



Décryptage de l'objectif de Zéro Artificialisation Nette

Vendredi 1^{er} mars 2024

Maître Vianney CUNY
cuny@dsavocats.com

Sommaire

- **Présentation générale**
 - Période 2021-2031
 - Période 2031-2050
- **Effets juridiques du dispositif sur les autorisations d'urbanisme / Période 2021-2031**
 - Dans l'attente de la traduction des objectifs « ZAN » dans les documents d'urbanisme
 - Après la traduction des objectifs « ZAN » dans les documents d'urbanisme
- **Comment anticiper les conséquences juridiques de ce dispositif sur la constructibilité des surfaces non bâties ?**
 - Identifier les sites pouvant être qualifiés d'ENAF
 - Identifier les sites et projets pouvant bénéficier de « forfaits » nationaux et régionaux
 - Anticiper les éventuels besoins en matière de compensations par renaturations
- **Effets juridiques du dispositif sur les autorisations d'urbanisme / Période 2031-2050**
- **ZAN et urbanisme commercial ;**
- **Sobriété foncière et droit de l'environnement.**

Présentation générale

Présentation générale

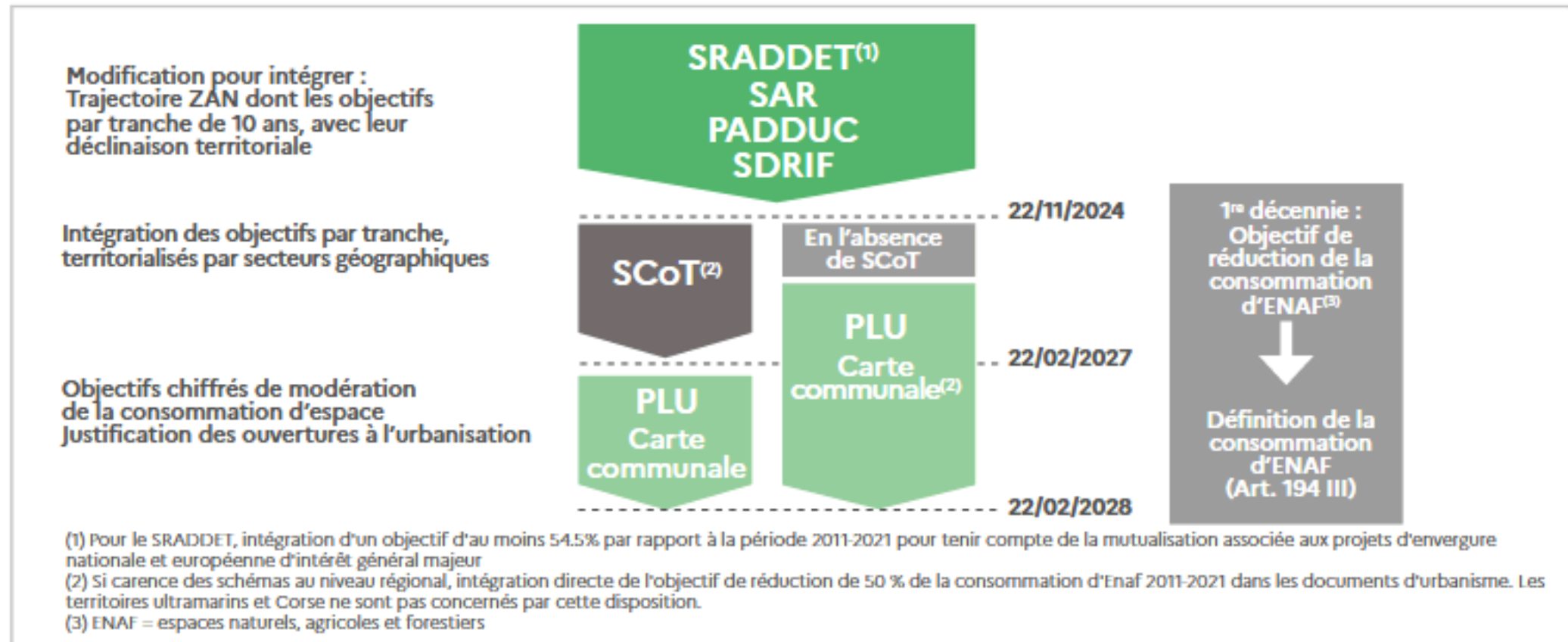
- Article 191 de la loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets :
 - « *Afin d'atteindre l'objectif national d'absence de toute artificialisation nette des sols en 2050, le rythme de l'artificialisation des sols dans les dix années suivant la 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 ».*
- Le Zéro Artificialisation Nette - « ZAN » - est planifié par la loi en deux temps : 2021-2031 et 2031-2050.

Période 2021-2031 (1)

- Le rythme de l'artificialisation des sols doit être tel que la consommation totale d'espaces naturels, agricoles ou forestiers (ENAF) soit inférieure à 50 % de celle observée sur 2011-2021.
- La loi fixe aux documents d'urbanisme des dates butoirs pour intégrer des plafonds de consommations foncières et adapter leurs orientations et planifications en conséquence.
- Ce dispositif n'est toutefois pas opposable aux documents dont la procédure d'élaboration ou de révision a été initiée avant la promulgation de la loi « Climat et Résilience » et était arrêté au 22 août 2021 (art. 194 IV, 12°).
- En outre, le 10° du IV de l'article 194 de la loi « Climat et Résilience » prévoit un dispositif « transitoire » applicable si les documents de planification régionale n'intègrent pas ces objectifs d'ici le 22 novembre 2024. Dans ce cas, si les documents d'urbanisme (SCOT, PLU, cartes communales) prévoient au moins un objectif de réduction des consommations d'ENAF de 33% sur les dix ans précédant leur arrêt, ils peuvent déroger jusqu'en 2031 à l'obligation d'intégrer l'objectif de réduction de 50% de consommations d'ENAF, sous réserve d'avoir été approuvés depuis moins de 10 ans à la date de promulgation de la loi (22 août 2022).

Période 2021-2031 (2)

Les grands principes de la déclinaison de la loi dans les documents de planification et d'urbanisme



Période 2021-2031 (3)

- **Que se passe-t-il si une région ou le bloc communal n'intègre pas la trajectoire de sobriété foncière dans son document de planification ou d'urbanisme ?**
 - En l'absence de modification ou de révision des SRADDET et du SDRIF avant le 22 novembre 2024, baisse uniforme de -50% applicables à tous les SCOT, ou, en l'absence de SCOT, aux PLU(i) ou aux cartes communales pour la période 2021-2031 ;
 - Restrictions importantes sur les droits à construire, notamment l'impossibilité d'ouvrir à l'urbanisation de nouveaux ENAF (non-respect par les SCOT de leur date butoir) et l'impossibilité de délivrer des autorisations d'urbanisme dans les zones « à urbaniser » (AU) (non-respect par le PLU de leur date butoir).

Période 2031-2050

- Les documents d'urbanisme doivent démontrer l'atteinte d'un objectif ZAN sur deux tranches de dix années (2031-2040 + 2041-2050).
- La loi prévoit un système de compensation pour l'atteinte de cet objectif, les nouvelles surfaces artificialisées devant être compensées de manière équivalente par des surfaces renaturées, le solde entre des deux types de surfaces déterminant l'artificialisation nette des sols sur un territoire.
- La loi ne donne pas d'échéances aux documents d'urbanisme pour cet objectif.
- Les SRADDET et assimilés doivent néanmoins proposer des « rythmes » d'artificialisation permettant d'aboutir au ZAN d'ici 2050 en fixant des objectifs chiffrés de baisse de l'artificialisation pour 2031-2040 et 2040-2050.

