



DÉFINIR L'ARTIFICIALISATION : LES ENJEUX DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA NOMENCLATURE DES SOLS

26 mars 2024

Marion Delaigue – Avocate associée

Pauline Leddet-Troadec - Avocate associée

CONTEXTE / INTRODUCTION

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 [...] » (art. L. 101-2-1 du code de l'urbanisme).

Loi Climat et Résilience du 22 août 2021

2021-2031

Réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) de 50% sur cette période par rapport à la décennie précédente

Raisonnement en consommation d'espaces

A compter de 2031

Objectif du « zéro artificialisation nette » (ZAN) à horizon 2050

Raisonnement en artificialisation nette

CONTEXTE / INTRODUCTION

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME ZAN

2021

- La Loi Climat et Résilience fixe un objectif « ZAN » en 2050
- En parallèle, début de la période de réduction progressive de la consommation des sols

2022

- Décret d'application n° 2022-763 du 29 avril 2022 a précisé les différentes catégories de nomenclature de l'artificialisation
- Annulation partielle du décret par le Conseil d'Etat le 4 octobre 2023 (n° 465341)

2023

- Loi « ZAN » n° 2023-630 du 20 juillet 2023
- Trois nouveaux décrets d'application du 27 novembre 2023
- Le décret n° 2023-1096 a rectifié les catégories de la nomenclature et a précisé les seuils de référence

2024

- Circulaire ministérielle du 31 janvier 2024
- Traduction des objectifs dans les documents de planification régionaux (SRADDET...) avant le 22 novembre 2024

2031

- Fin de la période de réduction progressive de la consommation des sols (art. 194 Loi Climat et Résilience)
- Entrée en vigueur de la nouvelle nomenclature des sols
- Calcul du solde entre les flux de surfaces artificialisées et désartificialisées

2050

- Objectif « ZAN » = autant de surfaces renaturées que de surfaces artificialisées

SOMMAIRE

1. DÉFINIR L'ARTIFICIALISATION

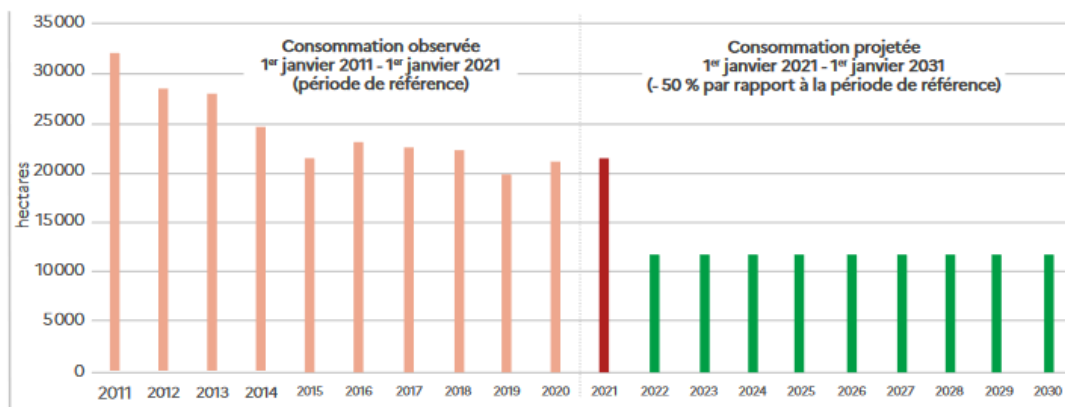
2. LES ENJEUX DE LA MISE EN ŒUVRE DE L'OBJECTIF ZAN

1. DÉFINIR L'ARTIFICIALISATION



DÉFINIR L'ARTIFICIALISATION – PHASE TRANSITOIRE (2021-2031)

Trajectoire nationale de sobriété foncière
Réduction de moitié de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ha)
d'ici à 2031 par rapport à la consommation constatée entre 2011 et 2021



Source: CEREMA / observatoire national de l'artificialisation, fichiers fonciers au 1^{er} janvier 2021 (pour les années 2011 à 2020) et au 1^{er} janvier 2022 (pour l'année 2021).

