

OBJECTIF ZÉRO ARTIFICIALISATION NETTE (ZAN)

Quelles nouvelles modalités de mise en œuvre ?

La loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 facilite les conditions de mise en œuvre de l'objectif « Zéro artificialisation nette » (ZAN) en modifiant un calendrier qualifié par le Sénat « d'intenable » et en offrant davantage de nuances, sans pour autant revenir sur l'objectif majeur à l'horizon 2050. « L'onde de choc »¹ ou « l'injonction contradictoire »² que constitue cet objectif pour les collectivités et les professionnels de l'immobilier n'a ainsi pas fini de provoquer des remous.

C'est un virage serré, dessiné par la loi Climat et résilience et la Convention citoyenne pour le climat³, que le droit de l'urbanisme emprunte en intégrant l'objectif national « Zéro artificialisation nette » (ZAN)⁴. À la sortie de ce virage, en 2050, est prévue « l'absence de toute artificialisation nette des sols ». Au cours de la première étape décennale (2021-2031), le rythme de l'artificialisation des sols doit ralentir pour que la consommation totale d'espaces naturels agricoles et forestiers à l'échelle nationale soit inférieure à la moitié de celle observée les dix années précédentes. À partir de 2031, l'objectif de réduction de la consommation foncière se poursuivra en adoptant une méthodologie différente, reposant sur « l'occupation effective des sols observée » et non sur la seule évolution des zones ou secteurs délimités par les documents de planification⁵.

Pour certains, le virage ZAN a un rayon trop grand, la trajectoire serait trop lente. Dans un avis émis le 25 janvier 2023, le Conseil économique social et environnemental (CESE) recommande d'aller plus loin en reconnaissant le sol comme un élément constitutif du patrimoine commun de la nation (quitte à réécrire l'objectif ZAN). Il insiste sur le respect du calendrier de mise en œuvre du ZAN « en procédant au plus vite à la révision des documents d'urbanisme ». Et il n'est pas le seul à pousser en ce sens. Dans sa dernière synthèse annuelle, la conférence des autorités envi-

ronnementales regrette que les collectivités publiques ne s'approprient pas suffisamment l'objectif ZAN. Elle constate que les besoins fonciers exprimés dans les documents d'urbanisme restent « surestimés » parfois « sans qu'une perspective de reprise démographique ou économique vienne les étayer ». Elle rappelle à cette occasion la gravité du diagnostic : la consommation des sols en France reste plus importante que celle de nos voisins européens, elle a augmenté quatre fois plus vite que la population ces vingt dernières années⁶.

Pour d'autres, le virage du ZAN est une épingle bien trop serrée ; d'autant plus difficile à négocier que « la crise du logement est violente »⁷ et que l'effort de réindustrialisation nécessite des disponibilités foncières. L'Association des maires de France (AMF) a ainsi introduit des recours contre les décrets du 29 avril 2022 relatifs à la mise en œuvre de l'objectif ZAN⁸ en déplorant « une approche de recentralisation rigide », un risque « d'opposition des projets entre eux » et une application de la règle « arithmétique et indifférenciée »⁹. La mission de contrôle du Sénat a quant à elle 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 »¹⁰.

La loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023, issue de la proposition de loi sénatoriale, donne partiellement satisfaction aux seconds en assouplissant certaines conditions de mise en œuvre de l'objectif ZAN sans pour autant abandonner l'objectif de 2050.

■ Desserrement des calendriers

La loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 détend les délais prévus pour la première période décennale en accordant davantage de temps aux auteurs de documents de planification pour intégrer l'objectif ZAN.

Neuf mois supplémentaires accordés aux schémas régionaux (art. 194, IV, 1° à 4°) – Les schémas régionaux sont les premiers à devoir intégrer l'objectif ZAN, le législateur ayant attribué d'importantes compétences aux régions en la matière. Sont concernés les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRRADDET), le plan d'aménagement et de développement durable de Corse (PADDUC), les schémas d'aménagement régional (SAR, applicables en Guadeloupe, Guyane, Martinique et Réunion) et le schéma directeur de la région d'Île-de-France (SDRIF). Dans sa nouvelle version issue de la loi du 20 juillet 2023, l'article 194 de la loi Climat et résilience – article fondateur de la déclinaison territoriale de l'objectif ZAN – accorde neuf mois supplémentaires aux auteurs de ces schémas pour intégrer « les objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et de réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers » par une trajectoire permettant d'aboutir à l'absence de toute artificialisation nette des sols.