Distinguer « consommations d'ENAF » et « artificialisation des sols »

DISTINCTION ENTRE LES NOTIONS DE CONSOMMATION D'ESPACES ET D'ARTIFICIALISATION DES SOLS

Pour l'atteinte des objectifs établis, deux notions coexistent : la consommation d'ENAF et l'artificialisation des sols. Ces deux notions sont **distinctes**, mais néanmoins **complémentaires**.

La mesure de la consommation d'ENAF permet d'apprécier les **changements de destination ou d'usage des espaces, en distinguant les ENAF des espaces urbanisés**. Elle est adaptée à la quantification des phénomènes d'étalement urbain et de mitage.

Cette notion ne permet toutefois pas d'évaluer finement le processus d'**artificialisation des sols**, qui appréhende l'atteinte portée à la fonctionnalité des sols, en considérant leur état physique, sur la base de l'évolution de leur

couverture et de leur usage, y compris au sein de la tache urbaine ou de l'espace urbanisé.

Ainsi, réduire la consommation d'espace permet de limiter l'extension des espaces urbanisés et s'apparente à la lutte contre l'étalement urbain et à la gestion économe de l'espace, ce qui constitue l'un des leviers majeurs pour réduire l'artificialisation des sols qui concourt, quant à elle, plus globalement à la préservation des sols, y compris la nature en ville.

À compter de 2031, les deux notions seront suivies de manière complémentaire par les autorités compétentes en matière d'urbanisme.

L'intégration de la sobriété foncière dans le principe d'équilibre

L'ajout de la lutte contre l'artificialisation des sols au principe d'équilibre

- Le nouveau contenu du principe d'équilibre visant à lutter contre l'artificialisation des sols issu de l'article 192 de la loi Climat et Résilience est applicable depuis l'entrée en vigueur de la loi, soit à compter du 25 août 2021, la loi ne prévoyant pas de disposition transitoire concernant ces nouvelles dispositions.
- Ajout de « 6° bis *La lutte contre l'artificialisation des sols, avec un objectif d'absence d'artificialisation nette à terme* » parmi les objectifs communs à l'ensemble des politiques d'urbanisme (art. L. 101-2, C. urb.) ;
- Ajout d'un article L. 101-2-1 au code de l'urbanisme indiquant que l'objectif ZAN doit passer par « 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 ».

Absence d'effet direct du principe d'équilibre

- Les orientations générales du principe d'équilibre ne seront pas opposables aux autorisations d'urbanisme et *a fortiori* à l'ensemble des autorisations administratives (CAA Nantes, 27 novembre 2020, n° 19NT04834 ; TA Nice, 12 juillet 2023, n°2204614).
- En tout état de cause, ces objectifs doivent s'apprécier à l'échelle du territoire couvert par le document d'urbanisme, et la jurisprudence est constante, le fait d'ouvrir à l'urbanisation un secteur géographique donné n'induit pas en lui-même une incompatibilité avec les objectifs de gestion économe de l'espace (TA Rennes, 12 janvier 2023, n° 21060542)
- Ainsi, l'application et le respect des objectifs et la territorialisation de la ZAN ne seront pas examinés à l'échelle d'un seul projet mais à l'échelle de l'ensemble du PLUi, à l'aune des orientations SCOT et du SRADDET.

Effets juridiques du dispositif sur les autorisations d'urbanisme Période 2021-2031

Principe : absence « d'effet direct » des objectifs de sobriété foncière

- Les effets juridiques liés au « ZAN » sont donc entièrement dépendants de la manière dont les collectivités traduiront ces objectifs dans les documents d'urbanisme, et surtout, *in fine*, dans les plans locaux d'urbanisme.
- En dehors de cette déclinaison par une évolution des documents réglementaires des documents d'urbanisme, les objectifs chiffrés de sobriété foncière de la loi « Climat et Résilience » ne sont pas directement opposables aux porteurs de projet lorsqu'ils déposent une autorisation d'urbanisme ou une autorisation environnementale..
- Article 3 du décret n° 2023-1097 du 27 novembre 2023 :
« Une autorisation d'urbanisme conforme aux prescriptions d'un document d'urbanisme en vigueur et ayant fixé des objectifs chiffrés de lutte contre l'artificialisation des sols en application du IV 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 ne peut être refusée au motif qu'elle serait de nature à compromettre le respect de ces objectifs »

Exception : le sursis à statuer « ZAN » (1)

- Les autorités compétentes pour délivrer les autorisations d'urbanisme ont la faculté, jusqu'en 2031, lorsque les objectifs de sobriété foncière ont *a minima* été fixés au sein d'un document de planification régionale (SRADDET, SDRIF, PADDUC, SAR), et n'ont pas encore été fixés dans les documents d'urbanisme (SCOT, PLU, carte communale) de sursoir à statuer sur un projet fortement consommateur d'ENAF dans l'attente de l'achèvement de la procédure d'évolution du document d'urbanisme.
- Ce mécanisme est subordonné à la réunion de **deux conditions cumulatives** : la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers 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 et la non-compensation des consommations d'ENAF par une surface renaturée équivalente à celle de l'emprise du projet.

Le sursis à statuer « ZAN » (2)

- Ce sursis à statuer **n'est pas automatique** et ne peut être prononcé que dans le cas où les objectifs de sobriété foncière ont *a minima* été fixés au sein d'un document de planification régionale.
- Il ne peut en outre être prononcé pour une demande d'autorisation d'urbanisme pour laquelle **la consommation d'ENAF résultant du projet est compensée par la renaturation d'une surface au moins équivalente.**
- Ce sursis à statuer peut être opposé aux demandes de certificat d'urbanisme, de permis d'aménager et de permis de construire.

Le sursis à statuer « ZAN » (3)

➤ Quelle issue pour le propriétaire du terrain auquel la décision de sursis à statuer a été opposée ?

- Le propriétaire a la possibilité de mettre en œuvre le droit de délaissement mettant en demeure la collectivité de procéder à l'acquisition de son terrain.
- A l'expiration du délai de validité du sursis à statuer, **soit après l'achèvement de la procédure d'évolution du document d'urbanisme pour intégrer les objectifs de la loi « *Climat et Résilience* »**, l'autorité compétente doit statuer sur la demande dans un délai de deux mois à compter de la confirmation par le pétitionnaire de cette demande.
- Passé ce délai, le silence de l'autorité compétente vaut délivrance de l'autorisation d'urbanisme.

Le sursis à statuer « ZAN » (4)

➤ Peut-on se prémunir du risque de sursis à statuer en demandant un certificat d'urbanisme ?

- Certains praticiens recommandent de déposer des demandes de certificats d'urbanisme pour cristalliser les droits à construire pendant dix-huit mois lorsque des projets sont en cours sur des ENAF. Pour rappel, le certificat d'urbanisme garantit à son titulaire pendant 18 mois le droit de voir sa demande instruite sur le fondement des règles dispositions applicables à la date de délivrance du certificat (art. L. 410-1, C. urb.).
- Le certificat d'urbanisme ne fait toutefois pas obstacle à une décision de sursis à statuer par l'autorité compétente ni au fait qu'elle instruisse, à l'issue du sursis à statuer, le projet sur la base des nouveaux documents d'urbanisme dès lors qu'ils sont entrés en vigueur à la date où elle doit se prononcer sur la demande d'autorisation d'urbanisme.
- Le certificat d'urbanisme n'a donc quasiment aucun intérêt pour faire échec à un sursis à statuer « ZAN », puisque ce sursis dure aussi longtemps que les documents d'urbanisme (SCOT, PLU) sont en cours d'intégration des objectifs de la loi « Climat et Résilience ».