Ministère de la transition écologique, Fascicule « Zéro Artificialisation Nette ».

- **Article 191 Loi Climat et Résilience du 22 août 2021 :**

Afin d'atteindre le ZAN en 2050, « le rythme de l'artificialisation des sols dans les 10 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 ».

Sur la période 2021-2031 :
Objectif de réduction de 50% de consommation **d'espaces naturels agricoles et forestiers (ENAF)** par rapport à 2011-2021.



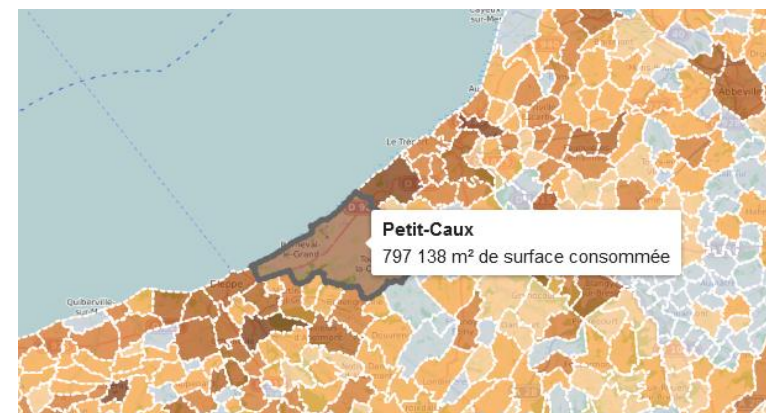
DÉFINIR L'ARTIFICIALISATION – PHASE TRANSITOIRE (2021-2031)

- **Mesure de la consommation d'ENAF sur la période 2021-2031 :**

Au sens 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 ».

- La mesure de la consommation des ENAF permet de quantifier les phénomènes d'étalement urbain et de mitage.
- Un ENAF est considéré comme effectivement consommé à compter du démarrage des travaux.
- Les collectivités peuvent dès à présent consulter les données publiées par **le Portail de l'artificialisation des sols, sur la période 2011-2022.**

Exemple de capture du portail de l'artificialisation des sols :



Consommation d'espace pour la période 2011-2022
(m²)

légende

- de 0 à 10 000 m² (entre 0 à 1 ha)
- de 10 000 à 20 000 m² (entre 1 et 2 ha)
- de 20 000 à 50 000 m² (entre 2 et 5 ha)
- de 50 000 à 100 000 m² (entre 5 et 10 ha)
- de 100 000 à 200 000 m² (entre 10 et 20 ha)
- plus de 200 000 m² (plus de 20 ha)

DÉFINIR L'ARTIFICIALISATION À PARTIR DE 2031

1- LA NOMENCLATURE DES SOLS

- Comment calculer l'artificialisation nette d'un territoire ?



Ministère de la transition écologique, Fascicule « Zéro Artificialisation Nette », déc. 2023.

- **Dans les documents de planification et d'urbanisme** : les objectifs de réduction d'artificialisation des sols sont fixés et évalués, à l'aide d'une nomenclature des sols, en considérant comme :

Artificialisée (*) :

« une surface dont les sols sont soit imperméabilisés en raison du bâti ou d'un revêtement, soit stabilisés et compactés, soit constitués de matériaux composites ».

Non-artificialisée (*) :

« une surface soit naturelle, nue ou couverte d'eau, soit végétalisée, constituant un habitat naturel ou utilisée à usage de cultures ».

