE, 11 mai 2016, n° 384608 et n° 384867.
CE, 08 juillet 2016, n° 383304
CE, 29 mars 2017, n° 393730, Cne de Saint-Bauzille de Putois.
CE, 19 mai 2017, n°402 798.

CE, 19 juillet 2017, n° 403805.
CE 16 mai 2018, n° 408623, Cne de St-Donat et a.
CE 16 juin 2018, no 411630 , Dpt du Haut-Rhin.
CE, 9 juill. 2018 , n° 411030, Cne Villiers-le-Bâcle et a., Assoc. FNE Ile-de-France et a.
CE, 28 février 2019, n°323005.
CE 5 avr. 2019, no 418906 , min. de l'Intérieur c/Cté de communes du pays de Fayence.
CE 29 mai 2019, n° 419921, Min. de la Cohésion des territoires.
CE, 29 mai 2019, n°426426.
CE, 3 juin 2020, n° 429515, Société Inerta et société Océane.
CE, 5 juin 2020, n° 435126.
CE, 19 novembre 2020, n°417362, Commune de Val-de-Rueil.
CE, 28 janvier 2021, Commune de Valence, n°433619.
CE, 4 octobre 2023, n° 465341 Association des Maires de France.

Articles de doctrine

GILLIG David, "Qu'est-ce qu'une extension mesurée d'une construction existante ?", Semaine juridique- Administrations et collectivités territoriales (LA) n°16, 22 avril 2014,, p. 51-52.
TIFINE Pierre, "Expropriation : régime général et objet de la procédure", JurisClasseur Administratif [Encyclopédie juridique Juris-classeur], 2021, p. 36.
SCHELLENBERGER Thomas, "Encadrer la densité et la consommation foncière dans les SCOT et les PLU. Réflexions sur le rôle et la place des normes en droit de l'urbanisme", Droit et Ville, 2014/2 (N° 78), p. 75-95. DOI : 10.3917/dv.078.0075.
FABA Alexia. Les conséquences de la suppression du coefficient d'occupation des sols par la loi ALUR, Droit. 2017, dumas-01611654.
ROUSSEAU Max, "La densité fait-elle la mixité ? Politiques de densification et inégalités territoriales dans l'agglomération de Lyon", Sociétés contemporaines, 2017/3 (N° 107), p. 23-50. DOI : 10.3917/soco.107.0023.

MESNARD, André-Hubert, "L'évolution du droit de l'environnement dans ses rapports avec le droit de l'aménagement du territoire et avec le droit de l'urbanisme." , Revue Juridique de l'Environnement, n°2, 1976. pp. 3-28.

Ouvrages

GRISOT Sylvain, *Manifeste pour un urbanisme circulaire : Pour des alternatives concrètes à l'étalement de la ville*, Janvier 2021, Editions Apogée.

Études et rapports

ADEME, Sophie Ménard, Théo Mouton, David Magnier (CDC Biodiversité), Thomas Cormier, Jean Benet (L'Institut Paris Région). 2021. *État de l'art analytique et contextualisé - Objectif Zéro Artificialisation Nette (ZAN) et contribution de l'ADEME : état de l'art, ressources et plan d'actions*. 136 pages
BAUDE Mathilde et al., *Plantes et pollinisateurs observés dans les terrains vagues de Seine-Saint-Denis*, Observatoire Départemental de la Biodiversité Urbaine (ODBU), données issues du projet WASTELAND, 2011.
BRANCHU Philippe, et al. MUSE. *Intégrer la multifonctionnalité dans les documents d'urbanisme*. 2022, 184 pages
CEPRI (Centre européen de prévention du risque d'inondation), *Les Collectivités territoriales face aux risques littoraux. Élaborer et mettre en œuvre une stratégie de réduction du risque de submersion marine*, Orléans, 2016.
Convention Citoyenne pour le Climat, *Les propositions de la convention citoyenne pour le climat*, version corrigée de janvier 2021.
Commission des affaires économiques du Sénat, *Rapport d'information sur l'objectif de Zéro Artificialisation Nette à l'épreuve des territoires*, n°584, Présidence du Sénat le 12 mai 2021.
France Stratégie, FOSSE Julien, *Objectif Zéro Artificialisation Nette : Quels leviers pour protéger les sols ?*, juillet 2019

GOLDBERG Daniel et LINKENHELD Audrey, *Rapport sur le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové*, Commission des affaires économiques, Assemblée nationale, 26 juillet 2013.

