Zéro artificialisation nette (ZAN) : où en est-on ?

Note juridique

L'objectif « zéro artificialisation nette » à l'horizon 2050 a été posé par la loi « Climat et résilience » du 22 août 2021. Cette loi vise à mieux prendre en compte les conséquences environnementales lors de la construction et de l'aménagement des sols, sans pour autant négliger les besoins des territoires en matière de logements, d'infrastructures et d'activités.

A court terme, la loi Climat et résilience a établi un premier objectif intermédiaire de réduction par deux de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers d'ici 2031.

Toutefois, face aux difficultés et inquiétudes exprimés par les élus locaux pour mettre en conformité leurs documents de planification et d'urbanisme au regard de cet objectif ZAN, une loi visant à renforcer l'accompagnement des élus locaux dans la mise en œuvre de cet objectif a été promulguée le 20 juillet 2023.

Récemment, plusieurs décrets d'application sont venus préciser la mise en œuvre de ces différentes lois pour atteindre l'objectif ZAN.

Le 31 janvier 2024, le ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, Christophe Béchu, a publié **une circulaire** à destination de l'ensemble des préfets les invitant à accompagner les élus locaux dans la mise en œuvre de cette trajectoire de sobriété foncière progressive et territorialisée.

- Aujourd'hui, les échéances à venir en la matière sont les suivantes :
- 22 novembre 2024 : date limite pour l'intégration de l'objectif ZAN dans les SRADDET.
- 22 février 2027 et 22 février 2028 : dates respectives limites d'entrée en vigueur des SCoT, d'une part et PLU(i) ou cartes communales, d'autre part, pour intégrer les objectifs et les règles SRADDET.

Attention : si le PLU ou la carte communale modifié ou révisé n'est pas entré en vigueur dans les délais prévus (22 février 2028), 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 modifié ou révisé.

1. *Bref rappel des deux principales lois en matière de lutte contre l'artificialisation des sols*

a) La loi n°2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite loi « Climat et résilience »

La loi « Climat et résilience » a fixé **un double objectif :** diviser par deux le rythme de bétonisation entre 2021 et 2031 par rapport à la décennie précédente (de 250 000 à 125 000 hectares) et atteindre d'ici à 2050 zéro artificialisation nette, c'est-à-dire autant de surfaces renaturées que de surfaces artificialisées.

L'entrée en vigueur de cette loi marque le début du décompte de la consommation effective d'espaces pour la première tranche 2021-2031. Le Guide synthétique ZAN du Ministère de la transition écologique a pu préciser qu'un espace naturel, agricole ou forestier est considéré comme effectivement consommé à compter du démarrage des travaux et non à compter de la délivrance de l'autorisation administrative.

b) La loi n°2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux

La loi du 20 juillet 2023 entend ainsi concilier la sobriété foncière et le développement des territoires. Elle vise notamment à :

- renforcer la coopération et la concertation entre l'Etat et les territoires,

- préciser la répartition et les modalités de comptabilisation de l'artificialisation des espaces naturels, agricoles et forestiers,

- prendre en compte les spécificités territoriales,

- faciliter la mise en œuvre des objectifs fixés par la loi « Climat et résilience » en repensant les outils à disposition pour y parvenir.

Cette loi contient diverses mesures dont les principales seront mentionnées ci-dessous.

- ***La modification des délais accordés par la loi Climat et résilience***

La loi de juillet 2023 prévoit des délais supplémentaires pour intégrer les objectifs de réduction de l'artificialisation dans les documents d'urbanisme (SRADDET, PLUi ou PLU, cartes communales, SCoT...).

Les délais actuels sont ceux précédemment cités à savoir : le 22 novembre 2024 pour l'intégration des objectifs ZAN dans les schémas régionaux, et les 22 février 2027 et 22 février 2028 pour intégrer les objectifs et les règles SRADDET dans les SCoT d'une part, et PLU(i) ou cartes communales d'autre part.

- ***L'institution d'une conférence régionale de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols***

Cette conférence doit rassembler des élus locaux compétents en matière d'urbanisme et de planification et des représentants de l'Etat, et jouera un rôle essentiel pour assister l'exécutif régional.