L'entrée en vigueur des schémas enrichis de cet objectif ZAN, doit intervenir dans un délai de trente-neuf mois à compter de la promulgation de la loi Climat et résilience, soit avant le 22 novembre 2024¹¹.

(1) M^{re} Leroux, Lambert et Léonetti, « Le Zan ? Restons zen », JCP 2023, n° 22, p. 1102.

(2) Propos du sénateur J.-B. Blanc lors de la discussion en commission mixte paritaire le 6 juill. 2023.

(3) La Convention Citoyenne pour le Climat, tenue d'octobre 2019 à juin 2020, a donné la parole aux citoyens pour accélérer la lutte contre le changement climatique. Elle avait pour mandat de définir des mesures permettant d'atteindre une baisse d'au moins 40 % des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030. Parmi ses 149 propositions, elle invitait à lutter efficacement contre l'artificialisation des sols et l'étalement urbain par 13 mesures (v. rapport du 21 juin 2020, propositions SL3.1 à SL3.13).

(4) Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021, dite « Climat et résilience », art. 191.

(5) Décr. n° 2022-763 du 29 avr. 2022 relatif à la nomenclature de l'artificialisation des sols pour la fixation des objectifs et le suivi des objectifs dans les documents de planification et d'urbanisme.

(6) Synthèse annuelle 2022 de la Conférence des autorités environnementales, publiée le 1^{er} juin 2023, p. 37 à 39.

(7) « La crise du logement est violente. Les chiffres sont encore pires que ce qu'on pouvait anticiper », propos de la PDG du groupe immobilier Nexity recueillis par E. Cazi et V. Chocron, *Le Monde*, 7 sept. 2023.

(8) Ces recours étaient appelés à l'audience du 8 sept. 2023, ils n'étaient pas encore jugés lors de la rédaction de la présente étude. Décrets n°s 2022-762 et 763, sur lesquels AJDA 2022. 900.

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

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

(11) Le 20 oct. 2024 tombant un dimanche, les collectivités concernées viseront plutôt le vendredi 18 oct. 2024.

Spécificité corse et ultramarine (art. 194, IV, 5°) – Dans sa version issue de la loi du 20 juillet 2023, l'article 194 de la loi Climat et résilience est moins uniforme lorsqu'il décline l'objectif ZAN aux territoires régionaux. La nouvelle version de la loi tient compte de spécificités locales. Ainsi, si tous les documents régionaux sont appelés à intégrer l'objectif ZAN rapidement, la sanction qui s'attache à la méconnaissance de cette exigence n'est pas la même pour tous les territoires. Il n'y a que sur les territoires couverts par un SRADDET ou par le SDRIF que l'absence d'entrée en vigueur du schéma régional « zanié » au 20 octobre 2024 oblige les auteurs de plans locaux d'urbanisme (PLU) à engager l'intégration de l'objectif ZAN d'une manière stricte. Dans cette hypothèse de retard ou de carence du schéma régional, les PLU devront réduire de moitié la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers par rapport à la consommation réelle observée sur les dix années précédentes. Ces PLU ne pourront pas bénéficier d'une territorialisation nuancée de l'objectif ZAN. Toutefois, le législateur a choisi de ne pas appliquer cette règle stricte aux auteurs de schémas de cohérence territoriale (SCoT) et de PLU des territoires corses et ultramarins, ce dont il faut déduire qu'ils disposeront d'un peu plus de latitudes (assez relatives néanmoins).

Six mois supplémentaires accordés aux SCoT (art. 194, IV, 6° et 9°) – Quel que soit le niveau d'avancement du document régional, le législateur impose que les SCoT aient intégré l'objectif ZAN au plus tard à l'expiration d'un délai de cinq ans et six mois à compter de la promulgation de la loi Climat et résilience, soit avant le 22 février 2027.

À cette date, il ne suffit pas qu'une procédure d'évolution du SCoT ait été engagée, il faut que le SCoT « zanié » soit entré en vigueur. Compte tenu de la durée de la procédure, les auteurs de SCoT devront entamer ce travail sans attendre l'entrée en vigueur du schéma régional. Les travaux de la conférence régionale de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols¹² (dite « conférence ZAN ») devraient les y aider. Si le SCoT modifié ou révisé n'est pas entré en vigueur dans les délais précités, les ouvertures à l'urbanisation seront suspendues.