Quels effets sur les droits à construire après l'intégration des objectifs dans les documents d'urbanisme?

- En théorie, l'intégration des objectifs de sobriété foncière dans les PLU devraient *in fine* se traduire par des **reclassements** de zones principalement à urbaniser, et plus particulièrement des zones 2AU (non immédiatement urbanisable), en zones naturelles (N) et agricoles (A) ;
- Probabilité également que certains terrains en zone urbaine (U) soient grevés d'emplacements réservés au titre de l'article L. 151-41 3° du code de l'urbanisme (création d'espaces verts et de continuités écologiques) pour des opérations de renaturation afin de compenser les nouvelles consommations d'ENAF ;
- Néanmoins, les zones urbaines (U) devraient être relativement épargnées par les objectifs 2021-2031 sauf lorsqu'il peut exister un débat sur leur qualification (espaces faiblement bâtis en bordure d'urbanisation, espaces de mitages...).

Quels effets fonciers?

Le droit de préemption « ZAN »

- Nouvel article L. 211-1-1 du code de l'urbanisme ;
- Possibilité d'instaurer par délibération motivée un droit de préemption sur des secteurs prioritaires pouvant être mobilisés pour atteindre les objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols ;
- Nécessite que ces objectifs soient traduits dans le PLU ou la carte communale ;
- Ces secteurs peuvent être
 - 1° 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 ;
 - 2° 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, mentionnées à l'article L. 141-10 ;
 - 3° 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.

Comment anticiper les conséquences juridiques de ce dispositif sur la constructibilité des surfaces non bâties ?

1 Identifier les sites pouvant être qualifiés d'ENAF (1)

- Article 194, III, 5° de la loi Climat et résilience :

« la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers est entendue comme la création ou l'extension effective d'espaces urbanisés sur le territoire concerné ».

- Selon le [Guide du Ministère](#) :

« Cette définition repose sur la distinction entre les espaces urbanisés et les ENAF, puisque c'est la transformation effective des seuls ENAF en espaces urbanisés qui est décomptée par la mesure de consommation d'espaces.

Les espaces urbanisés peuvent être appréciés par un faisceau d'indices jurisprudentiels comprenant :

- *La quantité et la densité de l'urbanisation (aménagement, constructions, espaces attenants au bâti)*
- *La continuité de l'urbanisation (et donc l'absence de rupture) ;*
- *Sa structuration par des voies de circulation, des réseaux d'accès ou de raccordement aux services publics ;*
- *La présence d'équipements ou de lieux collectifs publics ou privés ».*

1 Identifier les sites pouvant être qualifiés d'ENAF (2)

- Entrent dans la catégorie d'ENAF les terrains ayant une vocation agricole ou naturelle selon la jurisprudence administrative.
- Les terrains situés en zones éloignées des centralités bâties, éventuellement pourvus de quelques constructions, mais entourés d'espaces agricoles et naturels sont absorbés dans la vocation agricole ou naturelle des ENAF.
- En revanche, les terrains compris dans un secteur suffisamment dense, et en continuité de celui-ci, dépourvus de vocation agricole sont considérés comme compris dans un espace urbanisé.
- Catégorisation proche de la notion d'espace urbanisé au sens de la loi Littoral car le Ministère, dans son Guide, qualifie notamment les espaces de « mitage » d'ENAF.

1 Identifier les sites pouvant être qualifiés d'ENAF (3)

- **Quid des zones à urbaniser (AU) encore non effectivement construites ?**

- CAA Lyon, 17 mai 2023, n°22LY01498 :

« Cependant, contrairement à ce que soutient l'association requérante, 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, ce qui est le cas pour les espaces concernés comprenant notamment des autorisations d'urbanisme en cours d'exécution (...) Pour exercer le contrôle de l'objectif d'utilisation économe des sols, il y a lieu d'intégrer, à la consommation d'espaces passée, des secteurs non encore artificialisés mais qui font l'objet d'opérations d'aménagement et de construction déjà autorisées, indépendamment de leur degré d'exécution, notamment les terrains compris dans une zone d'aménagement concerté et des projets portés par une association foncière urbaine autorisée ».

- Des espaces, bien que non artificialisés peuvent recevoir la qualification d'espaces déjà consommés dès lors que la vocation agricole ou naturelle de ces espaces a été abandonnée. En conséquence, tout secteur faisant l'objet d'une zone d'aménagement concerté ou d'une autre procédure d'aménagement est considéré comme pouvant être intégré dans les consommations passées, ce qui permet de le soustraire au compte foncier des consommations futures.

1 Identifier les sites pouvant être qualifiés d'ENAF (4)

- Désormais, l'article 194 III 5° de la Loi Climat et Résilience définit la consommation d'espaces comme suit :

« 5° Au sens du présent article, la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers est entendue comme la création ou l'extension effective d'espaces urbanisés sur le territoire concerné. Sur ce même territoire, 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 »
- Cette nouvelle définition semble contradictoire avec la décision de la Cour administrative d'appel de Lyon puisqu'elle se base sur le critère de la consommation effective et non la consommation « programmée » par l'effet d'une opération d'aménagement inscrite au PLU.

1 Identifier les sites pouvant être qualifiés d'ENAF (5)

- Cette disposition implique que la consommation d'ENAF dépend désormais d'un critère purement factuel, à savoir la création ou l'extension effective d'espaces urbanisés.
- L'urbanisation de terrains compris dans un espace à dominante agricole ou naturel qui ne serait pas encore aménagé, mais qui a fait l'objet d'une procédure d'aménagement délimitant un périmètre d'intervention future (ZAC, permis d'aménager, association foncière urbaine...) doit désormais être comptabilisée comme une consommation future d'ENAF et non plus comme une consommation passée sous l'empire de la loi « *Climat et Résilience* ».
- **Conclusion : un dispositif d'aménagement (ZAC, lotissement...) ou une autorisation d'urbanisme délivrée mais non exécutée ne donne pas de « droit acquis » à la consommation d'ENAF.**

1 Identifier les sites pouvant être qualifiés d'ENAF (6)

➤ Selon le [Guide du Ministère](#), s'agissant des ZAC :

« Pour une opération d'aménagement prévue en tout ou partie sur des ENAF, l'élément déclencheur de la comptabilisation de la consommation d'espaces n'est pas l'acte administratif de création d'une ZAC, mais le démarrage effectif des travaux. Ce démarrage intervient en principe après le dossier de réalisation de la ZAC et notamment l'approbation du programme des équipements publics. Une ZAC créée administrativement mais qui n'a connu aucun démarrage effectif des travaux d'aménagement n'entraîne pas de consommation d'espaces dans les « fichiers fonciers », et ne peut être considérée comme ayant d'ores et déjà emporté une consommation d'espaces. Ce sera le cas le jour où un chantier démarrera ».

1 Identifier les sites pouvant être qualifiés d'ENAF (7)

➤ Selon le [Guide du Ministère](#), s'agissant des opérations réalisées en plusieurs phases démarrées mais non achevées :

« Compte tenu de leur ampleur, certaines ZAC réalisent leurs travaux en plusieurs phases. Les fichiers fonciers permettent alors de comptabiliser la consommation d'espaces de manière progressive. Dès lors, les collectivités peuvent choisir soit de considérer uniquement comme consommées les phases démarrées et de comptabiliser dans un second temps celles à venir, soit de considérer comme consommée l'intégralité de la ZAC. Cette règle est notamment applicable pour les ZAC dont les travaux ont débuté avant 2021, et dont la consommation peut être intégralement comptée pour la période 2011-2021.