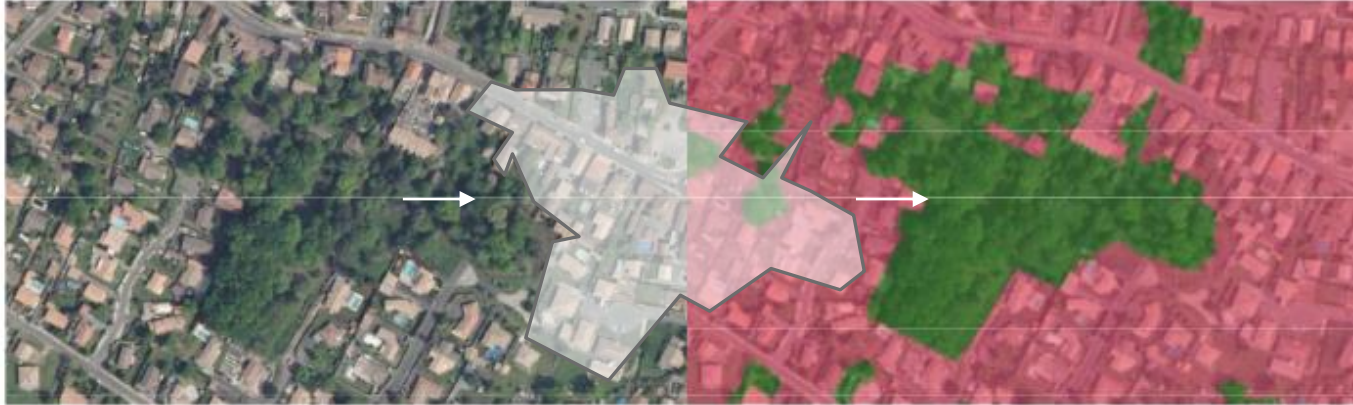
(*) Article L. 101-2-1 du code de l'urbanisme.

	Catégories de surfaces	Seuil de référence (*)	Exemples (non exhaustifs)
Surfaces artificialisées	1° Surfaces dont les sols sont imperméabilisés en raison du bâti (constructions, aménagements, ouvrages ou installations).	Supérieur ou égal à 50m² d'emprise au sol	Bâtiment (y compris ceux agricoles, informels..)
	2° Surfaces dont les sols sont imperméabilisés en raison d'un revêtement (artificiel, asphalté, bétonné, couvert de pavés ou de dalles).		Parking goudronné, route goudronnée...
	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).		Voie ferrée (rails et ballast), chemins, décharge...
	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 (**).		Pelouses de jardin résidentiel, aux abords d'une infrastructure de transport, d'une industrie, d'une zone commerciale, de bureaux...
	5° Surfaces entrant dans les catégories 1° à 4°, qui sont en chantier ou en état d'abandon.	Supérieur ou égal à 2 500 m² d'emprise au sol ou de terrain	Friches bâties, bases chantier, constructions ou aménagements en cours...
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.		Plan d'eau, cours d'eau, canal, étang, lac, plage, carrière en exploitation, glacier...
	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).		Champ agricole, marais salant...
	8° Surfaces dont les sols sont végétalisés et à usage sylvicole.		Forêt...
	9° Surfaces dont les sols sont végétalisés et qui constituent un habitat naturel.		Prairies, tourbières...
	10° Surfaces dont les sols sont végétalisés et qui n'entrent pas dans les catégories précédentes.		Parc ou jardin urbain boisé

(*) Les infrastructures linéaires sont qualifiées à partir d'une largeur minimale de **5 mètres**.(**) Une surface végétalisée est qualifiée d'herbacée dès lors que **moins de 25%** du couvert végétal est arboré.

DÉFINIR L'ARTIFICIALISATION À PARTIR DE 2031

2 – LA QUALIFICATION DES SURFACES



Parc urbain (en rouge, figurent les surfaces artificialisées et en vert celles non artificialisées).



Lotissement et golf et leurs espaces herbacés et arborés (en rouge, figurent les surfaces artificialisées et en vert celles non artificialisées).

Les surfaces sont qualifiées dans les catégories **selon l'occupation effective du sol observé** ≠ selon les zones ou secteurs délimités par les documents de planification ou d'urbanisme.