Cette conférence se réunira sur tout sujet lié à la mise en œuvre des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols et devra être consultée dans le cadre de la qualification des projets d'envergure nationale ou européenne.

- ***Les projets d'envergure nationale ou européenne***

Dans l'enveloppe de 125 000 hectares d'ici 2031, la loi prévoit **un forfait national de 12 500 hectares pour les projets d'envergure nationale ou européenne 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.

La liste des grands projets sera établie prochainement par arrêté ministériel.

- ***La mise en place d'une commission régionale de conciliation sur l'artificialisation des sols***

Cette commission pourra être saisie à la demande de la région, en cas de désaccord avec l'Etat sur la liste des grands projets.

Un décret, détaillé en 2. c) de la présente note, est venu préciser la composition et le fonctionnement de cette commission régionale.

- ***La création d'une « garantie rurale »***

La loi créé une **garantie rurale d'un hectare au profit de toutes les communes**, sans condition de densité, à condition d'être couvertes par un PLU, un document en tenant lieu ou une carte communale prescrit, arrêté ou approuvé avant le 22 août 2026. Ce droit à construire pourrait être mutualisé à l'échelle intercommunale.

L'AMF préfère le terme de « garantie communale » puisque cette garantie concerne uniquement les communes.

- ***Divers outils de maîtrise foncière mis à disposition***

Dans l'attente de la mise à jour des documents d'urbanisme, des outils sont mis à disposition tels que la comptabilisation en net de l'artificialisation dès la première période décennale 2021-2031, un droit de préemption urbain élargi, un sursis à statuer lorsqu'un projet pourrait mettre en péril l'atteinte des objectifs de réduction de l'artificialisation à l'horizon 2031, etc.

2. Les apports des différents décrets publiés fin 2023

En avril 2022, le gouvernement avait publié deux décrets d'application de la loi Climat et résilience sur le ZAN : un décret « Nomenclature » et un décret « « SRADDET ».

Toutefois, ces deux décrets ont fait l'objet de vives critiques et l'AMF a saisi le Conseil d'Etat pour en contester la légalité.

Dans sa décision du 4 octobre 2023, le Conseil d'Etat a censuré le décret « Nomenclature » comme étant imprécis.

Le ministre Christophe Béchu a reconnu que les décrets contestés « souffraient un certain nombre de remarques » et a annoncé une révision de ces textes. Le gouvernement a récrit ces décrets et ont été publiés en novembre 2023. Ces derniers viennent donc remplacer les précédents décrets.

Seront développés ci-dessous le contenu :

- du décret « Nomenclature » de novembre 2023,

- du décret « SRADDET » de novembre 2023,

- du décret sur la commission régionale de conciliation de novembre 2023,

- du décret précisant la notion de friche de décembre 2023,

- du décret de décembre 2023 définissant les modalités de prise en compte des installations de production d'énergie photovoltaïque au sol dans le calcul de la consommation d'espace

a) Le décret n°2023-1096 du 27 novembre 2023 dit décret « Nomenclature »

L'article L. 101-2-1 du Code de l'urbanisme, introduit par la loi « Climat et Résilience », définit le processus d'artificialisation des sols et détermine les surfaces devant être considérées comme artificialisées et celles comme non artificialisées.

Le décret « Nomenclature » permet de déterminer quels terrains doivent être considérés comme artificialisés ou non. Ce nouveau décret vient corriger les principaux défauts de celui datant de 2022.

Cette nomenclature ne vise qu'à pouvoir évaluer le solde d'artificialisation nette des sols dans le cadre de la fixation et du suivi des objectifs des documents de planification et d'urbanisme. Pour cette évaluation, les surfaces sont qualifiées dans les catégories de la nomenclature selon l'occupation effective du sol observée et non selon les zones ou secteurs délimités par les documents de planification et d'urbanisme.

Attention : la nomenclature ne s'appliquera qu'à partir de 2031.

- ***Le contenu de la nomenclature***

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 m2 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).	Supérieur ou égal à 2 500 m2 d'emprise au sol ou de terrain
	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.	
	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.	

(*) Les infrastructures linéaires sont qualifiées à partir d'une largeur minimale de cinq mètres.

