

Zéro artificialisation nette : c'est parti !

Institué par la loi Climat et résilience du 22 août 2021, l'objectif de zéro artificialisation nette débute sa montée en puissance, non sans quelques interrogations et difficultés.



M^r Frédéric Poncin, avocat au Barreau de Grenoble.

Les principes de lutte contre le mitage de l'espace, contre l'étalement urbain ou pour la préservation des trames vertes et bleues, jalonnent, depuis près de trente ans, à travers les lois successives, les objectifs des politiques de planification urbaine, avec des résultats qui se trouvent bien loin des attentes, puisque, chaque année, ce sont, en moyenne, entre 20 000 et 30 000 hectares d'espaces naturels, agricoles et forestiers qui sont consommés, emportant d'importantes conséquences biologiques mais aussi socio-économiques.

C'est en considération de ces objectifs de préservation des espaces naturels et de la biodiversité que le législateur a refondu l'ensemble des anciennes notions dans un principe nouveau et fédérateur des précédents : le « zéro artificialisation nette » (ZAN), pour lequel il a, dans le cadre de la loi Climat et résilience du 22 août 2021, décidé d'apporter une définition mais aussi, et c'est un fait nouveau, un calendrier d'aboutissement.

S'agissant de la définition, la lutte contre l'artificialisation des sols s'intègre désormais dans les objectifs généraux de l'urbanisme par la mention explicite de l'objectif d'absence d'artificialisation nette dans l'article L.101-2 du Code de l'urbanisme, qui est complété par la définition, à travers l'article L. 101-2.1, des notions de surfaces « artificialisées », de surfaces « renaturées ou désartificialisées ». Cet article précise également que « l'artificialisation nette des sols est définie comme le solde de l'artificialisation et de la renaturation des sols constatés sur un périmètre et sur une période donnée », c'est-à-dire la différence entre les surfaces concernées par « l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en fonction de ces fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage » et les surfaces concernées par « les actions ou opérations de restauration ou d'amélioration de la fonctionnalité d'un sol, ayant pour effet de transformer un sol artificialisé en sol non artificialisé ». S'agissant du calendrier, la loi du 22 août 2021

présente incontestablement un effet novateur en ce qu'elle fixe un objectif à atteindre à un terme précis : l'artificialisation nette des sols, à l'échelon du territoire national, doit être à zéro en 2050.

Cet objectif doit être atteint en deux étapes successives :

- Une première étape de 2021 à 2031, où la consommation des espaces naturels agricoles et forestiers sur les dix ans à venir ne doit pas excéder la moitié de la consommation de ces mêmes espaces sur les dix dernières années passées de 2011 à 2021.

- Une seconde étape à partir de 2031, liée à l'intégration dans les documents d'urbanisme (schéma régional d'aménagement de développement durable du territoire, schéma de cohérence territoriale – SCoT – et plan local d'urbanisme – PLU –), des objectifs territoriaux à atteindre en matière d'artificialisation nette pour pouvoir atteindre le chiffre de zéro en 2050.

Des interrogations et des questions

Cet objectif ambitieux qui consiste à réduire de moitié dans les dix ans qui viennent notre consommation foncière « habituelle » pour parvenir à un objectif de zéro dans vingt ans, nécessite au préalable que des inventaires des espaces naturels agricoles et forestiers soient dressés, que des bilans de consommation soient établis, pour d'ores et déjà définir l'objectif à atteindre en 2031.

La loi ayant, en outre, fixé un objectif national à atteindre avec des perspectives de modulation territoriale qui doivent résulter des SCoT, des SCoT puis des PLU, c'est tout un calendrier de transformation et de mise en compatibilité de ces différents documents qui doit être organisé, pour qu'ils intègrent progressivement et à l'objectif de 2031 les principes et les critères de l'objectif zéro artificialisation nette, sachant que la loi 3DS du 21 février 2022 a d'ores et déjà modifié le calen-

La loi du 22 août 2021 présente incontestablement un effet novateur en ce qu'elle fixe un objectif à atteindre à un terme précis : l'artificialisation nette des sols, à l'échelon du territoire national, doit être à zéro en 2050.

drier d'intégration des objectifs de diminution de la consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers pour les SCoT sans que, pour le moment, le délai de mise en compatibilité des SCoT, PLU et cartes communales qui devront décliner ces objectifs régionaux soient quant à eux modifiés. Il risque donc fort d'y avoir embouteillage...

