www.avocat-lhermitte.fr

Loi « Climat et résilience » : la lutte contre l'artificialisation des sols et ses déclinaisons

Pierre-Antoine LHERMITTE[1]

Résumé. Timorée pour les uns, transformation écologique profonde pour les autres, la loi Climat et résilience consacre certaines avancées en matière de lutte contre l'artificialisation des sols et fixe un calendrier contraignant pour sa mise en œuvre par les personnes publiques. D'autres de ces dispositions en matière d'urbanisme commercial et d'aménagement foncier nécessiteront cependant d'attendre les décrets d'application pour mieux être cernées. Parfois, le diable est dans les détails…
Mots-clés. Loi Climat et résilience, artificialisation sols, autorisation d'exploitation commerciale, friche, végétalisation.

1 Introduction

La loi dite « Climat et résilience » (ci-après la Loi) du 24 aout dernier[2] issue des travaux menés par les cent cinquante personnes constituant la Convention citoyenne pour le climat, couvre des champs très divers.

« Texte fleuve » de 305 articles pour reprendre l'expression du professeur Noguellou à propos de la (très) longue loi Elan de 2018[3], comprend six titres reprenant divers thématiques (consommer, produire et travailler, se déplacer, se loger, se nourrir et renforcer la protection judiciaire de l'environnement).

Ainsi, au sein du Titre « Se loger », figure un chapitre III intitulé « Lutter contre l'artificialisation des sols en adaptant les règles d'urbanisme (Articles 191 à 226) » dont il est proposé une présentation synthétique de ces diverses mesures.

Avant de présenter plus en détails cet objectif et sa mise en œuvre, entendons-nous sur les données de l'artificialisation des sols en France.

D'après l'observatoire gouvernemental de l'artificialisation et le rapport du CEREMA, entre 20000 (en 2024) et 30000 hectares (de 2009 à 2012) sont consommés chaque année sur la nature et les terres agricoles[5].

Ces chiffres prennent en compte l'artificialisation sur le territoire cadastré, et minimise donc l'artificialisation due aux infrastructures[6].

D'après ce rapport, les constats sont également les suivants :

- A l'échelle du territoire national, « *l'artificialisation est un phénomène très polarisé, et guidé par deux forces majeures, à savoir la métropolisation d'une part et l'attraction du littoral de l'autre,*
- *au sein d'un espace (*urbain donné*), plus l'on s'éloigne du centre, plus l'artificialisation est majoritairement à destination de l'habitat* (gradient du pourcentage de l'artificialisation à destination de l'habitat),
- *Le centre accueille beaucoup d'emplois et de ménages et s'artificialise beaucoup. À l'inverse, les espaces périphériques artificialisent un peu moins, mais pour accueillir beaucoup moins de ménages* (baisse de l'efficacité de l'artificialisation),
- *l'artificialisation est issue de gros projets autant que de nombreux petits projets* ».

[1] L'auteur est avocat en Normandie, à Saint-Lô (Manche) www.avocat-lhermitte.fr

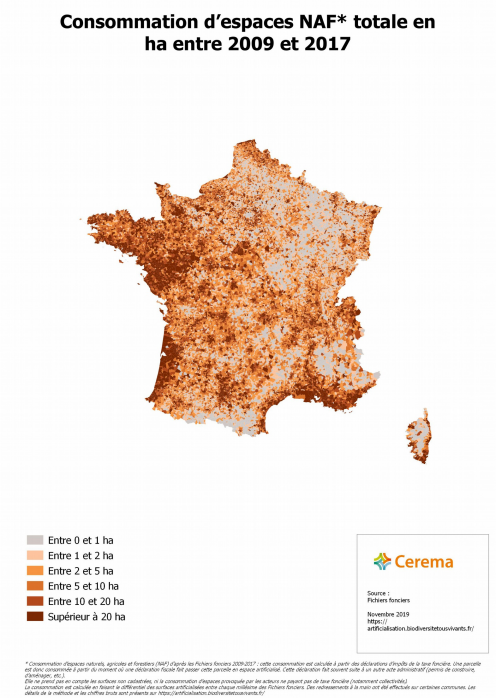
[2] Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets

[3] Loi n° 2018-1021 du 23 nov. 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique

[4] https://artificialisation.biodiversitetousvivants.fr/parution-des-donnees-consommation-despaces-2009-2020

[5] https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2020.07.29_Artificialisation.pdf

[6] Ceci explique que des organisations estiment l'artificialisation de façon plus importante (cf. notamment http://www.confederationpaysanne.fr/rp_article.php?id=11235&PHPSESSID=i1sb6r8s21or8lvtp45d92usq1)



Carte extraite de la synthèse du rapport de janvier 2020 sur l'artificialisation et ses déterminants – CEREMA Hauts de France.