L'exemple porte sur une ZAC créée en 2013. Les fichiers fonciers ont comptabilisé la consommation d'espaces de sa phase 1 en 2017 et de sa phase 2 en 2019. Les phases suivantes ne sont pas encore sorties de terre, et pour elles, aucune consommation d'ENAF n'est observée dans les fichiers fonciers. La collectivité peut faire le choix de considérer comme consommée en 2017 la totalité de la ZAC ».

1 Identifier les sites pouvant être qualifiés d'ENAF (8)

➤ Deux cas de figure doivent donc être distingués :

- **Avant l'intégration des objectifs ZAN issus de la loi Climat et Résilience dans le PLU**, il convient de faire application de la décision de la CAA de Lyon du 17 mai 2023 et il peut être considéré que, parmi les consommations passées, peuvent être pris en compte, outre les terrains situés dans des zones déjà urbanisées, les terrains support d'opérations d'aménagement programmées situées au sein de ZAC ou fléchées parmi les OAP du PLU.
- **Après l'intégration des objectifs ZAN issus de la loi Climat et Résilience dans le PLU**, il conviendra de faire application de l'article 194 III 5° de la Loi Climat et Résilience lequel prévoit une nouvelle définition de la consommation d'ENAF basée sur les consommations effectives et non plus les seules « consommations programmées » par une ZAC délimitée. Les surfaces autres que celles ayant fait l'objet d'une artificialisation effective ne pourront donc pas être prises en compte au sein du calcul des consommations passées.



Point de vigilance : notion de friche (1/4)

- La transformation des friches est également un objectif prioritaire de la politique de zéro artificialisation nette.
- Selon le [Guide du Ministère](#) :

« L'objectif de lutte contre l'artificialisation nette des sols ne signifie pas l'arrêt de la construction lorsqu'elle est justifiée par des besoins de logements, d'activités économiques, de services ou d'équipements publics. De nouveaux modèles d'aménagement durable sont en revanche à réinventer, en conjuguant sobriété et qualité urbaine, conformément aux principes énoncés à l'article L.101-2-1 du code de l'urbanisme.

*La priorité est de transformer la ville existante, en revitalisant les coeurs des petites et moyennes centralités, **en recyclant les friches et les locaux vacants**, et en révélant le potentiel des périphéries urbaines obsolètes. La densité peut également être optimisée, pour faciliter l'accessibilité aux services et activités, tout en améliorant le cadre de vie de nos concitoyens. Corollairement, la préservation de la biodiversité et la création d'espace de la nature en ville sont encouragées, ainsi que la renaturation des sols artificialisés, notamment pour restaurer les continuités écologiques ».*



Point de vigilance : notion de friche (2/4)

- Le PLU 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. Pour ce faire, il tient compte de la capacité à mobiliser effectivement les locaux vacants, les friches et les espaces déjà urbanisés (article L. 151-5 du code de l'urbanisme).
- Article L. 152-6-2 du code de l'urbanisme :
 - « *Les projets de construction ou de travaux réalisés sur une friche peuvent être autorisés, par décision motivée de l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation d'urbanisme, à déroger aux règles relatives au gabarit, dans la limite d'une majoration de 30 % de ces règles, et aux obligations en matière de stationnement, lorsque ces constructions ou travaux visent à permettre le réemploi de ladite friche* ».
- Le projet d'aménagement stratégique (PAS) du SCOT doit tenir compte des friches lorsqu'il fixe les objectifs en matière d'artificialisation des sols.
- Le document d'orientations et d'objectifs (DOO) du SCOT, lorsqu'il détermine les conditions d'implantation des constructions commerciales et logistiques, doit cibler prioritairement l'utilisation des surfaces vacantes et des friches.



Point de vigilance : notion de friche (3/4)

➤ Article L. 111-26 du code de l'urbanisme :

Définition législative de la friche : « *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* »

➤ Article D. 111-54 du code de l'urbanisme :

« *I.- Pour identifier une friche au sens des critères prévus par l'article L. 111-26, il est tenu compte notamment de l'un ou des éléments suivants :*

1° Une concentration élevée de logements vacants ou d'habitats indignes ;

2° Un ou des locaux ou équipements vacants ou dégradés en particulier à la suite d'une cessation définitive d'activités ;

3° Une pollution identifiée pour laquelle son responsable ou l'exploitant du site, son ayant-droit ou celui qui s'est substitué à lui a disparu ou est insolvable ;

4° Un coût significatif pour son réemploi voire un déséquilibre financier probable entre les dépenses d'acquisition et d'interventions, d'une part et le prix du marché pour le type de biens concernés, ou compte tenu du changement d'usage envisagé, d'autre part.

II.- L'aménagement ou les travaux préalables au réemploi d'un bien au sens de l'article L. 111-26 s'entendent comme les interventions permettant la remise en état, la réhabilitation ou la transformation du bien concerné.

Une activité autorisée à titre transitoire avant un réemploi prévu n'est pas de nature à remettre en cause la qualification d'une friche.

III.- Ne peuvent être considérés comme des friches au sens du présent code les terrains non bâtis à usage ou à vocation agricole ou forestier ».



Point de vigilance : notion de friche (4/4)

- La notice du décret précise que les terrains à caractère naturel, y compris après avoir fait l'objet d'une renaturation, ne sont pas non plus concernés car ils présentent bien un usage à cette fin sans nécessiter de travaux pour leur réemploi :

« Le décret vise à préciser les modalités d'application de cette définition en détaillant les deux critères. Il permet ainsi de l'éclairer et de faciliter l'identification des friches. Il indique en particulier des éléments pouvant être pris en compte pour la reconnaissance d'une friche.

Conformément à cette définition, le décret prévoit que les terrains non bâtis à caractère agricole ou forestier ne peuvent être considérés comme des friches au sens du code de l'urbanisme. Les terrains à caractère naturel, y compris après avoir fait l'objet d'une renaturation, ne sont pas non plus concernés car ils présentent bien un usage à cette fin sans nécessiter de travaux pour leur réemploi » (Journal Officiel, décret n° 2023-1259 du 26 décembre 2023 précisant les modalités d'application de la définition de la friche dans le code de l'urbanisme).

- **Conclusion : à ce stade, les friches « non bâties » peuvent être qualifiées d'ENAF...**

2

Identifier les sites et projets pouvant bénéficier de « forfaits » nationaux et régionaux (1)

- **En principe**, la déclinaison territoriale de l'objectif de réduction de 50% des consommations d'ENAF sur la période 2021-2031 par rapport à 2011-2021 se fait selon les modalités suivantes :
- Le SRADDET doit fixer un rythme d'artificialisation des sols par tranche de dix années (2021-2031 / 2031-2040 / 2040-2050), qui ne peut pas dépasser pour 2021-2031 la moitié des consommations d'ENAF par rapport à 2011-2021, et tendre au zéro artificialisation nette d'ici 2050 ;
 - Le SRADDET doit sur cette base fixer un « plafond régional » de consommation d'ENAF ;
 - Le SRADDET doit décliner ce plafond régional entre les différentes parties du territoire régional, en tenant compte des efforts de réduction déjà réalisés ;
 - Le fascicule du SRADDET peut adopter des règles différenciées sur les différentes parties du territoire, dont le périmètre des différents SCOT, en indiquant les consommations d'ENAF disponibles sur ces périmètres, fixant ainsi des plafonds « infrarégionaux ».
 - **Il existe donc deux types de plafonds : le plafond régional (SRADDET) et le plafond infrarégional (SCOT), avec une déclinaison finale au niveau des PLU.**

2 Identifier les sites et projets pouvant bénéficier de « forfaits » nationaux et régionaux (2)

- Certains projets sont exclus de ces plafonds infrarégionaux, et ne seront ainsi pas concernés par les conséquences de l'intégration au sein des SCOT et des PLU des objectifs de sobriété foncière pour 2021-2031 :
- Forfait national de 12 500 hectares pour 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 et les opérations intéressant la défense nationale.
 - Plafond régional de consommation d'espaces pour les projets d'envergure régionale
 - Installations de production d'énergie photovoltaïque implantées dans un espace naturel ou agricole non comptabilisées

2

Identifier les sites et projets pouvant bénéficier de « forfaits » nationaux et régionaux (3)

➤ Quels projets peuvent recevoir la qualification de PENE présentant un intérêt général majeur ?