(**) Une surface végétalisée est qualifiée d'herbacée dès lors que moins de vingt-cinq pour cent du couvert végétal est arboré.

Ainsi, sont notamment considérées comme artificialisées les surfaces :

- dont les sols sont soit imperméabilisés en raison du bâti ou d'un revêtement, soit stabilisés et compactés, soit constitués de matériaux composites ;

- végétalisées herbacées et qui sont à usage résidentiel, de production secondaire ou tertiaire, ou d'infrastructures ;

- entrant dans les catégories 1 à 4 de la nomenclature, qui sont « en chantier ou à l'abandon ».

Sont notamment considérées comme non artificialisées les surfaces :

- qui sont soit naturelles, nues ou couvertes d'eau, soit végétalisées, constituant un habitat naturel ou utilisées à usage de cultures, y compris les surfaces d'agriculture urbaine et les surfaces boisées ou arbustives dans l'espace urbain ;

- végétalisées à usage de parc ou jardin public, quel que soit le type de couvert (boisé ou herbacé) ;

- à usage de culture agricole et qui sont en friches. Le décret dissocie en outre les surfaces à usage agricole de celles végétalisées à usage sylvicole « pour une mesure plus fine de ces types de surfaces » ;

- végétalisées sur lesquelles seront implantées des installations de panneaux photovoltaïques qui respectent des conditions techniques garantissant qu'elles n'affectent pas durablement les fonctions écologiques du sol ainsi que son potentiel agronomique.

Le décret vient également préciser l'échelle sur laquelle doit être mesurée l'artificialisation des sols dans les documents d'urbanisme. En effet, l'occupation effective des sols est mesurée à l'échelle de polygones, dont la surface est définie en fonction de seuils de référence fixés dans la nomenclature annexée au décret (50 m^2 pour le bâti et 2 500 m^2 pour les autres surfaces ; 5 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).

- ***Le rapport local de suivi de l'artificialisation des sols***

La loi « Climat et Résilience » a introduit un nouvel article L. 2231-1 au CGCT pour que les communes ou les EPCI compétents, dès lors que leur territoire est couvert par un document d'urbanisme, établissent **un rapport tous les trois ans** sur le rythme de l'artificialisation des sols et le respect des objectifs déclinés au niveau local.

Le premier rapport doit être réalisé trois ans après l'entrée en vigueur de la loi, **donc avant le 25 août 2024**. Le décret précise le contenu de ce rapport.

L'élaboration du rapport s'appuie sur des données mesurables et accessibles, que possèdent l'ensemble des communes ou leurs groupements, ou qui leur seront en particulier mises à disposition par l'Etat à travers un observatoire national de l'artificialisation des sols (article R. 101-2 du Code de l'urbanisme).

Le rapport pourra comprendre toutes les informations que la commune ou l'intercommunalité souhaite apporter quant à l'évolution et au suivi de la consommation des espaces et l'artificialisation des sols. Dès lors qu'elle dispose d'un observatoire local, elle peut le mobiliser en ce sens.

L'article R. 2231-1 du CGCT mentionne les indicateurs et données devant notamment figurer dans ce rapport, à savoir :

- la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers, exprimée en nombre d'hectares, le cas échéant en la différenciant entre ces types d'espaces, et en pourcentage au regard de la superficie du territoire couvert. Sur le même territoire, le rapport peut préciser la transformation effective d'espaces urbanisés ou construits en espaces naturels, agricoles et forestiers du fait d'une renaturation ;

- le solde entre les surfaces artificialisées et les surfaces désartificialisées ;

- les surfaces dont les sols ont été rendus imperméables ;

- l'évaluation du respect des objectifs de réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers et de lutte contre l'artificialisation des sols fixés dans les documents de planification et d'urbanisme.

Une disposition transitoire est toutefois prévue pour les indicateurs que les communes ou intercommunalités ne pourraient être en mesure de remplir. En ce sens, pendant la première période de 10 années (2021-2031), les communes ou EPCI compétents pour réaliser le rapport ne sont pas tenus de renseigner les indicateurs 2 et 3 précités.