Dans ce contexte, il convient d'analyser les mesures prises pour parvenir à l'objectif de réduction puis de l'arrêt, à terme, de tout accroissement de l'artificialisation des sols - objectif dit « zéro artificialisation nette ».

1 L'objectif général de lutte contre l'artificialisation : une disposition programmatique et des définitions à parfaire

Tout d'abord, l'article 191 de la Loi fixe :
- un objectif national provisoire, celui de réduction par 2 **du <u>rythme de l'artificialisation</u>** d'ici 2031[7],
- et un objectif à terme, celui d'absence de toute artificialisation nette des sols d'ici à 2050.

L'objectif général de lutte contre l'artificialisation des sols intègre ceux déjà énoncés en matière d'urbanisme à l'article L. 101-2 du même code et fait aussi l'objet d'un article L 101-2-1 qui détaille les leviers permettant d'atteindre cet objectif à savoir
- *« 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* ».

D'autre part, ce même article prend le soin, comme l'y incitait les parlementaires lors des débats en commission, de définir les concepts-clés, à savoir :

- L'artificialisation, *« 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 <u>de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage</u> »*

- La renaturation d'un sol, ou désartificialisation, *« consistant 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, *« définie comme le solde de l'artificialisation et de la renaturation des sols constatées sur un périmètre et sur une période donnés »*

De plus, est considéré 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.* »

En dépit de ces apports, il conviendra d'attendre l'intervention des décrets d'application, en particulier celui relatif à la nomenclature des sols artificialisés pour circonscrire le champ d'application de ces dispositions.

Il subsiste des interrogations, par exemple de savoir si un terrain de golf est une surface artificialisée ou de savoir ce que recouvre la notion de terrain « *stabilisé et compacté* » et celle d'artificialisation par perte « *<u>de</u>*

[7] « dans les dix années suivant la promulgation de la présente loi, le rythme de l'artificialisation des sols 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 »

son potentiel agronomique par son occupation ou son usage ».

2 L'intégration et l'adaptation dans les documents d'urbanisme des objectifs en matière de réduction de l'artificialisation des sols

Tout d'abord, les objectifs spécifiques définis à l'article L 101-2-1 du Code de l'urbanisme (i.e les leviers) pour lutter contre l'artificialisation des sols, sont appliqués **de manière différenciée et territorialisée**.

Pour ce faire, l'article 194 de la loi, « disposition phare » pour son rapporteur à l'Assemblé nationale, détermine un cadre contraignant pour les modalités de **mise en compatibilité** successives des

- documents de planification (schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires – **SRADDET**)
- et des documents d'urbanisme (schémas de cohérence territoriale – **SCOT** – plans locaux d'urbanisme – **PLU** – ou carte communale et documents en tenant lieu), afin d'atteindre l'objectif d'arrêt de l'artificialisation des sols.

En premier lieu, cet article lui-même fleuve et particulièrement technique, fait le choix du niveau régional pour fixer l'objectif chiffré de réduction du rythme d'artificialisation des sols et son adaptation dans les différents documents d'urbanisme afin de prendre en compte la diversité des situations des territoires, des effets de leurs politiques passées en matière d'artificialisation des sols et de leurs besoins actuels, notamment sur le plan démographique[8].

Ce texte laisse donc une marge de manœuvre aux territoires pour fixer, en responsabilité, leurs propres objectifs dans le respect d'une orientation générale, défini par le SRADDET.

Notons cependant que, comme l'observait justement le Conseil d'État dans son avis sur le projet de loi[9], que ces documents viennent à peine d'être adoptés ou sont seulement sur le point de l'être, et nécessiteront donc des modifications rapides.

Dès lors, on peut légitimement s'interroger sur la capacité des décideurs publics à intégrer et traduire ces innovations dans des délais aussi brefs.

En effet, si le SRADDET[10] ne contient pas ces objectifs, son évolution doit être engagée dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi et entrée en vigueur d'ici au 24 août 2023.

Par la suite, les SCOT, PLU et cartes communales sont modifiés ou révisés pour prendre en compte ces objectifs[11].

Si le SRADDET n'a pas été modifié ou révisé dans les délais prévus, le SCOT ou en l'absence de SCOT, le PLU, le document en tenant lieu ou la carte communale, engagent l'intégration d'un objectif de réduction de l'artificialisation des sols[12].

La loi prévoit que les évolutions du SCOT et du PLU peuvent être effectuées selon les procédures de modification simplifiée (sans enquête publique).

L'entrée en vigueur du SCOT modifié ou révisé intervient au plus tard à l'expiration d'un délai de cinq ans à compter de la promulgation de la loi (24 août 2026).