L'occupation effective est mesurée à l'échelle de **polygones**.

Ces polygones sont donc indépendants :

- des parcelles ;
- des unités foncières ;
- des zonages d'urbanisme.

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

DÉFINIR L'ARTIFICIALISATION À PARTIR DE 2031

3 - L'UTILISATION DE SEUILS DE REFERENCE

Selon le Ministère de la transition écologique, ces seuils désignent la limite à partir de laquelle des objets sont en mesure d'être qualifiés. Ainsi, le calcul des surfaces artificialisées ne s'effectuera pas au premier m², mais répondra à l'application des seuils de détection.

- Supérieur ou égal à **50m²** pour les surfaces bâties (1°) ;
- Supérieur ou égal à **2 500m²** pour les autres catégories de surface (2° à 10°).
 - Précision pour les infrastructures linéaires : la qualification s'effectuera à partir d'une **largeur minimale de 5m**.
 - Exemple 1 : un chemin rural - ou une piste cyclable - de moins de 5m de largeur au milieu de parcelles agricoles, et donc situé en-dessous du seuil, sera intégré à la catégorie des surfaces à usage de cultures (7°).
 - Précision pour les surfaces arborées : dès lors **qu'au moins 25 %** de la surface d'un polygone est arborée (par projection de la canopée au sol), la couverture sera qualifiée d'arbustive et arborée.
 - Exemple 2 : un kiosque de moins de 50m² dans un jardin public boisé de plus de 2500m² sera intégré à la catégorie des surfaces végétalisées (10°).