- ***Le champ d'application de cette nomenclature***

Le décret rappelle que **cette nomenclature ne s'applique pas pour les objectifs de la première tranche de dix ans** prévus à l'article 194 de la loi « Climat et Résilience ». Ainsi, pendant cette période transitoire de 2021-2031, les objectifs porteront uniquement sur la réduction de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers (entendue comme la création ou l'extension effective d'espace urbanisé).

De plus, cette nomenclature n'a pas vocation à s'appliquer au niveau d'un projet pour lequel l'artificialisation induite est appréciée directement au regard de l'altération durable des fonctions écologiques ainsi que du potentiel agronomique du sol.

b) Le décret n°2023-1097 du 27 novembre 2023 dit décret « SRADDET »

Pour rappel, tous les SRADDET doivent :

- fixer une trajectoire permettant d'aboutir à l'absence de toute artificialisation nette des sols en 2050 ;

- fixer un objectif de réduction du rythme de l'artificialisation par tranches de dix années. Pour la première trancher 2021-2031, le rythme d'artificialisation est traduit par un objectif de réduction de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers par rapport à la consommation réelle de ces espaces observée au cours des dix années précédentes.

Le décret « SRADDET » précise les modalités d'application pour l'intégration et la déclinaison des objectifs de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols. Le décret vise à mieux assurer la territorialisation des objectifs de sobriété foncière et l'équilibre entre le niveau d'intervention de la région d'une part, et d'autre part du bloc communal via les documents d'urbanisme

Pour la première tranche de dix années, le rythme de l'artificialisation des sols consiste à suivre la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers. Les SRADDET doivent décliner leurs objectifs au niveau infrarégional (article L. 4251-1 du CGCT).

- ***La prise en compte des « efforts passés » et des spécificités locales dans le rapport d'objectifs du SRADDET***

Dans le rapport d'objectifs du SRADDET, les critères à considérer sont renforcés en faisant, à l'instar de la loi, mention explicitement à **la prise en compte des efforts passés**. Ainsi, les efforts de désartificialisation faits pendant les dix années précédant la promulgation de la loi seront pris en compte dans les critères des SRADDET.

Par ailleurs, ce même rapport devra **tenir compte de certaines spécificités locales** telles que les enjeux de communes littorales ou de montagne et plus particulièrement de ceux relevant des risques naturels prévisibles ou du recul du trait de côte.

- ***Une possible mutualisation pour des projets d'envergure régionale***

Le décret adapte la faculté de mutualisation de la consommation ou de l'artificialisation emportée par certains projets d'envergure régionale, qui feront l'objet d'une liste dans le fascicule des règles du schéma, dans le cadre d'une part réservée au niveau régional à ces projets.

Cette liste sera au moins transmise pour avis aux établissements publics de SCoT, aux EPCI compétents et aux communes ainsi qu'aux départements concernés par ces projets.

- ***Sur le degré d'opposabilité des SRADDET***

Le décret a mis fin à la fixation obligatoire d'une cible chiffrée d'artificialisation à l'échelle infrarégionale dans les règles générales du SRADDET, initialement prévue dans le précédent décret de 2022. En effet, le décret de 2022 avait donné la faculté aux régions de « déterminer une cible d'artificialisation nette des sols » à l'échelle des SCoT. Cette phrase permettait aux SRADDET d'être directement opposables aux PLU et aux SCOT. L'AMF avait alors dénoncée une forme de tutelle d'une collectivité sur une autre. Désormais, cette phrase est supprimée.

Le décret précise qu'en matière de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols, des règles différenciées peuvent être définies pour assurer la déclinaison des objectifs entre les différentes parties du territoire en tenant compte des périmètres des SCoT afin de ne pas méconnaître les compétences des échelons infrarégionaux.

Par ailleurs, le texte s'appuie sur la loi du 20 juillet 2023 s'agissant de l'enveloppe minimale d'artificialisation de 1 hectare garantie à chaque commune (sans condition de densité) dans le cadre de la première période décennale 2021-2031. En effet, **il doit être tenu compte de la garantie communale d'un hectare**. La déclinaison territoriale doit permettre de garantir la surface minimale de consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers, tant au niveau du SRADDET que du SCoT.

