



« ZAN » : Zéro artificialisation net : L'intégration du ZAN dans la législation

Romain ECORCHARD,
Coordinateur FNE OCMED
Montpellier, « La Base ». 16 novembre 2023



PLAN

I – La Naissance du ZAN

II – Modération et équilibre de la consommation d'espace avant le ZAN

III – Le dispositif juridique mis en place

I - La naissance du ZAN

1/ Plan biodiversité de 2018 :

« Objectif 1.3 - Limiter la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers pour atteindre l'objectif de zéro artificialisation nette

L'étalement urbain et l'artificialisation des sols, en détruisant et en morcelant les espaces naturels, agricoles et forestiers, contribuent directement à la dégradation du fonctionnement des écosystèmes et à l'érosion de la biodiversité. Les politiques d'urbanisme et d'aménagement commercial seront revues afin d'enrayer l'augmentation des surfaces artificialisées (bâtiments, infrastructures de transports, parkings, terrains de sports...), de favoriser un urbanisme sobre en consommation d'espace et d'améliorer la mise en œuvre de la séquence « éviter – réduire – compenser ».

- Action 7 - Publier annuellement un état de lieux de la consommation d'espaces et mettre à disposition des données transparentes et comparables à toutes les échelles territoriales ;
- Action 8 - Inscrire dans la loi l'obligation pour les collectivités de lutter contre l'étalement urbain et favoriser la densification ;
- Action 9 - Renforcer le contrôle des préfets dans la lutte contre l'étalement urbain ;
- Action 10 - Définir, en concertation avec les parties prenantes, l'horizon temporel pour atteindre l'objectif « zéro artificialisation nette » et la trajectoire pour y parvenir, qui seront intégrés aux documents d'urbanisme ;
- Action 12 - Moderniser le cadre réglementaire et la gouvernance de l'aménagement commercial afin de limiter l'artificialisation des sols, et obliger la construction nouvelle de stationnement à être perméable ;
- Action 13 - Constituer un groupe de travail relatif à la lutte contre l'artificialisation.

I - La naissance du ZAN

2/ Rapport de France Stratégie de juillet 2019 :

*« objectif zéro artificialisation nette : quels leviers pour protéger les sols ? »
- Atteindre le « zéro artificialisation nette » dès 2030 nécessiterait de réduire de 70 % l'artificialisation brute et de renaturer 5 500 hectares de terres artificialisées par an. Une perspective qui suppose « des mesures ambitieuses », conclut France Stratégie.*

Instruction du Gouvernement du 29 juillet 2019 relative à l'engagement de l'État en faveur d'une gestion économe de l'espace :

« votre action intervient dans la trajectoire qui consistera à rendre applicable l'objectif zéro artificialisation nette du territoire, dans les délais qui seront confirmés par le président de la République. Ceci suppose dans un premier temps d'infléchir la consommation, puis de la stopper par un usage sobre de l'espace et par des actions de type compensatoire. »

I - La naissance du ZAN



3/ Convention citoyenne pour le climat 4/10/2019 :

Propositions liées à l'artificialisation des sols :

- Obligation de définir une enveloppe foncière pouvant être artificialisée,
- réduction par 2 de l'artificialisation des sols à échelle 10 ans,
- zéro artificialisation net en 2050.

I - La naissance du ZAN : consécration législative en 2021

4/ Aboutissement : la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets

Circulaire du gouvernement du 30 août 2021 relative à la contractualisation et à la planification locale pour lutter contre l'artificialisation des sols :

« La restructuration du foncier existant dans les territoires, qui freine la consommation d'espaces et limite l'étalement urbain, constitue ainsi un objectif prioritaire de notre action, en tant qu'elle contribue à la lutte contre l'artificialisation des sols et à l'atteinte, en 2020, du Zéro artificialisation nette. »

II - Les objectifs de modération foncière avant le ZAN.

- Loi d'orientation foncière de 1967
- Loi protection de la nature 1976
- Loi SRU 2000
- Loi Grenelle 2010
- Loi ALUR 2014

II - Avant le ZAN...