DÉFINIR L'ARTIFICIALISATION À PARTIR DE 2031

3 - L'UTILISATION DE SEUILS DE REFERENCE

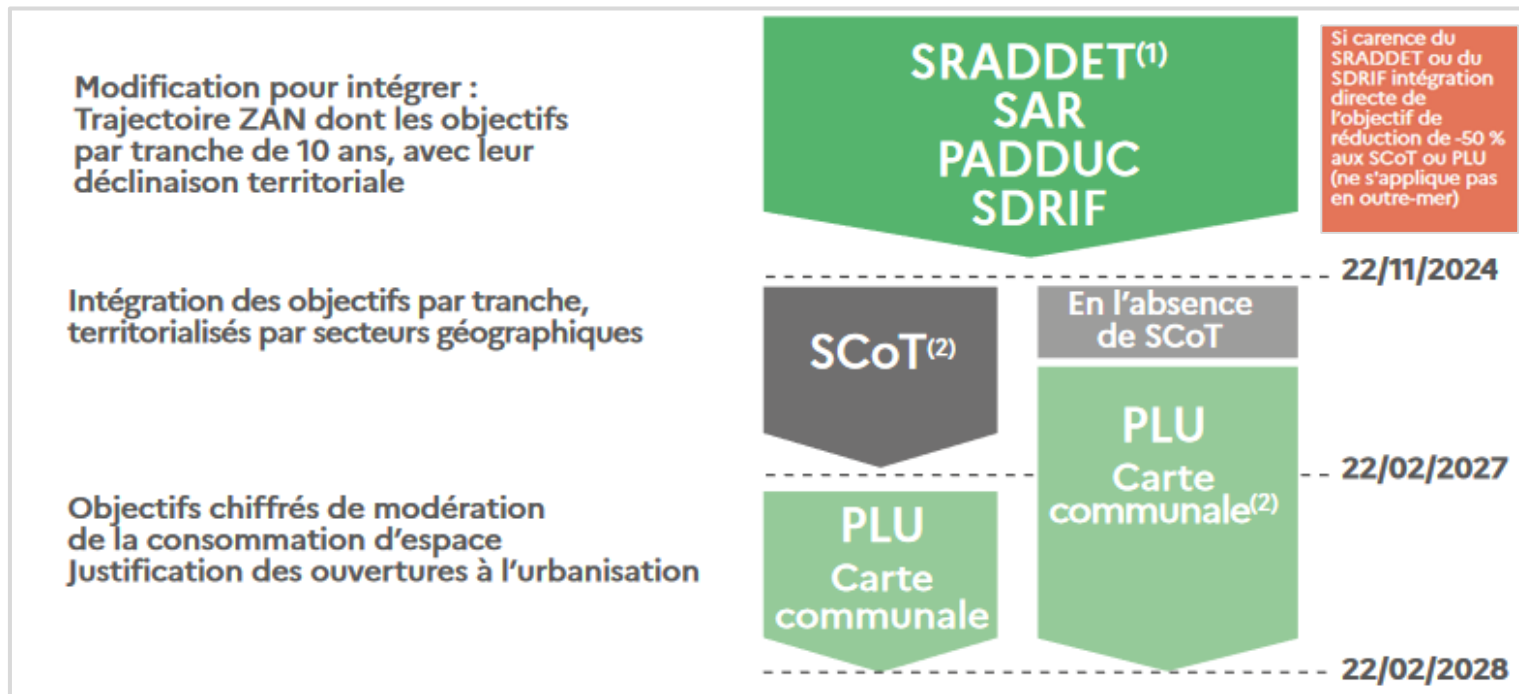
- Peuvent être considérées comme des surfaces non artificialisées (art. R101-1 code de l'urbanisme modifié) :
- ✓ Surfaces sur lesquelles sont implantées des **installations de production d'énergie solaire photovoltaïque**, à condition :
 - qu'elles n'affectent pas durablement les fonctions écologiques du sol ainsi que son potentiel agronomique ;
 - et qu'elles ne soient pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole ou pastorale sur le terrain d'implantation, si la vocation de celui-ci est agricole.
 - Exemple 3 : un panneau photovoltaïque supporté par un bâtiment en constitue l'accessoire, l'ensemble constitue une surface artificialisée - si le bâtiment est supérieur au seuil de 50m² (1°).
 - Exemple 4 : la surface sur laquelle est posée un panneau, qui respecte les conditions précitées, peut être qualifiée, en fonction de son usage, comme une surface non artificialisée (6°, 7° ou 10°). A défaut, la surface supportant le panneau sera considérée comme une surface herbacée à usage de production secondaire (4°)
- ✓ Surfaces dont les sols sont **végétalisés et à usage de parc ou de jardin public** :
 - Exemple 5 : les surfaces végétalisées des parcs et jardins publics sont considérées comme non artificialisées (9° ou 10°), si ces dernières sont supérieures au seuil de 2 500m².
 - Exemple 6 : en revanche, les surfaces de pelouse à usage résidentiel, comme les jardins pavillonnaires, sont classées comme des surfaces artificialisées (4°).

2. LES ENJEUX DE LA MISE EN ŒUVRE DE L'OBJECTIF ZAN



LES ENJEUX DE LA MISE EN ŒUVRE DE L'OBJECTIF ZAN

1- ENJEU CALENDRIER : TRADUIRE L'OBJECTIF ZAN DANS LES DOCUMENTS DE PLANIFICATION ET D'URBANISME



Source : Ministère de la transition écologique, Fascicule « Zéro Artificialisation Nette », déc. 2023.

Inscription d'une trajectoire ZAN dans les documents de planification et d'urbanisme, pour la période 2031 à 2050.

Cette trajectoire doit permettre d'atteindre le ZAN en 2050 au niveau national.

Rappel : pour la première tranche (2021-2031), la loi impose un **objectif - 50 %** de consommation d'espace par rapport à la décennie précédente (*).

Les échéances pour intégrer ces objectifs sont différentes selon les documents concernés.

(*) L'Île-de-France, les DROM et la Corse sont seulement soumis à un objectif de réduction de la consommation d'ENAF (sans *quantum* fixé par la loi). Ils doivent déterminer une cible chiffrée mesurable, avec une souplesse plus forte justifiée par leurs spécificités géographiques.