- ***L'ajout d'un critère de territorialisation pour le maintien et le développement des activités agricoles***

Le décret prévoit la possibilité de **mettre en place une part réservé de l'artificialisation des sols** pour des projets à avenir de création ou d'extension de constructions ou d'installations nécessaires aux exploitations agricoles et ce notamment pour contribuer aux objectifs et orientations prévus dans les schémas directeurs régionaux des exploitations agricoles.

Chaque région pourra ainsi opter via son document de planification pour réserver, par avance, une enveloppe destinée à de tels projets et qui sera donc mobilisée en tant que de besoin pour la période qu'elle couvre.

Pour la première tranche de dix ans, les constructions ou installations à destination d'exploitation agricole qui sont réalisées dans les espaces agricoles ou naturels n'emportent généralement pas de création ou d'extension d'espaces urbanisés et donc de consommation de ces espaces.

- ***Concernant les autorisations d'urbanisme***

Le décret rappelle qu'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 de la loi « Climat et Résilience » ne peut être refusée au motif qu'elle serait de nature à compromettre le respect de ces objectifs.

En particulier, afin de préserver les espaces affectés aux activités agricoles, une autorisation d'urbanisme relative à une construction ou installation nécessaire à une exploitation agricole ne saurait être refusée au seul motif que sa délivrance serait de nature à compromettre de tels objectifs.

c) La commission régionale de conciliation sur l'artificialisation des sols

Le décret n°2023-1098 du 27 novembre 2023 précise la composition et les modalités de fonctionnement de cette commission.

La loi du 20 juillet 2023 organise notamment **une comptabilisation spécifique pour des projets d'envergure nationale ou européenne présentant un intérêt général majeur** afin que la

consommation qu'ils emporteront pendant la première tranche 2021-2031 ne soit pas directement imputable à la commune et à la région dans lesquels ils sont implantés.

Un forfait national de 12 500 hectares est prévu pour ces projets, dont 10 000 hectares sont dédiés aux régions couvertes par un SRADDET.

Les projets concernés sont listés par arrêté du ministre en charge de l'urbanisme, 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. La région peut également formuler une proposition pour identifier un tel projet.

En cas de désaccord entre l'Etat et la région sur la liste nationale, une commission de conciliation instituée dans chaque région pourra être saisie.

- ***La composition de la commission régionale de conciliation***

La commission est composée de :

- 3 représentants de la région ou leurs suppléants, désignés par le président du conseil régional ;

- 3 représentants de l'Etat, dont le préfet de région et le directeur régional chargé de l'environnement et de l'aménagement ;

- 1 magistrat administratif qui préside la commission et qui sera désigné par le président de la Cour administrative d'appel dans le ressort de laquelle se situe le chef-lieu de région. L'indemnité du président de la commission a récemment été fixée par un arrêté en date du 13 février 2024.

Des représentants du bloc communal peuvent y participer à titre consultatif dès lors qu'un projet les concerne. **La présence du maire et du président d'un EPCI est tout particulièrement recommandée dans le cas de projets ayant une implantation concentrée sur un périmètre communal et intercommunal bien circonscrit**.

La commission peut associer d'autres acteurs notamment un représentant d'un département, ou encore ceux compétents en matière d'aménagement foncier, d'urbanisme ou d'environnement ou plus particulièrement pour la matière du projet concerné.

- ***Le fonctionnement de la commission régionale de conciliation***

Chaque commission établit son règlement intérieur et se réunit sur convocation de son président.

Elle est saisie par le président du conseil régional en cas de désaccord avec l'Etat sur la liste nationale des projets d'envergure nationale ou européenne présentant un intérêt général majeur.

Une commission peut formuler une proposition dans un délai d'un mois après sa saisine. Elle est notifiée au ministre chargé de l'urbanisme par le préfet. Lorsque le ministre ne suit pas l'avis de la commission de conciliation, sa décision doit être motivée et transmise aux membres de la commission.

d) Des précisions sur la notion de friche

La loi n°2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique a introduit une définition de la friche à l'article L. 111-26 du Code de l'urbanisme.

