

DÉCRETS METTANT EN ŒUVRE L'OBJECTIF ZAN : L'AMF OBTIENT QUELQUES AJUSTEMENTS TECHNIQUES

par François Benech

Avocat au barreau de Paris, chargé d'enseignement en droit public à l'université Paris-Saclay

1^{re} espèce : CE 4 octobre 2023, n° 465341

2^e espèce : CE 4 octobre 2023, n° 465343

Observations :

Par deux décisions rendues le 4 octobre 2023, le Conseil d'État s'est prononcé sur les recours formés par l'Association des maires de France (AMF) contre la première version des décrets d'application de la loi Climat et résilience déclinant l'objectif national Zéro artificialisation nette (ZAN)¹.

Ces décisions ont ouvert la porte à des ajustements techniques, notamment quant à l'échelle à laquelle s'apprécie l'artificialisation des sols, adoptés par le gouvernement en novembre 2023.

L'objectif national² Zéro artificialisation nette (ZAN)³ révolutionne le rapport au foncier à un point tel que certains acteurs locaux le jugent excessif et contradictoire avec l'effort de réindustrialisation et le retour en grâce de la maison individuelle. Dès 2022, la mission de contrôle du Sénat avait présenté une proposition de loi visant à « apporter souplesse, pragmatisme et efficacité » à l'objectif ZAN, en cherchant à éviter le « gel du développement d'une commune »⁴. Une partie de ces revendications ont été satisfaites par la loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 qui assouplit certaines conditions de mise en œuvre de l'objectif ZAN, sans pour autant abandonner l'objectif de 2050⁵.

Pour sa part, l'Association des maires de France (AMF) avait introduit des recours contre les premiers décrets d'application de la loi Climat et résilience adoptés le 29 avril 2022. Ces décrets étaient attendus notamment pour définir une nomenclature des sols et l'échelle à laquelle, à partir de 2031, l'artificialisation des sols devra être appréciée dans les documents de planification. À la lecture de ces décrets, l'AMF déplorait « une approche de recentralisation rigide », un risque « d'opposition des projets entre eux » et l'application d'une règle « arithmétique et indifférenciée »⁶. Elle dénonçait aussi une dénaturation par le pouvoir réglementaire de l'intention du législateur quant à la portée des objectifs du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET).

Par deux décisions du 4 octobre 2023, la Haute juridiction a jugé les recours de l'AMF, l'un dirigé contre le décret n° 2022-762 du 29 avril 2022 relatif aux objectifs et aux règles générales en matière de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols du SRADDET, l'autre formé contre le décret n° 2022-763 du 29 avril 2022 relatif à la nomenclature de l'artificialisation des sols pour la fixation et le suivi des objectifs dans les documents de planification et d'urbanisme⁷.

CE 4 octobre 2024, n° 465341 – Dans sa première décision, le Conseil d'État annule les dispositions de l'article 1^{er} du décret n° 2022-763 du 29 avril 2022, codifiées à l'article R. 101-1 du code de l'urbanisme, qui définissaient l'unité de mesure de l'occupation effective du sol applicable à partir de 2031. Selon le décret contesté, l'occupation effective était « mesurée à l'échelle de polygones dont la surface est définie en fonction de seuils de référence précisés

par arrêté [...] selon les standards du Conseil national de l'information géographique ».

Cette rédaction était pour le moins obscure sur un point pourtant essentiel. La réduction de l'artificialisation des sols nette nécessite en effet de déterminer l'échelle à laquelle elle s'analyse. Et, comme le soulignait le rapporteur public, l'enjeu est important car « selon la focale utilisée pour qualifier l'unité de référence, les zones qui entremêlent des espaces artificialisés et non artificialisés peuvent se prêter à un décompte différent, ce qui peut modifier substantiellement le degré de contrainte pesant sur chaque collectivité »⁸.

