

L'INSCRIPTION DE LA LOI CLIMAT DANS LES
DOCUMENTS D'URBANISME

I. MISE EN PERSPECTIVE : LA MONTEE EN PUISSANCE DU PRINCIPE DE GESTION ECONOMIQUE DES SOLS

I.1. Le souci d'une gestion économe des sols constitue, de longue date, une **boussole** pour les pouvoirs publics.

- **Loi de décentralisation n° 83-8 du 7 janvier 1983** (C. urb., art. L. 110).
- **Code de l'urbanisme** (art. L. 121-10)
- **La loi SRU** (C. urb. art. L. 121-1).

I.2. Ce repositionnement symbolique du principe s'est progressivement accompagné d'un renforcement des outils dans le sens de son opérationnalité.

- **Les SCOT** (C. urb. art. L. 141-10 et L. 141-15)
- **Les PLU** (C. urb., art. L. 151-4).

I.3. Des objectifs opposables

- TA de Bastia, 17 février 2022, n° 2000902
- CAA Bordeaux, 15 février 2022, n° 21BX02287 confirmant TA Toulouse, 30 mars 2021, n° 1902329 et a., Collectif des riverains de l'avenue de la République et de la route de Toulouse à Cornebarrieu et a.
- TA Strasbourg, 14 octobre 2021, n° 2001288
- CAA Nantes, 5 avril 2022, n° 21NT00320
- CAA Nantes, 22 juillet 2022, n° 21NT011107

➤ Néanmoins, les objectifs des politiques d'urbanisme n'assignaient pas de « cible contraignante » aux documents d'urbanisme.

De ce point de vue, la loi Climat opère un changement de paradigme, dans le prolongement des propositions de la convention citoyenne.

II. LA LOI CLIMAT : UNE LOGIQUE D'ENTONNOIR

II.1. Le constat d'un résultat mitigé

II.2. Les conséquences d'une consommation non maîtrisée

- Circulaire du Premier Ministre du 7 janvier 2022 :
« Elle emporte d'importantes conséquences écologiques, mais aussi socio-économiques. En effet, l'artificialisation des sols porte atteinte à la biodiversité, au potentiel de production agricole et de stockage de carbone, ou encore augmente les risques naturels par ruissellement. L'étalement urbain et le mitage des espaces à toutes les échelles, non maîtrisés, éloignent par ailleurs les logements des services publics et de l'emploi, augmentent les déplacements et entretiennent une dépendance à la voiture individuelle ».
 - Concl. Nicolas Agnoux sur CE, 4 octobre 2023, n° 465341 et 465343, *« Association des maires de France ».*
- Mais plus généralement, la lutte contre l'artificialisation des sols constitue un **enjeu majeur pour la transition écologique**, d'où l'intérêt de ne se tromper ni de cap, ni de boussole.

II.3. Un changement de méthode : De la gestion économe des sols à la lutte contre l'artificialisation avec un objectif d'absence d'artificialisation nette à terme (C. urb., art. L. 101-2)

- Un objectif : La lutte contre l'artificialisation ;
- Une logique d'entonnoir : deux engagements chiffrés

Art. 191 de la loi

*« Afin d'atteindre **l'objectif national** d'absence de toute artificialisation nette des sols en 2050, le rythme de l'artificialisation des sols dans les dix années suivant la promulgation de la présente loi doit être tel que, sur cette période, la consommation totale d'espace **observée à l'échelle nationale** soit inférieure à la moitié de celle observée sur les dix années précédant cette date.*

Ces objectifs sont appliqués de manière différenciée et territorialisée, dans les conditions fixées par la loi. »

III. LA PORTEE NORMATIVE DE L'OBJECTIF DE LUTTE CONTRE L'ARTIFICIALISATION : UNE OPPOSABILITE IMMEDIATE

A - La lutte contre l'artificialisation des sols devient un objectif de l'action des collectivités publique (C. urb., art. L. 101-2, 6° bis)

B – ... qui peut fonder

- une **demande d'abrogation** du document (TA de Bastia, 17 février 2022, n° 2000902) ;
- une **exception d'illégalité** invoquée à l'appui d'un recours contre une autorisation d'urbanisme (TA Rennes, 20 octobre 2022, n° 2200588).