Aux termes du 7° du III de l'article 194 de la loi Climat et Résilience, peuvent notamment entrer dans cette catégorie :

- *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'Etat ou par arrêté ministériel en application de l'article L. 121-1 du code de l'expropriation 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'Etat ou de ses opérateurs*
- *Les travaux ou les opérations de construction de lignes ferroviaires à grande vitesse et leurs débranchements ;*
- *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 ;*
- *Les opérations intéressant la défense ou la sécurité nationales ;*
- *Les opérations de construction ou de réhabilitation d'un établissement pénitentiaire qui sont réalisées par l'Agence publique pour l'immobilier de la justice ;*
- *Les actions ou les opérations de construction ou d'aménagement réalisées par l'Etat 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.*

2 Identifier les sites et projets pouvant bénéficier de « forfaits » nationaux et régionaux (4)

➤ Quels projets peuvent recevoir la qualification de PER ?

- Ces projets ne sont pas l'objet d'une liste réglementaire dédiée précisant leur catégorie.
- Le Guide du Ministère sur le ZAN précise toutefois que ces projets peuvent concernés des « *projets d'aménagement d'infrastructures et d'équipements publics ou d'activités économiques, de grande dimension et dont les emprises où les effets dépassent les limites notamment départementales et qui peuvent en ce sens répondre à des besoins régionaux et enjeux régionaux ou supradépartementaux* ».
- La liste de ces projets est établie par le Conseil régional, chargé de l'évolution du SRADDET. Elle est transmise pour avis à différentes instances locales visées à l'article R. 4251-8-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) qui ont deux mois pour se prononcer dessus (à défaut, l'avis est réputé favorable).

3 Anticiper les éventuels besoins en matière de compensations par renaturations (1)

- Article 194 III 5° de la loi « *Climat et Résilience* » :

« 5° Au sens du présent article, la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers est entendue comme la création ou l'extension effective d'espaces urbanisés sur le territoire concerné. Sur ce même territoire, 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 ».

- Au regard de ces dispositions, les surfaces urbanisées ou construites dont la renaturation est programmée par les documents de planification régionale ou les documents d'urbanisme peuvent être déduites des consommations d'ENAF.
- L'autorité compétente pour délivrer une autorisation d'urbanisme ne peut pas opposer un sursis à statuer sur le fondement d'une éventuelle consommation excessive d'ENAF par le projet si celui-ci comporte une compensation des ENAF supprimés par des renaturations équivalentes à la surface d'emprise du projet sur un ENAF.

3 Anticiper les éventuels besoins en matière de compensations par renaturations (2)

➤ Comment définir la renaturation ?

- 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.

La renaturation d'un sol, ou désartificialisation, consiste en 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.

L'artificialisation nette des sols est définie comme le solde de l'artificialisation et de la renaturation des sols constatées sur un périmètre et sur une période donnés ».

- La renaturation est donc le rétablissement l'ensemble des actions menant à restaurer les fonctions biologiques, hydrique, climatiques et le potentiel agronomiques d'un sol.

3 Anticiper les éventuels besoins en matière de compensations par renaturations (3)

- Les porteurs de projets souhaitant compenser leurs atteintes aux ENAF pour éviter un sursis à statuer au titre de l'article 6 de la loi du 20 juillet 2023 pourront identifier les gisements fonciers fléchés par les documents d'urbanisme pour être renaturés pour prioriser leurs compensations.
- La renaturation, concernant les documents de planification, pourra notamment être mise en œuvre dans le cadre de la définition de « *zones préférentielles de renaturation* » aux SCOT (art. L. 141-10, 3°, C. urb.) et des « *orientations d'aménagement et de programmation portant sur des secteurs à renaturer* » aux PLU (art. L. 151-7 4°, C. urb.).

	AVANT LA TRADUCTION DES OBJECTIFS ZAN DANS LES DOCUMENTS D'URBANISME	APRES LA TRADUCTION DES OBJECTIFS ZAN DANS LES DOCUMENTS D'URBANISME
PRINCIPE	Inopposabilité des objectifs de sobriété foncière aux autorisations des projets	Compatibilité des projets individuels avec les objectifs ZAN tels qu'ils sont déclinés par les documents d'urbanisme, qui fixent un « plafond régional » et un « plafond infrarégional » de consommation d'ENAF
EXCEPTION	Sursis à statuer sur un projet fortement consommateur d'ENAF lorsque ce projet serait susceptible de faire obstacle à l'atteinte des objectifs ZAN et lorsque la consommation d'ENAF résultant du projet n'est pas compensée par la renaturation d'une surface au moins équivalente	<p>Forfait national de 12 500 hectares pour 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 et les opérations intéressant la défense nationale.</p> <p>Plafond régional de consommation d'espaces pour les projets d'envergure régionale</p> <p>Installations de production d'énergie photovoltaïque implantées dans un espace naturel ou agricole non comptabilisées</p>
ACTIONS A MENER / ANTICIPATIONS	<ol style="list-style-type: none"> 1) Inventaires des sites THALES pour identifier les ENAF et les friches, 2) Anticiper les projets qui pourraient consommer des ENAF, 3) Pour ces projets, déposer rapidement les autorisations d'urbanisme surtout si les SRADDET n'ont pas encore intégré les objectifs (date butoir : 22/11/2024), 4) Sinon, voir s'ils peuvent profiter des exceptions (PENE ou PER) et lancer la procédure afférente, 5) Pour les autres, anticiper pour les projets futurs des renaturations pour compenser les artificialisations d'ENAF. 	

Effets juridiques du dispositif sur les autorisations d'urbanisme Période 2031-2050

Comment anticiper les conséquences juridiques de ce dispositif sur la constructibilité des surfaces non bâties à l'horizon 2031-2050 ? (1)

- L'application du ZAN sur l'horizon 2031-2050 est beaucoup plus complexe à anticiper que pour la période 2021-2031 pour laquelle les objectifs et exceptions sont désormais clairement posés
- L'article 194 III de la loi ne prévoit l'application des dates butoirs et des exceptions au dispositif « ZAN » que pour la première tranche de dix ans, mais les suites sur les années 2031-2050 ne sont actuellement pas clairement précisés.
- L'article 191 de la loi « Climat et Résilience » pose un objectif d'absence d'artificialisation nette des sols d'ici 2050, qui doit être traduit sous forme de « trajectoire » progressive par tranche de dix ans après 2031 jusqu'en 2050.
- Cet objectif est beaucoup plus contraignant que les seuls objectifs de sobriété foncière fixés sur 2021-2031, puisqu'il implique, pour les documents d'urbanisme, de démontrer l'atteinte d'une absence d'artificialisation nette sur le territoire en cause.