Sur ce point, le Conseil d'État a jugé qu'en se référant à la simple notion de « polygone » et en renvoyant à des standards qui ne sont pas réglementaires, les auteurs du décret attaqué n'établissaient pas, comme il leur appartenait de le faire, l'échelle à laquelle l'artificialisation des sols devra être appréciée dans les documents d'urbanisme.

Après cette annulation, par un nouveau décret n° 2023-1096 du 27 novembre 2023, l'exécutif a précisé la règle applicable à partir de 2031. Selon cette règle, codifiée à l'alinéa 2 de l'article R. 101-1 II du code de l'urbanisme, l'occupation effective du sol sera toujours mesurée à l'échelle de polygones (ce

(1) Cet objectif de suppression de l'artificialisation nette des sols à l'horizon 2050 résulte d'une politique européenne, not. de l'adoption du « Paquet Énergie Climat 2020 ». Il a ensuite fait l'objet, le 29 juill. 2019, d'une instruction gouvernementale appelant « au renforcement de la mobilisation de l'État local pour porter les enjeux de lutte contre l'artificialisation des sols » (NOR : LOG1918090J) avant d'être débattu lors de la convention citoyenne pour le climat. Il a été adopté par la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021, dite Climat et résilience, art. 191 (AJCT 2022. 12). Cette loi a depuis été modifiée à plusieurs reprises, not. pour allonger le calendrier de mise en œuvre de l'objectif.

(2) Avant d'être national, cet objectif de suppression de l'artificialisation nette des sols à l'horizon 2050 résulte d'une politique européenne (v. *supra*). Dans sa « feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources », l'Union européenne posait l'objectif de « supprimer d'ici à 2050 toute augmentation nette de la surface de terres occupées » (Comm. de la Commission, 20 sept. 2011, p. 18 s.).

(3) L. n° 2021-1104 du 22 août 2021, préc., art. 191.

(4) J.-M. Pastor, Le Sénat veut créer un plancher de droits à construire pour chaque commune, AJDA 2022. 2441.

(5) F. Benech, Objectif Zéro artificialisation nette (ZAN) : quelles nouvelles modalités de mise en œuvre ?, AJCT 2023. 457.

(6) « Décrets Climat et résilience (ZAN) : l'AMF saisit le Conseil d'État », communiqué de presse de l'AMF du 22 juin 2022.

(7) Sur ces décrets, not., AJDA 2022. 900 ; RDI 2022. 684.

qui semble écarter une mesure à la parcelle cadastrale) mais la surface de ces polygones sera désormais définie « en fonction de seuils de référence » fixés dans la nomenclature annexée à l'article R. 101-1⁹. Ces seuils de référence, qui permettront de qualifier les surfaces, sont de 50 m² pour le bâti, 2500 m² pour les autres catégories de surface, cinq mètres de large pour les infrastructures linéaires et au moins 25 % de boisement d'une surface végétalisée pour qu'elle ne soit pas seulement considérée comme herbacée.

CE 4 octobre 2024, n° 465343 – La seconde décision rendue par le Conseil d'État le 4 octobre 2023 porte sur le décret n° 2022-762 précisant le contenu des SRADDET en matière de lutte contre l'artificialisation des sols. Le SRADDET est le document central pour territorialiser l'objectif ZAN. Son contenu et la force de son opposabilité aux documents d'urbanisme étaient donc au cœur des critiques venues des élus du bloc communal redoutant que le chef de filât régional¹⁰ ne dérive vers l'oukase. L'AMF reprochait tout d'abord au décret n° 2022-762 du 29 avril 2022 la nature trop contraignante du rapport juridique établi entre le SRADDET et les documents d'urbanisme locaux. Il faut rappeler, à cet égard, la distinction – quelque peu oiseuse – entre les règles générales du fascicule des SRADDET qui s'imposent aux schémas de cohérence territoriale (SCoT) dans un rapport de compatibilité, et les objectifs du SRADDET qui ne s'imposent aux SCoT que dans un rapport de « prise en compte »¹¹ (la même articulation étant prévue pour les plans locaux d'urbanisme en l'absence de SCoT¹²). Pour l'AMF, au regard des débats parlementaires sur la loi Climat et résilience, le contenu du SRADDET relatif à la déclinaison de l'objectif ZAN devait rester un objectif devant simplement être « pris en compte ».