L. 101-2 du code de l'urbanisme :

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

[...]

*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 ;***

[...] »

II - Le contentieux de l'artificialisation des sols : un sujet déjà abordé devant les juridictions administratives

CAA Nantes, 16 octobre 2017 « commune de Daoulas » - n°16NT01725 :

Le plan local d'urbanisme qui prévoit une augmentation de sa consommation foncière de 18 % n'est pas compatible avec l'objectif de réduction significative de la consommation d'espace du schéma de cohérence territorial, objectif chiffré à -25 % en référence à la décennie précédente. Cela en dépit du fait que le SCOT a conféré à la commune de Daoulas un rôle spécifique de commune d'équilibre.

CAA Bordeaux, 28 décembre 2017, SCOT du Bassin d'Arcachon, 15BX02851 :

« le rapport de présentation ne contient pas une justification suffisante des choix d'objectifs chiffrés de limitation de la consommation foncière. » (parmi d'autres moyens d'annulation).

TA Rennes, 16 octobre 2020, SCOT du Pays des Vallons de Vilaine, 1901898 :

« le document d'orientation et d'objectifs n'apporte aucune précision sur les enjeux du « site de Corméré », de nature à expliciter les conséquences éventuelles de l'aménagement d'un tel secteur au regard de l'objectif général de consommation économe de l'espace. »

II Le contentieux de l'artificialisation des sols : un sujet déjà abordé devant les juridictions administratives

TA Strasbourg, 14 octobre 2021, n°2001288 « Com-com du Pays de Bitche » :

- Absence d'objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain ;
- Méconnaissance du principe d'équilibre qui consiste à concilier plusieurs objectifs d'urbanisme, parmi lesquels, entre autres, l'utilisation économe des espaces naturels et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières.

TA Toulouse ; 30 mars 2021 et 20 mai 2021, n°s 1902329s, « Toulouse Métropole » :

- l'absence de prise en compte des données récentes a conduit les auteurs du PLUIH à surestimer la consommation d'espace passée et à surévaluer les besoins fonciers résultant des prévisions économiques et démographiques ;
- l'objectif retenu pour la consommation future avait été présenté à tort comme traduisant une réduction du rythme de la consommation d'espace et comme un accroissement de l'effort demandé par le SCOT ;
- les projections de consommation d'espace n'étaient pas définies de manière à permettre de s'assurer de leur cohérence avec l'objectif retenu ;
- l'objectif de consommation d'espace sur lequel se fondait le PLUIH n'induisait pas une modération effective de cette consommation, mais, à l'inverse, sans justification probante, une hausse du rythme de prélèvement d'espaces naturels, agricoles et forestiers par rapport à la décennie antérieure.

II Le contentieux de l'artificialisation des sols : un sujet déjà abordé devant les juridictions administratives

TA Rennes, 24 juin 2022, SCOT du Pays de Brest :

« l'objectif de réduction globale de consommation d'espace de 20 %, au demeurant très inférieur à celui retenu par d'autres schémas de cohérence territoriale en région Bretagne, combiné avec les objectifs de renouvellement urbain et de densité, apparaît insuffisant au point de le rendre incompatible avec le principe d'équilibre mentionné à l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme, en particulier au regard des objectifs de développement urbain maîtrisé, de l'utilisation économe des espaces naturels, ainsi que de la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et à la protection des sites, des milieux et paysages naturels.

les prescriptions du schéma de cohérence territoriale ne sont pas de nature à permettre d'assurer une consommation économe de l'espace et une lutte contre l'étalement urbain au sens des dispositions de l'article L. 141-6 du code de l'urbanisme. »



Troisième partie : ZAN : le dispositif juridique mis en place

- 1/ définir et mesurer l'artificialisation
- 2/ Se donner des objectifs
- 3/ Intégrer les objectifs dans les documents d'urbanisme (opposables)
- 4/ Mettre en place un dispositif opérationnel
- 5/ Mettre des exceptions
- 6/ Suivre et évaluer le dispositif
- 7/ Encore des nouveaux décrets attendus