Comment anticiper les conséquences juridiques de ce dispositif sur la constructibilité des surfaces non bâties à l'horizon 2031-2050 ? (2)

➤ Comment définir *l'artificialisation nette des sols* ?

- **Article L. 101-2-1 du code de l'urbanisme :**
- « *L'artificialisation nette des sols est définie comme le solde de l'artificialisation et de la renaturation des sols constatées sur un périmètre et sur une période donnés* »
- Il s'agit donc de faire un solde sur le territoire des artificialisations brutes des sols diminuées des compensations effectuées par renaturations pour examiner si le solde de ce deux « portes » sera susceptible d'être égal à zéro d'ici 2050 au regard des règles et orientations des documents d'urbanisme fixées sur les tranches 2031-2040 et 2040 à 2050.

Comment anticiper les conséquences juridiques de ce dispositif sur la constructibilité des surfaces non bâties à l'horizon 2031-2050 ? (4)

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

« Au sein des documents de planification et d'urbanisme, lorsque la loi ou le règlement prévoit des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols ou de son rythme, ces objectifs sont fixés et évalués en considérant comme :

- a) 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 ;*
- b) Non artificialisée une surface soit naturelle, nue ou couverte d'eau, soit végétalisée, constituant un habitat naturel ou utilisée à usage de cultures.*

Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent article. Il établit notamment une nomenclature des sols artificialisés ainsi que l'échelle à laquelle l'artificialisation des sols doit être appréciée dans les documents de planification et d'urbanisme ».

Comment anticiper les conséquences juridiques de ce dispositif sur la constructibilité des surfaces non bâties à l'horizon 2031-2050 ? (5)

Catégories de surfaces		Seuil de référence (*)
Surfaces artificialisées	1° Surfaces dont les sols sont imperméabilisés en raison du bâti (constructions, aménagements, ouvrages ou installations).	Supérieur ou égal 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 dont les sols sont soit nus (sable, galets, rochers, pierres ou tout autre matériau minéral, y compris les surfaces d'activités extractives de matériaux en exploitation) soit couverts en permanence d'eau, de neige ou de glace.	Supérieur ou égal à 2 500 m ² d'emprise au sol ou de 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.	

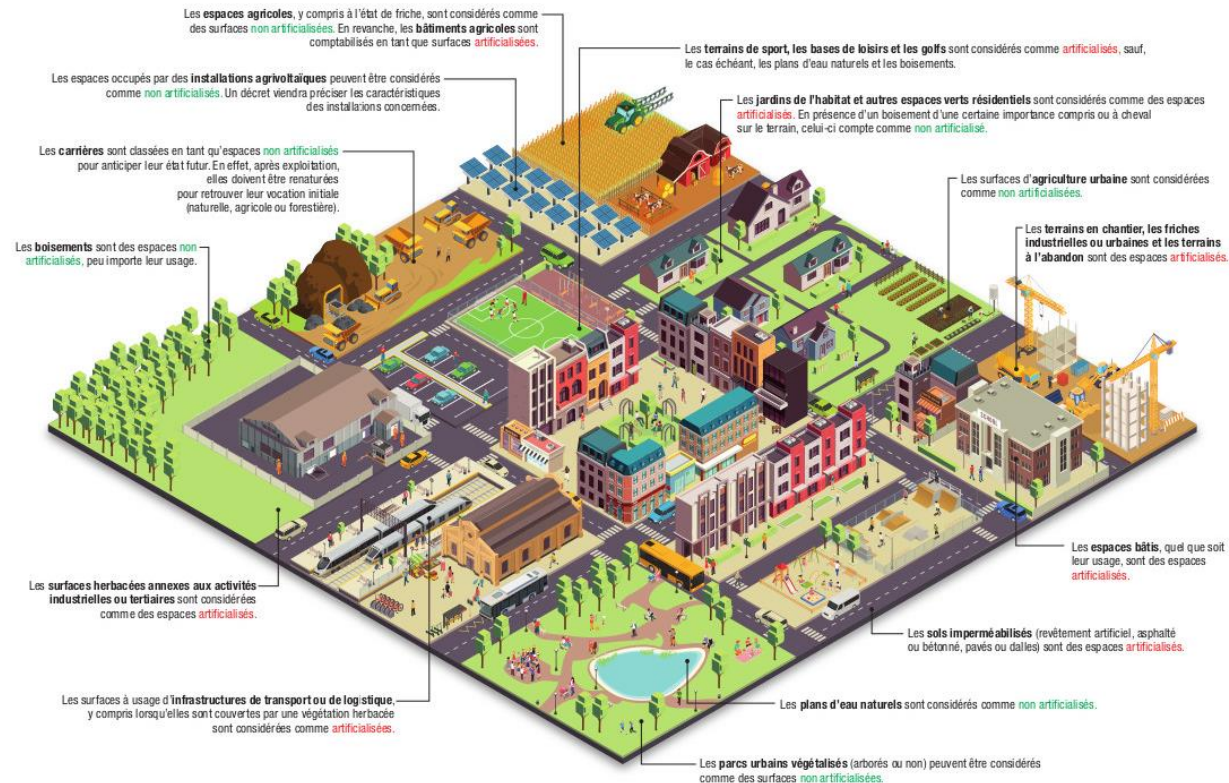
Comment anticiper les conséquences juridiques de ce dispositif sur la constructibilité des surfaces non bâties à l'horizon 2031-2050 ? (6)

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

Les surfaces seront qualifiées à l'échelle de polygones selon l'occupation effective observée, indépendamment des zones des documents d'urbanisme.

- Ainsi, les surfaces ne sont pas appréciées à l'échelle d'une parcelle ou d'une unité foncière mais d'un territoire découpé en polygones selon les seuils de détection précisés dans l'annexe de l'article R. 101-1.
- Deux seuils sont fixés : supérieur ou égal à 50 m² pour les surfaces bâties ou supérieur ou égal à 2.500 m² pour les autres catégories de surfaces.
- Cette définition des surfaces artificialisées et non artificialisées s'applique actuellement à l'ensemble des espaces pour la période 2031-2050, sans que les exceptions mentionnées précédemment concernant la première tranche 2021-2031 ne soient prévues par l'article 194 IV de la loi *Climat et Résilience* comme s'appliquant également au-delà de 2031.
- Sont exclus de la définition des sols artificialisés les installations photovoltaïques au sol et les parcs et jardins publics formant un polygone de plus de 2.500 m².

Comment anticiper les conséquences juridiques de ce dispositif sur la constructibilité des surfaces non bâties à l'horizon 2031-2050 ? (7)



Seuils de référence

Les espaces évoqués ci-dessus sont pris en compte à partir des seuils suivants :

- 50 m² d'emprise au sol, s'agissant des surfaces dont les sols sont imperméabilisés en raison du bâti ;
- 2 500 m² d'emprise au sol, pour toutes les autres surfaces (artificielles ou non) ;
- 5 mètres de large, s'agissant des infrastructures linéaires.

Une surface végétalisée est qualifiée d'herbacée dès lors que moins de 25 % du couvert végétal est arboré.

ZAN et urbanisme commercial



Principe : interdiction des nouvelles exploitations commerciales provoquant une artificialisation

- Article L.752-6 du code de commerce :

« I.- L'autorisation d'exploitation commerciale (...) est compatible avec le document d'orientation et d'objectifs des SCOT ou, le cas échéant, avec les orientations d'aménagement et de programmation des PLUi.