Telle n'est pas l'analyse du Conseil d'État. Selon lui, il résulte au contraire des termes clairs et précis de la loi qu'en confiant au SRADDET le soin de fixer des objectifs de maîtrise de l'artificialisation des sols, le législateur a permis que ces objectifs soient déclinés dans les règles du fascicule, autorisant en conséquence le pouvoir réglementaire à prévoir des règles s'imposant aux SCoT et aux PLU dans un rapport de compatibilité.

Dans une deuxième critique, l'AMF contestait les modalités selon lesquelles les SRADDET doivent décliner leurs objectifs. Elle reprochait au décret, modifiant l'article R. 4251-3 du code général des collectivités territoriales relatif au contenu du SRADDET, de ne pas mentionner que « les efforts déjà réalisés » par les territoires devaient être pris en compte, par exemple les efforts accomplis pour restaurer des espaces naturels, pour optimiser la densité ou encore pour réhabiliter des friches.

Le Conseil d'État écarte la critique en émettant toutefois une forme de « réserve d'interprétation » fondée sur l'article 194 III, 4° de la loi Climat et résilience. La Haute juridiction rappelle que cette disposition prévoyait déjà que les auteurs d'un SRADDET devaient associer les établissements publics compétents en matière de SCoT¹³ « afin de tenir compte [...] de la réduction du rythme d'artificialisation des sols déjà réalisée ». Le Conseil d'État en déduit que le décret contesté n'est pas contraire à la loi au seul motif qu'il ne fait pas référence explicite à ces « efforts déjà réalisés », lesquels devront bien être analysés.

Sur ce point aussi, le gouvernement s'est résolu à revoir son texte de 2022. Le décret n° 2023-1097 du 27 novembre 2023 modifie l'article R. 4251-3 du code général des collectivités territoriales qui prévoit désormais que les objectifs du SRADDET en matière de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols sont définis et sont territorialement déclinés « en considérant les efforts de réduction déjà réalisés »¹⁴.

Ces ajustements techniques, auxquels le gouvernement a procédé après les décisions du Conseil d'État, n'ont pas clos le procès en illisibilité ouvert contre les textes mettant en œuvre l'objectif ZAN. De nombreuses questions d'interprétation vont apparaître lors de l'intégration de l'objectif ZAN dans les documents de planification. Cette intégration doit se faire dans un calendrier qui, même allongé par la loi du 20 juillet 2023, reste contraint. La première échéance, pour les schémas régionaux, est fixée au 22 novembre 2024. À cette date, si les SRADDET n'ont pas intégré la trajectoire de sobriété foncière, une réduction uniforme de – 50 % s'appliquera à tous les documents d'urbanisme de rang inférieur. Attention, révolution foncière en cours.

(8) N. Agnoux, concl. sur CE, n° 465341 et 465343, *Association des maires de France*, AJDA 2023. 1742 ; JA 2023, n° 687, p. 9, obs. X. Delpech ; RDI 2023. 617, obs. P. Soler-Couteaux.

(9) Décr. n° 2023-1096 du 27 nov. 2023, art. 1^{er} codifié au II de l'art. R. 101-1 du c. urb.

(10) CGCT, art. L. 1111-9 II.

(11) C. urb., art. L. 131-1 et L. 131-2.

(12) C. urb., art. L. 131-6.

(13) Dans le cadre de la conférence dite « conférence des SCoT » devenue aujourd'hui la conférence régionale de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols régie par l'article L. 1111-9-2 du CGCT, créé par la loi n° 2023-630 du 20 juill. 2023.

(14) Not., AJCT 2023. 651 ; AJDA 2023. 2196.