La loi fixe ainsi **deux critères cumulatifs pour identifier une friche**, qui sont :

- le caractère inutilisé du bien ou d'un droit immobilier ;

- et l'absence de possibilité de réemploi sans aménagement ou travaux préalables.

Le décret n°2023-1259 du 26 décembre 2023 précise les modalités d'application de cette définition en détaillant ces deux critères. Il indique en particulier des éléments pouvant être pris en compte pour la reconnaissance d'une friche.

- **Sur « l'inutilisation » du premier critère**

Pour identifier une friche, il est tenu compte notamment de l'un ou des éléments suivants :

- une concentration élevée de logements vacants ou d'habitats indignes,

- un ou des locaux ou équipements vacants ou dégradés en particulier à la suite d'une cessation définitive d'activités,

- 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,

- 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.

- ***Sur la notion « d'aménagement ou les travaux préalables au réemploi » pour le second critère***

L'aménagement ou les travaux préalables au réemploi au sens de l'article L. 111-26 du Code de l'urbanisme 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

- ***Certains terrains ne pouvant être qualifiés de friche***

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.

- ***Le recensement des friches***

Etant donné les recensements de friches qui peuvent être opérés, en particulier dans le cadre des observatoires locaux de l'habitat et du foncier prévus à l'article L. 302-1 du Code de la construction et de l'habitation, le décret indique que les inventaires conduits par certains acteurs publics ou des agences d'urbanisme sont réalisés notamment d'après les standards du Conseil national de l'information géolocalisée et contribuent à alimenter un inventaire national.

A titre indicatif, un rapport parlementaire (n°3811) sur la revalorisation des friches dénombre 2 400 friches industrielles couvrant entre 90 000 et 150 000 hectares en France.

e) Des précisions pour le calcul de la consommation d'espace s'agissant des installations de production d'énergie photovoltaïque

Un principe dérogatoire au calcul de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers a été introduit pour les installations photovoltaïques implantées sur les espaces agricoles ou naturels.

Ainsi, la loi prévoit, pour la première tranche décennale 2021-2031, les conditions dans lesquelles un espace naturel ou agricole occupé par une installation de production d'énergie photovoltaïque au sol n'est pas comptabilité dans la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, en précisant d'une part, que l'installation ne doit pas affecter durablement les fonctions écologiques du sol ainsi que son potentiel agronomique, d'autre part, qu'elle ne doit pas être incompatible avec l'exercice d'une activité agricole ou pastorale sur le terrain sur lequel elle est implantée, si la vocation de celui-ci est agricole.

- ***Un décret définit les modalités de prise en compte des installations de production d'énergie photovoltaïque au sol dans le calcul de la consommation d'espace***

Le décret n°2023-1408 du 29 décembre 2023 a pour objet de préciser les modalités de mise en œuvre de ce principe dérogatoire et les critères d'implantation de ces projets permettant de remplir les conditions prévues par la loi.

Ainsi, trois conditions sont posées. Un espace naturel ou agricole occupé par une installation de production d'énergie photovoltaïque **n'est pas comptabilisé dans la consommation d'espaces** naturels, agricoles et forestiers si les modalités de cette installation permettent de garantir :

1° La réversibilité de l'installation ;

2° Le maintien, au droit de l'installation, du couvert végétal correspondant à la nature du sol et, le cas échéant, des habitats naturels préexistants sur le site d'implantation, sur toute la durée de l'exploitation, ainsi que la perméabilité du sol au niveau des voies d'accès ;

3° Sur les espaces à vocation agricole, le maintien d'une activité agricole ou pastorale significative sur le terrain sur lequel elle est implantée, en tenant compte de l'impact du projet sur les activités qui y sont effectivement exercées ou, en l'absence d'activité agricole ou pastorale effective, qui auraient vocation à s'y développer.