Institut d'Aménagement et d'Urbanisme (IAE), *La mixité fonctionnelle : un objectif à définir et à négocier au cas par cas*, Étude réalisée par V. Canstanty, A. Darley, E. Jarousseau, G. Zunino, Juil. 2011.

Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, *Chiffres clés des transports*, Édition 2022.

RTE, *Futurs énergétiques 2050, Chapitre 12 : L'analyse environnementale : une évaluation approfondie des impacts environnementaux de la transformation du système électrique et de l'électrification des usages*, Février 2022.

Articles

BARRAL Stéphanie, *Preserving peri-urban land through biodiversity offsets: Between market transactions and planning regulations*, Land use Policy, Volume 127, avril 2023, 106545.

Brendan A. Wintle Heini Kujala et al., *Global synthesis of conservation studies reveals the importance of small habitat patches for biodiversity*, 10 décembre, 2018.

CASTEL Jean-Charles, *Quel prix de revient des constructions ?*, Magazine Constructif, n°35, juin 2013.

Cerema, *Solutions pour limiter l'artificialisation en zone de montagne : retour sur le webinaire ANEM* - Cerema, 17 janvier 2022, s'appuyant sur les données de l'Observatoire de l'artificialisation.

CHARMES Eric, *Jusqu'où les surfaces urbanisées sont-elles «artificialisées ? A propos du projet de nouveau décret sur la nomenclature des sols*», juin 2023, Fonciers en débat.

D'ALLENS Gaspard et al., *Convention pour le climat : seules 10 % des propositions ont été reprises par le gouvernement*, Reporterre, 31 mars 2021.

KINDERMANS Marion, *Déclin des commerces de centre-ville : les acteurs réclament un plan Marshall*, les Echos, 5 juillet 2017.

LOUCHE Antoine, *Précisions sur la notion de réalité du projet justifiant une préemption*, Village

Justice, 27 octobre 2021.

OLLIVIER Camille, SPIEGELBERGER Thomas, GAUCHERAND Stéphanie, *La territorialisation de la séquence ERC : quels enjeux liés au changement d'échelle spatiale ?*, Sciences Eaux & Territoires, 2020/1 (n°31), p. 50-55.

SAMSON Claude, *L'entrepôt, un bâtiment à (au moins) deux étages*, Administration, 2022/3 (N° 275), p. 28-29. DOI : 10.3917/admi.275.0028.

WEISSGERBER Magali et al., *Biodiversity offsetting: Certainty of the net loss but uncertainty of the net gain*, Biological conservation, Volume 237, Septembre 2019, Pages 200-208.

Sites internet

MinéralInfo, portail français des ressources minérales : Présentation des carrières en France <https://www.mineralinfo.fr/fr/ressources-minerales-france-gestion/carrieres-france>

TERUTI-LUCAS, Enquête annuelle réalisée par les services statistiques du ministère en charge de l'agriculture ayant pour objectif de suivre l'évolution de l'occupation et de l'usage des sols sur tout le territoire national. <https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/bases-donnees/teruti-lucas>

Mémoires

MOTAAME-CZUBOWSKI, Nouhedy, *Zéro Artificialisation Nette pour des fonctions et services écosystémiques du sol au centre de l'urbanisme de transition*, Mémoire dirigé par TER MINASSIAN Hovign, Master II Management des territoires et urbanisme, Université de Tour, 2020-2021.



Notre Affaire à Tous est
une association qui fait du droit un moyen
de lutte et un outil de mobilisation citoyenne
pour protéger le climat et le vivant.

Elle est issue du mouvement pour la reconnaissance
du crime d'écocide dans le droit international et
s'inscrit dans le réseau planétaire
de la justice climatique.