V.- L'autorisation d'exploitation commerciale ne peut être délivrée pour une implantation ou une extension qui engendrerait une artificialisation des sols, au sens du neuvième alinéa de l'article L. 101-2-1 du code de l'urbanisme ».

- Article R. 752 du code de commerce :

« est considéré comme engendrant une artificialisation des sols un projet d'équipement commercial dont la réalisation engendre, sur la ou les parcelles cadastrales sur lesquelles il prend place, une augmentation des superficies des terrains artificialisés, par rapport à l'état de ces parcelles à la date du 23 août 2021 ».

Exception au principe (1) – Critère de la nature du projet

- L'article L.752-6 du code du commerce prévoit trois possibilités de dérogation à l'interdiction de nouvelles surfaces commerciales engendrant une artificialisation des sols :
 - La création d'un magasin de commerce de détail ou d'un ensemble commercial d'une surface de vente inférieure à 10 000 mètres carrés ;
 - L'extension de la surface de vente d'un magasin de commerce de détail ou d'un ensemble commercial dès lors que la surface de vente totale dudit magasin ou ensemble commercial reste inférieure à 10 000 mètres carrés ;
 - L'extension de la surface de vente d'un magasin de commerce de détail ou d'un ensemble commercial ayant déjà atteint le seuil des 10 000 mètres carrés ou devant le dépasser par la réalisation du projet, dans la limite d'une seule extension par magasin ou ensemble commercial et sous réserve que l'extension de la surface de vente soit inférieure à 1 000 mètres carrés.
- Pour tout projet d'une surface de vente supérieure à 3 000 mètres carrés et inférieure à 10 000 mètres carrés, la dérogation n'est accordée qu'après avis conforme du représentant de l'Etat.

Exception au principe (2) – Critère de la localisation

- Dans ces cas, le pétitionnaire doit en outre démontrer que son projet s'insère en continuité avec les espaces urbanisés dans un secteur au type d'urbanisation adéquat, qu'il répond aux besoins du territoire et qu'il obéit à l'un des critères suivants :
 - L'insertion de ce projet dans le secteur d'intervention d'une opération de revitalisation de territoire ou dans un quartier prioritaire de la politique de la ville
 - L'insertion du projet dans une opération d'aménagement au sein d'un espace déjà urbanisé, afin de favoriser notamment la mixité fonctionnelle du secteur concerné
 - La compensation par la transformation d'un sol artificialisé en sol non artificialisé
 - L'insertion au sein d'un secteur d'implantation périphérique ou d'une centralité urbaine identifiés dans le document d'orientation et d'objectifs du SCOT entré en vigueur avant la publication de la loi Climat et résilience ou au sein d'une zone d'activité commerciale délimitée dans le règlement du PLUi entré en vigueur avant la publication de la même loi.

Contenu du dossier de dérogation

- Le pétitionnaire souhaitant obtenir une dérogation devra :
- Justifier de l'insertion du projet dans l'urbanisation environnante, notamment par l'amélioration de la mixité fonctionnelle du secteur, et de sa conformité avec les règles d'urbanisme en vigueur, ainsi que la justification de l'absence d'alternative à la consommation d'espace naturel, agricole ou forestier ;
- Décrire la contribution du projet aux besoins du territoire, en s'appuyant notamment sur l'évolution démographique de ce dernier, le taux de vacance commerciale et l'offre de mètres carrés commerciaux déjà existants dans la zone de chalandise du projet ;
- Justifier de l'insertion du projet dans un secteur d'intervention d'une opération de revitalisation de territoire, **ou** de l'insertion du projet dans une opération d'aménagement au sein d'un espace déjà urbanisé, **ou** que les mesures présentées permettent de compenser les atteintes prévues ou prévisibles, directes ou indirectes, occasionnées par la réalisation du projet, en transformant un sol artificialisé en sol non artificialisé, **ou** de l'insertion du projet au sein d'un secteur d'implantation périphérique ou d'une centralité urbaine, identifiés dans le document d'orientation et d'objectifs du SCOT, ou au sein d'une zone d'activité commerciale délimitée dans le règlement du PLUi, entrés en vigueur avant le 23 août 2021.

Sobriété foncière et droit de l'environnement

Les nouveaux dispositifs liés au principe de prévention

- Les études d'impact des projets doivent désormais comporter les informations pertinentes des incidences des projets sur l'artificialisation des sols et la consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers résultant du projet lui-même et des mesures ERC (Article L. 122-3 II, 2° f), C. Env.).
- Les projets d'aménagement soumis à évaluation environnementale doivent faire l'objet d'une « *étude d'optimisation de la densité des constructions dans la zone concernée, en tenant compte de la qualité urbaine ainsi que de la préservation et de la restauration de la biodiversité et de la nature en ville* ».
- L'article 197 de la loi « *Résilience et Climat* » a modifié l'article L. 163-1 II du Code de l'environnement pour préciser que les mesures de compensation doivent être mises en œuvre « *en priorité* » sur les zones de renaturation préférentielles identifiées par le SCOT et par les orientations d'aménagement et de programmation de secteurs à renaturer pouvant figurer au sein des PLU, lorsque les orientations de renaturation de ces zones ou secteurs sont compatibles avec les mesures de compensation du projet.

LES ENJEUX JURIDIQUES ET ENVIRONNEMENTAUX DE LA SOBRIETE FONCIERE POUR LES PROJETS

- Artificialiser des espaces naturels, forestiers et agricoles est porteur de risque juridique eu égard aux incidences environnementales associées :
 - Avis de plus en plus critiques de l'Ae et du CNPN/CRSNPN sur les projets ne démontrent pas une logique de sobriété foncière ;
 - Renforcement des obligations de compensation des zones humides par les SDAGE, voire interdiction totale de leur porter atteinte dans certaines règlements de SAGE ;
 - Situation jurisprudentielle de plus en plus tendue sur les dérogations au titre des espèces protégées avec des annulations fréquentes et nombreuses mêmes pour des projets d'envergure nationale ;
 - Complexité à mettre en œuvre les principes de gestion intégrée des eaux pluviales des SDAGE avec une forte imperméabilisation des sols + débats contentieux de plus en plus complexes sur les projets accroissant les risques d'inondation ;
 - Protections renforcées des continuités écologiques dont la fragmentation justifie des suspensions et/ou de annulations de projets importants même dans des espaces naturels relativement anthropisés (T10, Jardin d'Aubervilliers) ;
 - Renforcement des tensions locales avec les agriculteurs sur la question des compensations écologiques.

=> Conclusion : les projets en extension urbaine sur des espaces naturels ou forestiers sont de plus en plus difficiles à faire aboutir même lorsqu'ils sont portés politiquement. Le renouvellement urbain doit être privilégié mais cela impliquera des expropriations importantes d'immeubles bâtis donc des coûts élevés d'acquisition du foncier. A terme, il faut flécher au maximum sur les friches et les dents creuses.

EVITER LES SECTEURS SENSIBLES : UN GAGE DE SECURITE JURIDIQUE (1)

L'évitement des incidences est actuellement une obligation à géométrie juridique variable en fonction du degré de sensibilité des espaces :

- **Notion de solutions de substitution raisonnables** envisagées par le maître d'ouvrage devant être décrites dans le DLE et l'étude d'impact au titre des articles R. 181-14 II et de l'article R. 122-5 7° du Code de l'environnement : ces solutions de substitution raisonnable ne doivent toutefois être décrites que lorsqu'elles ont été effectivement envisagées par le maître d'ouvrage. Portée limitée.
- **Notion d'absence de solution alternative satisfaisante** pour l'obtention de la dérogation au titre des espèces protégées : les objectifs du projet auraient-il pu être réalisés sur un autre site sans atteinte à la biodiversité protégée ou avec une atteinte de moindre intensité?
- Certains règlements de SAGE prescrivent **un évitement de principe des zones humides** et subordonnent la possibilité d'y porter atteinte à la démonstration d'une absence de solution alternative.