Six mois supplémentaires accordés aux PLU et documents en tenant lieu (art. 194, IV, 7° et 9°) – De même, le législateur impose que les PLU et documents en tenant lieu aient intégré l'objectif ZAN strict ou qu'ils aient fixé des objectifs compatibles avec le SCoT lui-même « zanié » à l'expiration d'un délai de six ans et six mois à compter de la promulgation de la loi Climat et résilience, soit avant le 22 février 2028.

Si le PLU modifié ou révisé n'est pas entré en vigueur dans ces délais, aucune autorisation d'urbanisme ne pourra être délivrée dans une zone à urbaniser du PLU jusqu'à l'entrée en vigueur du PLU déclinant l'objectif ZAN.

■ Prise en compte des projets d'envergure

La loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 permet, dans de strictes conditions, de tenir compte de certains projets d'envergure dans la déclinaison de l'objectif ZAN.

Principe (art. 194, III bis) – Au cours de la première décennie de déclinaison de l'objectif ZAN (jusqu'en 2031), la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers résultant des projets d'envergure nationale ou européenne est bien décomptée au niveau national mais elle ne l'est plus désormais aux niveaux régional et local.

Cette consommation est prise en compte dans le cadre d'un forfait national fixé à hauteur de 12 500 hectares pour l'ensemble du pays, dont 10 000 hectares sont mutualisés entre les régions couvertes par un SRADDET, au prorata de leur enveloppe d'artificialisation définie au titre de la période 2021-2031. En cas de dépassement de ce forfait, le surcroît de consommation ne pourra être imputé sur l'enveloppe des collectivités territoriales ou de leurs groupements.

La loi renvoie au ministre chargé de l'urbanisme le soin de préciser la répartition de ce forfait national.

Recensement des projets nationaux et européens (art. 194, III, 7° et 8°) – Le nouveau texte recense neuf catégories de projets d'intérêt général pouvant être considérés comme « des projets d'envergure nationale ou européenne ». Ces catégories sont définies parfois avec précision comme les constructions de lignes ferroviaires à grande vitesse ou les constructions d'établissements pénitentiaires, parfois de manière plus générique comme « 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 ». Parmi ces catégories de projets, sont également visées (ce qui ouvre un champ assez large) « les actions ou les opérations de construction ou d'aménagement réalisées par l'État 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 ». À s'en tenir à de telles définitions, les dérogations à l'objectif ZAN pourraient devenir nombreuses. Le nouveau texte prévoit toutefois, outre la limitation à 12 500 hectares, qu'un arrêté ministériel définisse les projets concernés après avis du président du conseil régional et consultation de la conférence régionale de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols.

Projet d'envergure régionale (art. 194, III, quater) – Le nouveau texte précise que les aménagements, les équipements et les logements directement liés à la réalisation d'un projet d'envergure nationale ou européenne pourront être considérés, en raison de leur importance, comme des projets d'envergure régionale. Ces derniers pourront alors ne pas être pris en compte pour l'évaluation de l'atteinte de l'objectif ZAN fixé par le SCoT dès lors que cette consommation ou cette artificialisation est mutualisée dans le cadre des objectifs prévus par d'autres documents de planification (C. urb., art. L. 141-8).

■ Reconnaissance du « droit à l'hectare » et autres mesures destinées au bloc communal

La dernière mesure de la loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 qui était très attendue par les représen-

(12) Nouvelle instance régionale créée par la loi du 20 juill. 2023 dont l'objet et le fonctionnement est codifié à l'art. L. 1111-9-2 du CGCT.

tants des communes rurales est celle du « droit à l'hectare » (nommée ainsi pendant les débats parlementaires par excès de simplification).

Principe du « droit à l'hectare » [art. 194, III, 3° bis] – Une commune couverte par un PLU, un document en tenant lieu ou par une carte communale prescrit, arrêté ou approuvé avant le 22 août 2026 ne peut être privée, par l'effet de la déclinaison territoriale de l'objectif ZAN, « d'une surface minimale de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers » d'un hectare pour la première tranche de dix années (soit jusqu'en 2031). Cette garantie est dite universelle, elle n'est soumise à aucune condition de densité par exemple (ce qui était envisagé dans un premier temps). S'agit-il d'une dérogation locale à l'objectif ZAN ? Il semble que non car le nouveau texte précise que cette disposition « s'applique sans préjudice des modalités de comptabilisation de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers prévues » à l'article 194 de la loi Climat et résilience. Plus qu'une dérogation, ce « droit à l'hectare » constitue une règle de répartition locale des enveloppes globales de consommation foncière accordées par les schémas régionaux et par les SCoT (dans le respect de l'objectif de - 50 % applicable au cours de la première décennie). Rédigée comme une « garantie », le texte reconnaissant le « droit à l'hectare » pourrait toutefois soulever des difficultés d'application.