Pour les PLU modifiés ou révisés et les cartes communales révisées, leur entrée en vigueur intervient dans un délai de six ans à compter du 24 août 2021 (24 août 2027).

Enfin, la loi prévoit des sanctions en cas de non-respect de ces délais[13].

Si la modification du SCOT n'est pas intervenue dans le délai de cinq ans fixé, les ouvertures à l'urbanisation de certains secteurs (zones à urbaniser, secteurs non constructibles des cartes communales) sont suspendues jusqu'à l'entrée en vigueur du schéma ainsi révisé ou modifié.

Par ailleurs, si le PLU ou la carte communale modifié ou révisé n'est pas entré en vigueur dans le délai de six ans, aucune autorisation d'urbanisme ne peut être délivrée, dans une zone à urbaniser du plan local

[8] Art. L. 4251-1 CGCT

[9] CE, Avis du 10 février 2021, n°401933

[10] Cette disposition concerne également le PADD de Corse, des SAR et du SDRIF.

[11] L. n° 2021-1104, art. 194, IV

[12] L. n° 2021-1104, art. 194, IV, 5°

[13] L. n° 2021-1104, art. 194, IV 9°

d'urbanisme ou dans les secteurs de la carte communale où les constructions sont autorisées.

Enfin, un rapport relatif à l'artificialisation des sols sur le territoire de la commune ou de l'EPCI au cours des années civiles précédentes sera présenté au conseil municipal ou à l'assemblée délibérante au moins une fois tous les trois ans[14].

3 L'aménagement commercial : zone commerciale versus entrepôt logistique

L'article 215, autre disposition-phare de la loi du 22 août 2021, insère un V à l'article L 752-6 du Code de commerce.

Cet article rend impossible la délivrance d'une autorisation d'exploitation commerciale pour tout projet créant une surface de vente supérieure à 10 000 m^2.

Par exception, il soumet à certains critères la délivrance de l'autorisation d'exploitation commerciale pour les projets d'implantation ou d'extension commerciale qui engendrent une artificialisation des sols et qui ont une surface de vente inférieure à 10 000 m^2.

À l'avenir, une telle autorisation peut être délivrée si le pétitionnaire démontre
- qu'il n'existe aucune une friche en centre-ville ou en périphérie permettant l'accueil du projet,
- que son projet s'insère en proximité avec le tissu urbain existant,
- qu'il correspond à un type d'urbanisation adéquat à l'environnement bâti,
- et qu'il répond aux besoins du territoire.

En plus de ces conditions, s'ajoute une nouvelle condition obligatoire, à choisir entre quatre critères, alternatifs et non cumulatifs :
- l'insertion dans un secteur d'opération de revitalisation du territoire (ORT) ou de quartier prioritaire (QPV),
- la compensation de l'artificialisation par transformation du sol artificialisé en sol non artificialisé,
- l'insertion dans un secteur d'implantation périphérique ou une centralité urbaine établis par le schéma de cohérence territoriale (SCoT) ou dans une zone d'activité commerciale établie par le plan local d'urbanisme avant l'entrée en vigueur de la présente loi,
- l'insertion dans un projet d'aménagement qui se situe au sein d'un espace déjà urbanisé.

On relèvera que les surfaces de stockage du secteur logistique et du commerce électronique (type entrepôt Amazon) ne sont pas soumises à ce moratoire et à la réglementation applicable à l'aménagement commercial mais à celles des installations classées pour la protection de l'environnement issues du code de l'environnement [15].

Dans son avis, le Conseil d'État relevait que cette différence de traitement « *serait susceptible de constituer une atteinte à l'égalité entre les opérateurs économiques dès lors qu'il ne concerne que les entreprises commerciales alors que d'autres entreprises* (de type entrepôt logistique) *peuvent s'installer sans autorisation* (commerciale) *dans ces zones tout en entraînant une artificialisation importante des sols* »[16].

En revanche, la Loi fait évoluer le document d'aménagement artisanal et commercial du schéma de cohérence territoriale (DAAC), lequel devient le document d'aménagement artisanal, commercial et logistique (DAACL).

Il définit les conditions d'implantation des équipements commerciaux et peut fixer des prescriptions différenciées par secteur géographique, pour y inclure des dispositions obligatoires sur la planification de l'implantation des constructions logistiques commerciales, de type entrepôt Amazon.

Sur le fond, ce document doit désormais obligatoirement comporter une analyse de l'implantation des constructions logistiques commerciales en fonction de leur surface, de leur impact sur les équilibres territoriaux en termes économiques et en termes d'aménagement. Ces équilibres doivent être compris au regard de l'impact sur le commerce de proximité. Le DAACL examine aussi les flux engendrés par la présence des entrepôts en matière de personnes et de marchandises[17].