III-1 Définition juridique de l'artificialisation

Article L. 101-2-1 du code de l'urbanisme :

« L'artificialisation est définie comme 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. »

- **=> Nomenclature : article R. 101-1 du code de l'urbanisme :**

« II.-Les surfaces sont classées dans les catégories de la nomenclature annexée au présent article. Le classement est effectué selon l'occupation effective du sol observée, et non selon les zones ou secteurs délimités par les documents de planification et d'urbanisme. »

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°.

III-2 Le ZAN : deux objectifs

Article **191** de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 (modifiée) :

« 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 »

- 1/ Réduction de la 1/2 : pour la période 2021-2031 par rapport à la période 2011-2021**
- 2/ réduction de moitié par décennie ensuite (grand flou)**
- 3/ ZAN : Objectif 2050**



III-3 Comment décliner l'objectif ZAN ?

1/ Dans les documents de planification régionale

2/ Dans les documents de planification supra communaux (SCOT)

3/ Dans les documents de planification communaux (PLU, carte communale) ou intercommunaux (PLUi)

III-3 La déclinaison dans les documents d'urbanisme :

1/ l'échelle régionale

LES SRADDET, PADDUC, SAR, SDRIF (art L4251-1, L4424-9, L4433-7 CGCT et L123-1 CU) :

SRADDET : « *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.* »

LES SRADDET (art 194 III 3° loi du 22/08/2021, 2021-1104, modifiée) :

fixent un objectif sur 2021-2031 de réduction de moitié de la consommation d'espaces par rapport à 2011-2021.

Quid de la traduction de cet objectif comme règle.

III-3 La déclinaison dans les documents d'urbanisme :

2/ les SCOT

Article 194 IV 5° de la loi 2021-1104 : ils « *intègrent* » les objectifs du **SRADDET** contre l'artificialisation lors de leur 1ère révision/modification. En l'absence de SCOT, cette obligation s'applique aux PLU.

Si le SRADDET ou le SDRIF ne sont pas modifiés d'ici le 24/11/24, les SCOT intègrent un objectif sur 2021-2031 de réduction de moitié de la consommation d'espaces.

III-3 La déclinaison dans les documents d'urbanisme :

3/ les PLU

LES PLU(i) ET LES CARTES COMMUNALES DOIVENT FIXER DES OBJECTIFS COMPATIBLES AVEC LE SCOT (art 194 IV 7°et 8°loi 2021-1104 modifiée)

III-3 L'agenda de l'intégration du ZAN

CALENDRIER « TERRITORIAL » (art 194 IV 6°7°et 8°loi 2021-1104 modifiée) :

- Les SRADDET (et documents régionaux) : 22 novembre 2024
- Les SCoT : modifiés/révisés d'ici le **22 février 2027**
- Les PLU(i) ou les cartes communales « avec/sans SCoT » : modifiés/révisés d'ici le **22 février 2028**

III-4 Le dispositif opérationnel : Le SCOT

le PAS – Projet d'aménagement stratégique (nouveau « PADD ») :

- Définit les **objectifs** de développement et d'aménagement du territoire à un **horizon de vingt ans** sur la base d'une synthèse du **diagnostic territorial et des enjeux**
- **Fixe, par tranches de dix années, un objectif de réduction du rythme de l'artificialisation**

III.4 Dispositif opérationnel, le SCOT

Le DOO – document d'orientation et d'objectifs (= règlement) :

- Définit les objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace ../..
- Il peut identifier des zones préférentielles pour la renaturation, par la transformation de sols artificialisés en sols non artificialisés ../..

Article L. 141-8 du CU : déclinaison des objectifs de réduction de l'artificialisation par secteur géographique.