IV. LA MISE EN ŒUVRE DE L'OBJECTIF PAR L'ACTION DES COLLECTIVITES PUBLIQUES EN MATIERE D'URBANISME

A - La notion d'artificialisation

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

Au sein des documents de planification et d'urbanisme, les objectifs de réduction de l'artificialisation sont fixés et évalués en considérant

- ✓ **Comme artificialisée une surface dont les sols sont soit imperméabilisés en raison du bâti ou d'un revêtement, soit stabilisés et compactés, soit constitués de matériaux composites**
- ✓ et **comme non artificialisée une surface soit naturelle, nue ou couverte d'eau, soit végétalisée, constituant un habitat naturel ou utilisée à usage de cultures (C. urb., art. L. 101-2-1)**

B – Les outils opérationnels : le 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

- **La nomenclature**

Catégories de surfaces	
Surfaces artificialisées	1° Surfaces dont les sols sont imperméabilisés en raison du bâti (constructions, aménagements, ouvrages ou installations).
	2° Surfaces dont les sols sont imperméabilisés en raison d'un revêtement (artificiel, asphalté, bétonné, couvert de pavés ou de dalles).
	3° Surfaces partiellement ou totalement perméables dont les sols sont stabilisés et compactés ou recouverts de matériaux minéraux.
	4° Surfaces partiellement ou totalement perméables dont les sols sont constitués de matériaux composites (couverture hétérogène et artificielle avec un mélange de matériaux non minéraux).
	5° Surfaces à usage résidentiel, de production secondaire ou tertiaire, ou d'infrastructures notamment de transport ou de logistique, dont les sols sont couverts par une végétation herbacée, y compris si ces surfaces sont en chantier ou sont en état d'abandon.
Surfaces non artificialisées	6° Surfaces naturelles qui sont soit nues (sable, galets, rochers, pierres ou tout autre matériau minéral, y compris les surfaces d'activités extractives de matériaux en exploitation) soit couvertes en permanence d'eau, de neige ou de glace.
	7° Surfaces à usage de cultures, qui sont végétalisées (agriculture, sylviculture) ou en eau (pêche, aquaculture, saliculture).
	8° Surfaces naturelles ou végétalisées constituant un habitat naturel, qui n'entrent pas dans les catégories 5°, 6° et 7°.

- ***L'échelle à laquelle l'artificialisation des sols doit être appréciée***

- CE, 4 octobre 2023, n° 465341, 465343, Assoc. des maires de France

C – La lutte contre l’artificialisation doit s’inscrire dans un équilibre

- **Art. L. 101-2**

Dans le respect des objectifs du développement durable, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants :

1° **L'équilibre** entre :

a) Les populations résidant dans les zones urbaines et rurales ;

b) Le renouvellement urbain, le développement urbain et rural maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux, la lutte contre l'étalement urbain ;

c) **Une 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 ;

(...) 6° bis **La lutte contre l'artificialisation des sols, avec un objectif d'absence d'artificialisation nette à terme**

Art. L. 101-2-1

L'atteinte des objectifs mentionnés au 6° bis de l'article L. 101-2 **résulte de l'équilibre** entre :

1° La maîtrise de l'étalement urbain ;

2° Le renouvellement urbain ;

3° L'optimisation de la densité des espaces urbanisés ;

4° La qualité urbaine ;

5° La préservation et la restauration de la biodiversité et de la nature en ville ;

6° La protection des sols des espaces naturels, agricoles et forestiers ;

7° La renaturation des sols artificialisés.

- ***Les termes de l'équilibre***

- **La maîtrise de l'étalement urbain et le renouvellement urbain**

- ✓ Etalement urbain : une nouvelle obligation pour les OAP des PLU (C. urb. art. L. 151-6-1)
- ✓ Renouvellement urbain, la reconversion des friches
- ✓ Optimisation de la densité des espaces urbanisés (art. L. 101-2-1, 3°)

- ***tout en préservant la qualité du cadre de vie citoyenne*** (art. L. 101-2-1, 4° et 5° ; C. urb., art. L. 300-1-1 ; C. env., art. R. 122-5).

- **De nouvelles habilitations conférées aux documents d'urbanisme** (C. urb., art. L. 151-22).