Gouvernance et autres dispositions – Sans être exhaustif, il faut, pour finir, souligner que la loi du 20 juillet 2023 cherche à apaiser les tensions autour de la déclinaison locale de l'objectif ZAN en créant plusieurs instances régionales de dialogue : l'une chargée de la gouvernance de cette politique de réduction de la consommation foncière (la « conférence ZAN » précitée qui remplace la conférence des SCoT), l'autre chargée des conciliations en cas de désaccord. Les élus voient par ailleurs certains de leurs outils juridiques renforcés pour mener à bien des opérations de renaturation ou permettre l'atteinte concrète des objectifs :

- les autorités compétentes pour délivrer les autorisations d'urbanisme peuvent désormais surseoir à statuer sur une demande d'autorisation d'urbanisme entraînant une consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers qui pourrait compromettre l'atteinte des objectifs de réduction de cette consommation ;
- l'autorité compétente peut, par délibération motivée, délimiter au sein du plan local d'urbanisme, du document en tenant lieu ou de la carte communale des secteurs prioritaires à mobiliser qui présentent un potentiel foncier majeur pour favoriser l'atteinte des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols prévus en application de l'article L. 151-5, à l'intérieur desquels est institué le droit de préemption urbain prévu au présent chapitre.

Dès le 25 juillet 2023, le gouvernement a mis en ligne plusieurs projets de décrets d'application de la version de l'article 194 de loi Climat et résilience modifiée par la loi du 10 juillet 2023, notamment l'un relatif à la mise en œuvre de la territorialisation des objectifs. Ce dernier envisage, par la voie réglementaire, d'assouplir encore, par petites touches, l'objectif ZAN (notamment pour les bâtiments agricoles)¹³ ; comme si l'on redoutait que « l'onde de choc » soit décidément trop forte.

François Benech

Avocat au Barreau de Paris,

chargé d'enseignement en droit public à l'université Paris-Saclay

(13) https://www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/trel2315292d_pjd_dce-territorialisation-zan-2.pdf.

Protection des élus : publication d'une nouvelle instruction gouvernementale

Une instruction du 3 juillet 2023, notamment émise par le ministre de l'Intérieur et des Outre-mer, et le garde des Sceaux, visant la prévention et la lutte contre les menaces et violences faites aux élus, a été publiée au Bulletin officiel du ministère de la Justice du 5 juillet 2023. Face à l'intensité accrue des menaces, violences et dégradations de biens faites aux élus locaux et nationaux, le texte souligne le caractère éminemment prioritaire à accorder à leur suivi et leur traitement.

L'instruction enjoint à ses destinataires (préfets, procureurs notamment) :

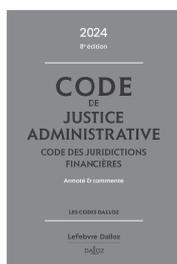
- d'assurer une écoute et un dialogue continu auprès des élus concernés ; de mettre en œuvre des mesures de protection adaptées chaque fois que cela s'avère nécessaire ;
- d'agir, à tous les stades du traitement de ces cas, avec célérité, et ce afin de garantir une réponse opérationnelle et judiciaire rapide. Les acteurs locaux doivent veiller à déployer dans les meilleurs délais les mesures du « pack sécurité » annoncé par le gouvernement en mai dernier, et en particulier celles des référents « violences aux élus » et du dispositif « alarme élu ».

Instr. 3 juill. 2023, Prévention et lutte contre les menaces et violences faites aux élus, NOR IOML2316494J

Carole Gayet

Parution du Code de justice administrative / Code des juridictions financières 2024

La 8^e édition du Code de justice administrative incluant le Code des juridictions financières Dalloz, c'est :



Un code à jour des dernières évolutions des règles régissant les procédures administratives contentieuses et des règles relatives au comptable public

Cette nouvelle édition intègre la réforme de la procédure d'expertise devant les juridictions administratives. Elle est également à jour de la réforme du régime de responsabilité financière des comptables publics.

Des annotations et des larges commentaires explicatifs de spécialistes

Des commentaires, annotations de jurisprudence et de bibliographies éclairent les dispositions du code de justice administrative et du code des juridictions financières ainsi que les règles relatives aux gestionnaires publics.