- ***Un arrêté du 29 décembre 2023 fixe les caractéristiques techniques et critères d'implantation des installations de production d'énergie photovoltaïque exemptées de prise en compte dans le calcul de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers***

Pour ne pas relever du calcul de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, les installations de production d'énergie photovoltaïque doivent répondre aux caractéristiques techniques suivantes :

Caractéristiques techniques des installations de production d'énergie photovoltaïque	Valeurs ou seuils d'exemption du calcul de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers
Hauteur des panneaux photovoltaïques	1,10 mètre minimum au point bas
Densité et taux de recouvrement du sol par les panneaux photovoltaïques	Espacement entre deux rangées de panneaux photovoltaïques distinctes au moins égal à deux mètres. Les deux mètres sont mesurés du bord des panneaux d'une rangée au bord des panneaux de la rangée suivante et non pas d'un pieux d'ancrage à l'autre.
Type d'ancrages au sol	Pieux en bois ou en métal, sans exclure la possibilité de scellements « béton » < 1 m2, sur des espaces très localisés et justifiée par les caractéristiques géotechniques du sol ou des conditions climatiques extrêmes. Pour les installations de type trackers, la surface du socle béton ne doit pas dépasser 0,3 m2/ kWc
Type de clôtures autour de l'installation	Grillages non occultant ou clôtures à claire-voie, sans base linéaire maçonnée
Voies d'accès aux panneaux internes à l'installation et aux autres plateformes techniques	Absence de revêtement ou mise en place d'un revêtement drainant ou perméable

L'arrêté précise par ailleurs la liste des données et informations à renseigner par les porteurs de projets dans la plateforme nationale dénommée « Potentiel », qui servira de référentiel aux autorités en charge de l'élaboration des documents d'urbanisme notamment, pour le calcul de la consommation des espaces naturels agricoles ou forestiers de la première tranche 2021-2031.

3. Informations complémentaires

a) La publication d'une instruction aux préfets sur le ZAN

Le ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, Christophe Béchu, a publié **une circulaire en date du 31 janvier 2024** (cliquer ici) relative à la mise en œuvre de la réforme vers le « zéro artificialisation nette des sols » à destination des préfets.

Cette circulaire annonce les derniers décrets d'applications ayant été publiés, l'édifice législatif et réglementaire relatif au ZAN est stabilisé, et que les services de l'Etat sont invités à accompagner la mise en œuvre de la réforme.

Le ministre met en avant le fait que l'enjeu premier serait maintenant de *« faire comprendre la réforme pour une mise en œuvre progressive, souple et acceptée par l'ensemble des acteurs du territoire ».*

- ***Rappel de la trajectoire de sobriété foncière***

L'objectif ZAN est à décliner dans les documents de planification régionale et d'urbanisme : les schémas régionaux doivent ainsi intégrer et territorialiser cet objectif avant le 22 novembre 2024, et les SCoT et PLU(I)/cartes communales doivent être mis en compatibilité respectivement avant le 22 février 2027 et le 22 février 2028.

Le ministre rappelle que les dispositifs de soutien aux collectivités doivent être mobilisés autant que de besoin et notamment le fonds vert pour la remobilisation des friches ou la renaturation des villes et villages.

- ***La désignation d'un référent territorial auprès du préfet***

Le ministre annonce la mise en place immédiate, dans chaque département, **d'un référent territorial ZAN auprès du préfet.** Ces référents devaient être nommés au plus tard le 9 février.

Ce référent assurera notamment *« la communication autour de la réforme, le déploiement des outils d'observation foncière, le suivi de l'évolution des documents de planification et d'urbanisme, ainsi que la mobilisation des aides financières et des aides à l'ingénierie. (…) Tous les référents veilleront à être à même d'apporter toutes les réponses aux interrogations des élus locaux, en se positionnant en facilitateurs de leurs projets. Ils feront remonter via l'échelon régional toutes les difficultés de mise en œuvre ou toutes propositions d'ajustement à l'administration centrale ».*

Les référents territoriaux seront ainsi les interlocuteurs privilégiés des élus locaux pour la mise en œuvre du ZAN.

Les référents de niveau régional suivront plus particulièrement l'évolution des schémas régionaux et seront les interlocuteurs privilégiés de l'administration centrale.