V. LA REALISATION DE L'OBJECTIF ZAN

Art. 191 :

*« Afin d'atteindre l'**objectif national** d'absence de toute artificialisation nette des sols [ce terme ayant été ajouté par l'Assemblée nationale en première lecture] en 2050, le rythme de l'artificialisation des sols dans les dix années suivant la promulgation de la présente loi doit être tel que, sur cette période, la consommation totale d'espace observée à l'**échelle nationale** soit inférieure à la moitié de celle observée sur les dix années précédant cette date. Ces objectifs sont appliqués de manière différenciée et territorialisée, dans les conditions fixées par la loi. »*

II.1. Des objectifs nationaux appliqués de manière « différenciée et territorialisée » (art. 191)

- ***Des objectifs nationaux***

- ***Une application territorialisée*** (Circulaire du Premier Ministre du 7 janvier 2022)

- **Le SRADDET** (CGCT, art. L. 4251-1 et R. 4251-3)

- Un décret à intervenir est 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

- **Une application différenciée**

- ✓ Circulaire du 4 août 2022 du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires
- ✓ CE, 4 octobre 2023, n° 465341, 465343, Assoc. des maires de France
- ✓ **Projet de décret** : les objectifs en matière de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols sont définis et sont territorialement déclinés en considérant « *les efforts de réduction déjà réalisés* » CGCT, art. R. 4251-3)
- ✓ **Le projet de décret ajoute** : « *Pour la première tranche de 10 années prévue au III de l'article 194 ..., les efforts de réduction déjà réalisés mentionnés au premier alinéa de l'article R. 4251-3 du CGCT sont pris en compte sur le territoire régional, ainsi que sur le périmètre d'un SCoT, conformément aux dispositions mentionnées au 5° de l'article L 141-8 du code de l'urbanisme, à partir des données observées sur les 10 ans précédant la promulgation de la loi ou le cas échéant, sur une période de 20 ans lorsque les données sont disponibles* ».

- **Mise en œuvre de la territorialisation et de la différenciation : concertation entre la région et les territoires**

IV.2. La première étape : la réduction de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers dans les dix ans suivant la publication de la loi

Art. 194-III, 2°

*« Pour la première tranche de dix années, le rythme d'artificialisation est traduit par un objectif de réduction de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers **par rapport à la consommation réelle** de ces espaces observée au cours des dix années précédentes »*

A - L'objectif de réduction de la consommation des d'espaces naturels, agricoles et forestiers

- **La définition de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers « *entendue comme la création ou l'extension effective d'espaces urbanisés sur le territoire concerné* » (art. 194-III, 5° et circulaire du Premier Ministre du 7 janvier 2022)**
- **Les modalités de la prise en compte des projets d'envergure régionale, nationale ou européenne**
- **La prise en compte de la spécificité des territoires : droit à une consommation minimale (?)**

B – La mise en œuvre de l’objectif en cascade

- **Les documents de planification régionale en première ligne (SRADDET, SDRIF, PADDUC, SAR)**

- **L’articulation dans le temps des documents de planification régionale et des documents d’urbanisme**

- ✓ **Le SCoT**

- ✓ **Sur l’opposabilité du SRADDET au SCoT**

- ✓ **Les conséquences du défaut de “climatisation” du SRADDET**

- ✓ **Les PLU**

- ✓ **Les conséquences du défaut de “climatisation” du SCoT**

- **Mesure de sauvegarde / Sursis à statuer**

C - La sanction du dispositif

- ✓ **Défaut de “climatisation” du SCoT**

- ✓ **Défaut de “climatisation” du PLU ou de la carte communale**

IV.3. La seconde étape : la réalisation de l'objectif « ZAN » à l'échéance 2050

A - La notion d'artificialisation nette

définie comme le solde de l'artificialisation et de la renaturation des sols (v. supra) constatées sur un périmètre et une période donnés.

- **La renaturation des sols artificialisés** : 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, autrement dit de le rétablir dans ses fonctions écologiques (C. urb., art. L. 102-1-2, 7°).
- **La question de la compensation** par la transformation d'un sol artificialisé en sol non artificialisé (C. urb., art. L. 101-2-1)

B - Une trajectoire de réduction du rythme de l'artificialisation des sols pour atteindre l'objectif ZAN à l'échéance 2050

- *Documents de planification régionaux.*
- *SCOT*
- *PLU*
- *Carte communale*

V. LE SUIVI DE LA REALISATION DES OBJECTIFS

- **Le dispositif propre aux documents de planification et d'urbanisme**

- **Les clauses de rendez-vous**

VI. LE DISPOSITIF D'ACCOMPAGNEMENT DE LA LOI

- **L'enjeu de la politique foncière**
- **L'incitation fiscale**

MERCI POUR VOTRE ATTENTION