EVITER LES SECTEURS SENSIBLES : UN GAGE DE SECURITE JURIDIQUE

(2)

TA Rennes, 4 décembre
2020, n° 1900585

« L'existence d'une alternative avérée au sens tant des dispositions du SDAGE que des dispositions du SAGE précitées s'apprécie au regard de la recherche d'une autre implantation du projet afin d'éviter de dégrader la zone humide.

Elle s'apprécie également à une échelle territoriale qui ne peut être réduite au lieu d'implantation initialement retenu pour le projet, et laquelle dépend de la qualité du demandeur de l'autorisation, ainsi que de la nature du projet en cause. Par ailleurs, si le caractère avéré d'une telle alternative peut s'apprécier au regard des divers intérêts en présence, tels que la maîtrise du foncier, les règles d'urbanisme, les contraintes environnementales ou les risques d'atteintes à la sécurité publique ou la commodité du voisinage, elle doit, au regard des objectifs portés tant par le SAGE que par le SDAGE ainsi que du principe d'une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau, s'envisager prioritairement au regard de l'objectif d'éviter de dégrader une zone humide. En revanche, l'alternative envisagée ne peut en tout état de cause s'entendre de l'absence totale de réalisation du projet en cause.

Si l'absence d'une telle alternative est avérée, il appartient alors au maître de l'ouvrage de chercher à réduire les impacts sur la zone humide du projet à l'endroit où il envisage de l'implanter et de prévoir des mesures compensatoires, afin de recréer ou de restaurer des zones humides dans le bassin versant de la masse d'eau, et équivalentes sur les plans fonctionnel et de la qualité de la biodiversité »¹.

EVITER LES SECTEURS SENSIBLES : UN GAGE DE SECURITE JURIDIQUE

(3)

« 8. En second lieu, si le dossier de demande de dérogation n'analyse aucune solution alternative, il ressort des pièces du dossier, plus particulièrement d'une réponse faite aux remarques du conseil national de la protection de la nature que des solutions alternatives ont été étudiées correspondant à quatre sites dont trois ont été écartés en raison de l'éloignement des centres de vie, l'absence de logiques fonctionnelles, un territoire agricole de qualité pour le site n° 1, un patchwork de zones naturelles et agricoles, une rupture avec les logiques de territoire de Saint-Maximin, un site en partie en zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) pour le site n° 2, une proximité avec des espaces urbains qui limite les occupations potentielles et l'absence de réelle possibilité d'extension future pour le site n° 3, sans que ne soient véritablement analysées, pour ces trois sites, les atteintes portées aux espèces protégées. Le choix du site n° 4 est justifié par sa situation à l'articulation des territoires de Saint-Maximin, Ollières et Pourcieux, l'absence d'altération du territoire agricole, la desserte par le RDN7, la RD203 et la ligne Sncf ainsi que par une logique fonctionnelle. Toutefois, il ressort de l'avis défavorable émis le 23 février 2017 par le conseil national de la protection de la nature, que des quatre variantes étudiées, le pétitionnaire a fait le choix du site n° 4 plus favorable du point de vue économique mais le moins intéressant d'un point de vue environnemental paysager puisqu'il est le seul à occuper un zonage remarquable entre deux massifs reliés par un corridor écologique réservoir de biodiversité. Selon ce conseil, le site n° 3 présente pourtant de nombreux avantages au regard des enjeux tant économiques qu'environnementaux et les mesures compensatoires n'apportent pas de solution pérennes et réparatrices de l'interruption du corridor écologique. Ainsi, il ressort de cet avis qu'il existait au moins une **solution alternative de moindre impact**, comme l'a relevé le préfet du Var dans l'arrêté en litige, sans commettre d'erreur de droit et imposer un quelconque choix d'implantation. Par suite, l'absence d'autre solution satisfaisante n'étant pas établie, la demande de dérogation ne remplit pas l'une des conditions du 4° du I de l'article L. 411-2 du code de l'environnement » (CAA Marseille, 30 mai 2022, n° 20MA00986).

DEVELOPPER UNE LOGIQUE D'AMENAGEMENT DE MOINDRE IMPACT

- Faire porter au maximum **l'évitement** des incidences environnementales des projets au niveau des documents d'urbanisme, dans le cadre de leur évaluation environnementale, afin qu'ils anticipent les secteurs sensibles en ENAF (zones humides, continuités écologiques, habitats d'espèces protégées, secteurs naturels inondables...) et retiennent un fléchage des aménagements sur le tissu urbain ou les parties non urbanisées les moins sensibles (ce qui allège les procédures en aval et réduit les risques contentieux auxquels ces projets sont exposés) ;
- Développer, dans une logique de **réduction**, une stratégie de densification/renouvellement urbain intégrant de fortes orientations sur la « *nature en ville* », avec le développement de sous-trames vertes à l'échelle des opérations d'aménagement + intégrer une logique de faible imperméabilisation des sols en visant, lorsque cela est possible, un objectif de zéro rejet d'eaux pluviales dans les milieux naturels et les réseaux (gestion intégrée des eaux pluviales) ;
- En cas d'incidence résiduelle notable du projet sur les milieux aquatiques et naturels, mutualiser, si possible, les **compensations** écologiques et compensations « ZAN » par des opérations de désimperméabilisation et de désartificialisation couplées à des opérations de renaturation. A cet effet, anticiper au maximum les compensations ZAN nécessaires aux nouvelles opérations d'aménagement en fléchant les renaturations par des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) au sein du PLUi.

RECONVERTIR LES FRICHES : LES APPORTS DE LA LOI INDUSTRIES VERTES DU 23 OCTOBRE 2023

- **En cas de désaccord sur l'usage futur du site, exception au principe d'un usage comparable à celui de l'ICPE** : si cet usage comparable est regardé comme incompatible avec l'usage futur programmé par les documents d'urbanisme, possibilité pour le préfet de fixer des mesures de réhabilitation plus contraignantes ;
- **Elargissement du champ de la procédure de changement d'usage** aux cas où les données sur la réhabilitation régulière d'un site feraient défaut => changement par rapport à l'état antérieur du droit où la procédure de changement d'usage n'était possible que pour des terrains ayant accueilli une ICPE mise à l'arrêt définitif et régulièrement réhabilitée. Utile pour les sites dont l'historique n'est pas certain.
- **Modification du régime du « tiers demandeur »** :
 - le tiers demandeur peut à la fois être chargé de la mise en sécurité et de la réhabilitation du site et peut se substituer à l'exploitant dès la notification de la cessation d'activité de l'ICPE ;
 - en cas de défaillance du tiers demandeur, le dernier exploitant sera responsable uniquement de la mise en sécurité de l'exploitation ICPE => le dernier exploitant ne conserve plus de responsabilité subsidiaire de remise en état en cas de défaillance du tiers demandeur.
- **Cessation partielle d'une ICPE inexploitée** : possibilité offerte aux préfets de mettre en demeure un exploitant et de procéder à la mise à l'arrêt définitif d'une partie d'une ICPE inexploitée depuis trois années consécutives.