+ Des projets d'envergure régionale dont « *la consommation d'espaces n'est pas mutualisée au niveau régional* » => Projets liés à projet national/européen peut être d'envergure régionale / d'intérêt intercommunal (article 194 III ter loi 2021 modifiée)

III.4 ANNEXES DU SCOT

LES ANNEXES PRÉSENTENT (art L141-15 du CU) :

- Le **diagnostic du territoire**, qui présente les besoins au regard des prévisions économiques en tenant compte des enjeux de **consommation économe** de l'espace et de préservation de l'environnement, notamment en matière de **biodiversité**
- L'évaluation environnementale
- La **justification des choix** retenus pour établir le PAS et le DOO
- L'**analyse de la consommation d'espaces** au cours des dix dernières années et la justification des objectifs chiffrés de limitation de cette consommation définis dans le DOO

III.4 LE PLU - PLAN LOCAL D'URBANISME

LE RAPPORT DE PRÉSENTATION (art L. 151-4 du Code de l'urbanisme) :

- Analyse la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix dernières années ;
- **Justifie les objectifs chiffrés de modération de la consommation** de l'espace compris dans le PADD (et au regard du SCoT s'il existe) ;
- **LE PADD** (article L. 151-5 du code de l'urbanisme) ;
- Fixe des **objectifs chiffrés de modération de la consommation** de l'espace selon SCoT ou, en son absence, selon le document régional (SRADDET, SDRIF, PADDUC ou SAR) ;
- Le PADD ne peut prévoir l'**ouverture à l'urbanisation** d'espaces naturels, agricoles ou forestiers **que s'il est justifié**, au moyen d'une étude de densification des zones déjà urbanisées, que la **capacité** d'aménager et de construire **est déjà mobilisée** dans les espaces urbanisés.

III.4 Les conséquences : le blocage des droits à construction

OUVERTURE A L'URBANISATION / AUTORISATION D'URBANISME (art 194 IV 9° loi 2021-1104 modifiée) :

- À partir du 25 février 2027, **aucune ouverture à urbanisation** si SCoT sans objectifs contre l'artificialisation
- À partir du 25 février 2028, **aucune autorisation d'urbanisme** si PLU(i) ou carte communale sans objectifs contre l'artificialisation

EXCEPTION (art 194 IV 10° loi 2021-1104 modifiée) :

L'échéance passe au 24 août 2031 pour un SCoT, un PLU(i), carte communale de moins de 10 ans qui a prévu de diminuer d'au moins un tiers la consommation d'espaces.

III.4 Le droit de préemption urbain « ZAN »

Article 6 1° de la loi 2023-630

Délimiter des « *secteurs prioritaires à mobiliser* » en établissant un droit de préemption urbain.

Objectifs :

- des terrains contribuant à la préservation de la nature en ville
- des zones présentant un fort potentiel de renaturation
- des terrains pour le renouvellement urbain, l'optimisation de la densité ou réhabilitation des friches.

III.4 Le « sursis à statuer » ZAN

Article 6 2° loi 2023-630

L'article 6 de la loi crée un nouveau sursis à statuer applicable aux projets qui pourraient compromettre l'atteinte des objectifs de réduction de la consommation d'ENAF susceptibles d'être fixés par le document d'urbanisme en cours d'élaboration ou de modification durant la première période décennale prévue par la loi Climat et résilience (2021-2031).

« La décision de surseoir à statuer est motivée en considération soit de l'ampleur de la consommation résultant du projet faisant l'objet de la demande d'autorisation, soit de la faiblesse des capacités résiduelles de consommation au regard des objectifs de réduction »

! « Lorsqu'une décision de sursis à statuer est intervenue, le propriétaire du terrain à qui elle a été opposée peut mettre en demeure la collectivité de procéder à l'acquisition de son terrain dans les conditions et le délai mentionnés aux articles L. 230-1 à L. 230-6 du code de l'urbanisme. » = droit de délaissement. En cas de désaccord sur le prix, c'est fixé par le juge de l'expropriation.