- ***Le cas spécifique des zones d'aménagement concerté (ZAC)***

Afin de répondre aux nombreuses interrogations des élus locaux en matière de ZAC, le ministre est venu préciser que la comptabilisation des ZAC devait suivre les principes suivants :

« - pour une opération d'aménagement prévue en tout ou partie sur des espaces naturels, agricoles et forestiers, l'élément déclencheur de la comptabilisation de la consommation d'espaces n'est pas l'acte administratif de création ou de réalisation d'une ZAC, mais le démarrage effectif des travaux ;

- compte tenu de leur ampleur, dans certaines ZAC les travaux sont réalisés en plusieurs phases. Il est alors possible, au choix du maire ou président d'intercommunalité compétent, soit de comptabiliser la consommation d'espaces de manière progressive, soit de comptabiliser la ZAC en totalité au démarrage effectif des travaux ;

- cette approche 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. C'est une donnée essentielle pour l'acceptabilité et la souplesse de la mise en œuvre ».

Autre précision importante : le ministre estime que *« le rapport de comptabilité entre les documents de planification et d'urbanisme doit conduire à porter une appréciation globale sur le respect du document supérieur, incluant une marge d'appréciation dans l'atteinte de l'ensemble des objectifs fixés, dont celui portant sur la réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers. En effet, jamais la totalité des espaces ouverts à l'urbanisation dans un PLU ou un PLUi ne sont effectivement consommés ou artificialisés sur la période de leur ouverture à la constructibilité. Il est donc nécessaire de ne pas restreinte aux seuls hectares de la trajectoire de sobriété les évolutions des documents d'urbanisme et d'autoriser un dépassement qui, à défaut d'une justification spécifique, peut aller jusqu'à 20% ».*

- ***La liste des projets d'envergure nationale ou européenne***

Pour rappel, ces projets d'envergure nationale ou européenne sont comptabilisés au niveau national dans le cadre d'un forfait de 12 500 hectares pour la première tranche décennale 2021-2031, et non directement au niveau régional ou local où ces projets sont implantés.

Le ministre a pu confirmer que l'arrêté listant les projets d'envergure nationale ou européenne d'intérêt général majeur **sera dévoilé en mars 2024**, après consultation des régions et de la conférence régionale de gouvernance.

Les régions qui seront en désaccord avec cette liste pourront saisir la commission régionale de conciliation de leur circonscription. En cas de saisine de cette commission, cette dernière a un mois pour faire des propositions qui seront transmises au ministre qui pourra décider de suivre ou non l'avis de la commission.

Cette liste aura vocation à être actualisée régulièrement à la faveur de la connaissance de nouveaux projets.

- ***L'établissement d'un rapport annuel par l'Etat***

L'Etat doit assurer le suivi de la mise en œuvre de la réforme, dans le cadre du rapport national qu'il établit tous les 5 ans.

b) La plateforme Mon Diagnostic Artificialisation

Cette plateforme en ligne **permet d'éditer un état des lieux de la consommation des sols**.

L'outil permet d'établir un diagnostic de consommation d'espaces sur la période 2011-2021 et vise à faciliter le pilotage de la stratégie de réduction de l'artificialisation des collectivités. Le diagnostic peut être réalisé à toutes les échelles territoriales. Les données sont restituées sous forme de graphiques et de cartes, avec des données exploitables.

La plateforme mobilise des données nationales issues du Cerema, de l'Insee, de l'IGN et prochainement du Géoportail de l'urbanisme. Elle exploite essentiellement la base de données occupation des sols à grande échelle.

L'outil permet notamment aux collectivités de disposer d'informations fiables.

Aujourd'hui, la plateforme est pleinement fonctionnelle et édite en moyenne 300 rapports par jour. La plateforme s'attend à un pic de fréquentation puisque le ministère en a fait l'outil de référence pour que les collectivités éditent le rapport intermédiaire prévu par le décret n°2023-1096.

c) Pour aller plus loin

Le ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires a publié, fin novembre 2023, **un guide synthétique sur le ZAN**. Pour consulter ce guide, cliquer ici.

En parallèle, quatre fascicules détaillés ont été publiés fin décembre 2023 par ce même Ministère. Pour retrouver les quatre fascicules, cliquer ici.

Deux notes d'analyse complémentaires présentées par France Stratégie en date du 28 novembre 2023, l'une sur les dynamiques actuelles de l'artificialisation des sols, l'autre faisant le bilan des orientations retenues par les régions à la mi-2023 pour décliner l'objectif ZAN dans leurs documents de planification.