LES ENJEUX DE LA MISE EN ŒUVRE DE L'OBJECTIF ZAN



1- ENJEU CALENDRIER : TRADUIRE L'OBJECTIF ZAN DANS LES DOCUMENTS DE PLANIFICATION ET D'URBANISME

- La Loi Climat et Résilience prévoit des palliatifs en cas de **carence** / **retard** d'un des documents (art. 194, IV).
 - **Si, au 22 novembre 2024**, les SDRADDET et le SDRIF n'ont pas été modifiés ou révisés, report de l'objectif de -50% sur les SCoT (à défaut, les PLU(i) ou les cartes communales) sur la période 2021-2031. Pas d'application en cas de retard des SAR (outremer) et du PADDUC (Corse).
Les SCoT et/ou PLU concernés restent tenus de se mettre en conformité dans le calendrier prévu (2027 ou 2028).
 - **Si, au 22 février 2027**, les SCoT n'intègrent pas d'objectifs de réduction compatibles avec les documents régionaux, alors les ouvertures à l'urbanisation sont suspendues.
 - **Si, au 22 février 2028**, les PLU(i) ou les cartes communales n'intègrent pas d'objectifs de réduction (en compatibilité avec le SCoT ou, à défaut, avec les schémas régionaux) :



Aucune autorisation d'urbanisme ne peut être délivrée dans une zone à urbaniser du PLU ou dans les secteurs de la carte communale où les constructions sont autorisées, jusqu'à l'entrée en vigueur du PLU ou de la carte communale ainsi modifiée ou révisée.

LES ENJEUX DE LA MISE EN ŒUVRE DE L'OBJECTIF ZAN

1- ENJEU CALENDRIER : TRADUIRE L'OBJECTIF ZAN DANS LES DOCUMENTS DE PLANIFICATION ET D'URBANISME

- S'agissant des modalités d'appréciation et de calcul de ces objectifs, il doit être précisé que :
 1. Les **objectifs fixés** dans les projets stratégiques, territorialisés ensuite dans le SCoT puis traduits dans les règles du PLU ne sont, au stade de l'entrée en vigueur des documents, **que des projections**.
 2. Confrontation des projections à la **réalité des projets réellement mis en œuvre** au moment des bilans triennaux ou des bilans des documents SCoT et PLU à 6 ans.
 3. Si les objectifs étaient alors dépassés, la collectivité devrait envisager un **rattrapage** lors de la décennie suivante et **justifier de l'atteinte de l'objectif de réduction**.



Source : Ministère de la transition écologique, Fascicule « Zéro Artificialisation Nette », déc. 2023.

LES ENJEUX DE LA MISE EN ŒUVRE DE L'OBJECTIF ZAN


2 - ANTICIPER L'OBJECTIF ZAN SUR LA PERIODE 2021-2031 : POLITIQUES PUBLIQUES ET RECYCLAGE URBAIN

- Dans l'attente de la révision des PLU en 2028 (ou 2027, en l'absence de SCoT), l'intégration des objectifs à court terme (- 50%) implique, pour les collectivités, la **mise en œuvre préalable de politiques publiques** favorables à l'intégration de ces objectifs sur la période 2021-2031 :
 - **Développement d'ENAF** par les collectivités (renaturation de sites) ;
 - **Sobriété** des collectivités dans le cadre de la définition de leurs besoins en espaces artificialisés ;
 - **Recyclage urbain** et mobilisation des espaces déjà artificialisés (friches et locaux vacants, rénovation et transformation des bâtiments existants...) ;
 - **S'interroger** sur l'ouverture à l'urbanisation : ne pas consommer l'intégralité des réserves foncières déjà constituées avant la révision du PLU ;
 - **Favoriser la densité** dans le cadre de la planification et des opérations.

Répartition de la
consommation
d'ENAF entre 2011-
2021

60% 

dans des zones où le marché immobilier est détendu.
Les petites et moyennes villes dont la périphérie s'étend et le centre est délaissé.