Par ailleurs, si pour les dix années qui viennent, l'objectif est de réduire la consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers, déjà fortement pris en considération dans la notion de consommation d'espaces des documents locaux d'urbanisme et bien connu des élus locaux, la seconde étape du ZAN s'appuie sur une définition de l'artificialisation qui, en l'état du décret n° 2022-763 du 29 avril 2022, soulève des interrogations puisque sont considérés comme artificialisés : les « surfaces imperméabilisées en raison du bâti ou d'un revêtement », les « surfaces non imperméabilisées mais dont les sols sont stabilisés et compactés ou recouverts de matériaux minéraux constitués de matériaux composites », ainsi que « les surfaces à usage résidentiel, de production secondaire ou tertiaire, ou d'infrastructures de transport et de logistique dont les sols sont couverts par une végétation herbacée, y compris si en chantier ou un état d'abandon », tandis que sont considérés comme non artificialisés : les « surfaces naturelles qui sont soit nues, soit couvertes en permanence d'eau », les « surfaces à usage de culture, végétalisées ou en eau », ce qui comprend les surfaces d'agriculture urbaine, et les surfaces « naturelles ou végétalisées constituant un habitat naturel, y compris les surfaces boisées ou arbustives dans l'espace urbain ».

En d'autres termes, sont considérés comme artificialisés tous les espaces naturels attenants à des constructions en zone urbaine, tels que les parcs et jardins, alors que leur caractère naturel, leur intégration dans les espaces de pleine terre et leur contribution au maintien de l'infiltration des eaux ne sont pas contestables.

Ces problématiques de calendrier et de définition restrictive de la surface non artificialisée, qui va donc avoir un effet direct sur les modalités de calcul du ZAN à partir de 2031, ont suscité de fortes réactions au sein des associations d'élus et se sont d'ailleurs trouvées au cœur d'échanges lors du congrès de l'Association des maires de France à Paris au mois de novembre dernier, conduisant même le gouvernement à laisser entendre une possible réécriture des décrets d'application de la loi Climat et résilience qui ont été pris le 29 avril 2022.

Une proposition de loi, d'origine parlementaire, est même envisagée pour revoir le calendrier de mise en place de l'objectif ZAN, qui pourrait être examinée dans le courant du premier trimestre 2023, avec pour objectifs : intégrer davantage de souplesse dans la mise en œuvre territoriale de l'objectif ZAN, prolonger d'un an le délai laissé pour la modification des documents régionaux et locaux d'urbanisme qui devront intégrer (SCoT, SCoT et PLU), intégrer les projets d'envergure nationale, tels que, notamment, les installations de stockage ou de production d'énergies nouvelles renouvelables dans un « compte foncier national » pour ne pas les imputer aux enveloppes des collectivités, prendre davantage en compte les spécificités territoriales notamment rurales dans la réduction des surfaces consommées, mieux prendre en compte les outils des observatoires locaux en matière de calcul des terres artificialisées pour ne pas être tributaire des éventuels retards de l'État dans la transmission des données complètes nécessaires, et, enfin, sortir les parcs et jardins de la nomenclature des terres artificialisées telles que définies par le décret du 29 avril 2022.

Même si l'objectif de 2050 reste la ligne d'horizon inamovible, on voit bien que le mouvement engagé n'est pas encore parfaitement réglé, tant en ce qui concerne les calendriers que les définitions. Une fois de plus, et comme souvent en la matière, il est donc urgent d'attendre... ●