[14] L. n° 2021-1104, art. 206 - Article L. 2231-1 du CGCT

[15] Cf. rubrique 1510 de la nomenclature ICPE « Stockage de matière, produits ou substances combustibles dans des entrepôts couverts - https://aida.ineris.fr/consultation_document/10487

[16] CE, Avis du 10 février 2021, n°401933, point 60

[17] L. n° 2021-1104, art. 219 modifie C. urb., art. L. 141-6

4 Friche : une définition et des dérogations

Le Code de l'urbanisme est complété par une section intitulée friche, notion enfin définie en les termes suivants ;

> « *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. Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret*[18]. »

Pour favoriser la densité de construction et donc une efficacité de l'artificialisation, les projets de construction ou de travaux réalisés sur une friche bénéficient également de dérogations aux règles du PLU quant au gabarit dans la limite d'une majoration de 30 % de ces règles et aux obligations en matière de stationnement pour les constructions ou travaux visant à permettre le réemploi de ladite friche[19].

La réhabilitation des friches est l'objet d'une expérimentation pour une durée de trois ans d'un certificat de projet délivré par le préfet à la demande du porteur d'un projet intégralement situé sur une friche et soumis à une ou plusieurs autorisations au titre du code de l'urbanisme, du code de l'environnement, du code de la construction et de l'habitation, du code rural et de la pêche maritime, du code forestier, du code du patrimoine, du code de commerce et du code minier[20].

Ce certificat assurera une forme de sécurité juridique au porteur, en indiquant les régimes, décisions et procédures applicables au projet à la date de cette demande, y compris les obligations de participation du public, les conditions de recevabilité et de régularité du dossier et les autorités compétentes pour prendre les décisions ou délivrer les autorisations nécessaires, et pourra fixer un calendrier d'instruction de ces décisions qui se substitue aux délais réglementairement prévus[21].

Le certificat peut indiquer les difficultés de nature technique ou juridique identifiées qui seraient susceptibles de faire obstacle à la réalisation du projet[22].

Récemment, ce type de dispositif trouve un certain écho dans le cadre du projet de réhabilitation de la friche industrielle Gloria à Carentan-les-Marais au sein de laquelle se situe une charpente Eiffel susceptible de recevoir une protection au titre du Code du patrimoine[23].

5 Dispositif de végétalisation : la nature en ville

La loi "Climat et résilience" offre également une base juridique aux « permis de végétaliser » délivrés par de nombreuses collectivités pour développer la nature en ville.

Ainsi, ce nouveau dispositif prévu à l'article L. 2125-1-1 du Code général de la propriété des personnes publiques prévoit que

> « *Par dérogation à l'article L. 2125-1, l'organe délibérant de la commune peut décider par délibération de délivrer à titre gratuit les autorisations d'occupation temporaire du domaine public communal, lorsqu'elles sont sollicitées au bénéfice de personnes morales de droit public ou de personnes privées qui participent au développement de la nature en ville et répondent à un objectif d'intérêt public en installant et entretenant des dispositifs de végétalisation* ».

Les exceptions étant d'interprétation stricte, cette dérogation explicite au principe de valorisation des autorisations d'occupation temporaire (AOT) du domaine public, est encadrée :

- la gratuité des AOT sera instaurée sur décision de la commune compétente, par délibération
- les personnes publiques ou privées sollicitant cette AOT ne pourront pas en faire un usage lucratif ;
- La délibération pourra prévoir un encadrement spécifique (durée, types de dispositifs, règles particulières…).
- Les dispositifs de végétalisation installés devront respecter les règles du code de l'urbanisme, de l'environnement et du patrimoine.
- Ils devront aussi permettre un usage normal du domaine public (ne pas gêner la circulation)

A ce stade, il n'existe pas de définition d'un dispositif de végétalisation et force est d'observer que certaines communes ont pu retenir une définition extensive englobant « *arbres, arbustes , murs végétalisés, jardinières mobiles ou de pleine terre, keyholes, tuteurs,*

[18] Article L 111-26 du Code l'urbanisme, article 222 de la Loi.

[19] L. n° 2021-1104, art. 211.

[20] L. n° 2021-1104, art. 212

[21] L. n° 2021-1104, art. 212, II

[22] Ibid.

[23]

clôtures, signalétiques, plantations en pleine terre en pied d'arbre ou non, mobiliers urbains végétalisés, tels que les potelets, les fosses de pleine terre, ou toute autre forme laissée à son initiative et à sa créativité » implanté sur le domaine public artificialisé (la voirie) comme le domaine public non artificialisé (prairie communale, parc, …)[24]

A nouveau, un décret précisera les modalités d'application de cet article.

[24] Par exemple, https://www.mairie-baisieux.fr/sites/default/files/pdf/annexe_10_convention_de_vegetalisation.pdf