40% 

dans des zones où le marché immobilier est tendu.
En périphérie des métropoles, parce que le coût de l'immobilier éloigne les ménages plus modestes des centres villes attractifs.

LES ENJEUX DE LA MISE EN ŒUVRE DE L'OBJECTIF ZAN

2 - ANTICIPER L'OBJECTIF ZAN SUR LA PERIODE 2021-2031 : OUTILS ET DISPOSITIFS TRANSITOIRES

- La loi Climat et Résilience permet une **comptabilisation « en net »** de l'artificialisation dès la première période décennale 2021-2031 permettant de favoriser le développement de politique publique visant à la création d'espace non-artificialisés (article 194, tel que modifié par l'article 7 de la Loi « ZAN » du 20 juillet 2023).
- La loi Climat et Résilience prévoit également **des outils**, mis à dispositions des maires, pour atteindre les objectifs de réduction de l'artificialisation en cours d'intégration au sein des documents d'urbanisme visant à réduire l'artificialisation (article 194, tel que modifié par l'article 7 de la Loi « ZAN » du 20 juillet 2023) :
 - **Droit de préemption élargi**, notamment aux fins de renaturation ;
 - Dispositif provisoire de **sursis à statuer** lorsqu'un projet pourrait mettre en péril l'atteinte des objectifs.

LES ENJEUX DE LA MISE EN ŒUVRE DE L'OBJECTIF ZAN

3 – LA CONCURRENCE DES USAGES

- La mise en œuvre de l'objectif ZAN soulève des enjeux en matière de consommation des espaces et de **concurrence des usages du foncier disponible** (artificialisé ou à artificialiser) :
 - Anticiper la baisse du foncier disponible et l'incitation à la renaturation dans les décennies à venir ;
 - Anticiper l'attrait plus important des acteurs du secteur pour la réutilisation des friches et leur recyclage ;
 - Anticiper la mise en place par les collectivités d'une hiérarchie dans l'usage des espaces artificialisés (tertiaire, industriel, résidentiel) : comment souhaite-t-on employer et justifier la consommation des espaces restants ? ;
 - Incitation au développement de la mixité des usages (usages des sols et usages des bâtiments).

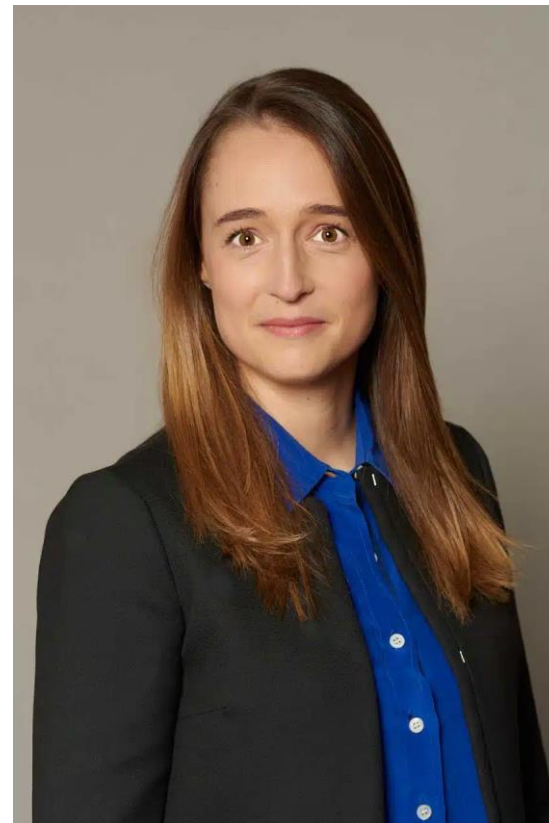




Marion Delaigue

Associée

Droit public des affaires



Pauline Leddet-Troadec

Associée

Droit de l'environnement



164, rue du Faubourg Saint-Honoré
75008 Paris FRANCE
Tél : + 33 1 56 59 74 74
www.latournerie-wolfrom.com