III-5 Les exceptions :

1/ les projets d'envergure nationale, européenne ou régionale

Article 3 de la loi 2023-630 du 20 juillet 2023

- Liste fixée par arrêté ministériel de grands projets. Une liste modifiable qui est rendue publique annuellement. À venir.
- Forfait national de 12 500 hectares sur la période 2021-2031 comptabilisé différemment :
 - 10 000 ha de ce forfait mutualisés avec les régions couvertes par un SRADDET, au prorata de leur enveloppe d'artificialisation définie pour cette période. = résultat la liste des projets d'envergure nationale ne rajoute « que » 2 500 hectares.

= ça va être un gros bordel à mettre en place.

III.5 Les exceptions :

2/ Le « droit à l'hectare »

Article 4 de la loi 2023-630 du 20 juillet 2023

- Pour communes avec PLUI(i) ou carte communale prescrit/arrêté/approuvé avant le 22/08/26 ;
- 1 hectare pour la période 2021-2031 ;
- communes nouvelles : majoration de 0,5 hectare par commune déléguée, avec plafond de 2 hectares
- comptabilisé dans la consommation d'espaces aux différentes échelles comme les autres surfaces.

III.6 La conférence de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols

CONFÉRENCE RÉGIONALE DE GOUVERNANCE DE LA POLITIQUE DE RÉDUCTION DE L'ARTIFICIALISATION DES SOLS (L. 1111-9-2 du CGCT) :

- Regroupe représentants de l'État et des collectivités locales. Aucun représentant de la société civile.

À retenir :

- elle peut faire des propositions sur l'élaboration du SRADDET, sur tout sujet lié à la mise en œuvre locale des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols, elle est consultée sur les projets d'envergure nationale, européenne ou régionale.

- Elle réalise des bilans :

- annuel sur la mise en œuvre des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols ;
- en 2027 sur le niveau de la consommation foncière et les résultats obtenus ;
- En 2031 sur la surface minimale et les pistes de réduction de cette surface.

III.6 L'observatoire de l'artificialisation des sols

Mis en place en 2019 : <https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/>

Données mises à disposition :

- 2021-2031 : suivi des objectifs sur la consommation d'espaces.
- après 2031 : suivi portera sur l'artificialisation nette.

III.6 Le rapport sur la fiscalité de l'urbanisme

Article 9 de la loi 2023-630 du 20 juillet 2023 :

« Dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport relatif à la fiscalité comme outil de lutte contre l'artificialisation des sols. »

III.7 Projet de décret « 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 »

- Précisions qu'il faut « *prendre en compte les efforts passés* », « *prendre en compte certaines spécificités locales dont : communes littorales, montagnes, risques naturels et recul du trait de côte* ».
- Prise en compte des efforts passés :
- À partir des données observées sur les 10 ans précédents la promulgation de la loi climat et résilience ; sur une période de 20 ans si les données sont disponibles.
- « *Le décret ne prévoit plus la fixation obligatoire d'une cible chiffrée d'artificialisation à l'échelle infrarégionale dans les règles générales du SRADDET* »

III.7 Projet de décret « relatif à l'évaluation et au suivi de l'artificialisation des sols »

Des précisions sur les définitions :

Surfaces artificialisées : comprend notamment les surfaces végétalisées des résidences, commerces, infrastructures... Également les surfaces en chantier ou à l'abandon.

Surfaces non artificialisées : comprend les surfaces d'agriculture urbaine, les surface boisées ou arbustives dans l'espace urbain, les friches agricoles, les parcs et jardins publics.

Des précisions diverses sur :

seuils de référence pour qualifier les surfaces, contenu du rapport local de suivi de l'artificialisation des sols, rôle de l'observation de l'artificialisation (centre de ressource de référence).

Vous pouvez lire :



P'tit chat mignon – crédit photo Romain Ecorchard

<https://www.ecologie.gouv.fr/artificialisation-des-sols>

Guide de décryptage et de mise en œuvre de la réforme ZAN (à paraître en octobre 2023 mais n'est toujours pas paru en novembre)

<https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/>