

INSTITUT D'ÉTUDES POLITIQUES DE STRASBOURG

Université de Strasbourg

L'étalement urbain : une lutte imposée aux collectivités territoriales

Etude d'un objectif national par-delà la gestion économe du foncier



Paul Klee – *Stadtartiger Aufbau* – 1917

Léo Kubler

Mémoire de 4^{ème} année, filière « Droit et administration publique »

Sous la direction de MM. FUCHS, Olivier et IGGERT, Julien

Année 2021 – 2022

« L'Université de Strasbourg n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans ce mémoire. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur. »

Résumé

Cette étude juridique s'intéresse à la lutte contre l'étalement urbain en droit de l'urbanisme français. Celle-ci constitue une priorité contemporaine de ce droit, malgré un besoin en logements toujours en croissance. Des interventions législatives à répétition n'ont eu cesse d'intensifier le contrôle et la contrainte exercés sur les planificateurs urbains, afin qu'ils se saisissent de cet objectif. A ce titre, la récente loi climat et résilience d'août 2021 constitue le paroxysme de cette démarche. L'étude illustre aussi que la lutte contre l'étalement urbain va par-delà le souci de réduire la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers, dans la mesure où ce droit tente de se mettre au service de la protection et de la restauration de la biodiversité, y compris en ville.

Mots clés : Urbanisme – Lutte contre l'étalement urbain – Artificialisation des sols – Loi climat et résilience – Densification – Biodiversité – Documents d'urbanisme – ENAF

Summary

This legal study focuses on the prevention of urban sprawl in French urban planning law. The latter is a contemporary priority of this law, despite a still growing need for housing. Repeated legislative interventions have intensified the control exercised over urban planners to achieve this objective. The recent Climate and Resilience Act of August 2021 is the culmination of this process. The study also illustrates that the prevention of urban sprawl goes beyond the concern of reducing the consumption of natural, agricultural and forest areas, insofar as urban planning law attempts to serve the protection and restoration of biodiversity, including in cities.

Key words: Urban planning - Prevention of urban sprawl - Artificialisation of land - Climate law and resilience - Densification - Biodiversity - Urban planning documents - ENAF

Remerciements

Je tiens à adresser mes chaleureux remerciements à l'attention de mes deux directeurs de mémoire, MM. Olivier Fuchs et Julien Iggert. En septembre dernier, vous avez pris le risque (et quel risque !) d'associer votre nom à mon entreprise de recherche, j'espère que mon mémoire sera à la hauteur de votre engagement. Une chose est sûre : je n'aurais pu être mieux accompagné dans la poursuite de mon premier de travail de recherche.

Julien Iggert, votre expertise et vos remarques ont été décisives de la détermination du sujet jusqu'au choix du titre de ce mémoire en passant par la recherche du numéro d'affaire d'un jugement. En bref, votre soutien était quotidien et on ne peut plus précieux. Je ne sais comment vous exprimer ma gratitude.

Olivier Fuchs, vous avez constitué une source d'inspiration et à bien des égards joué le rôle de modèle. Votre implication m'a obligé au plus grand sérieux. Qu'il était ainsi difficile de me référer à vos conclusions tant je craignais les trahir. C'est un honneur de partager ce travail avec vous.

Je tiens aussi à remercier Jean-Philippe Kovar, dont l'engagement a été nécessaire tant au commencement de ce travail que lors de son parachèvement. Vous m'avez suggéré et mis en contact avec mes directeurs de mémoire et vous ferez partie du jury de ma soutenance de mémoire. Votre contribution s'étend de A à Z, à laquelle j'y glisse volontiers un merci.

Mes pensées s'adressent ensuite aux six personnes rencontrées à l'occasion d'entretiens pour ce travail¹. Vous avez accepté de répondre à mes questions – parfois piquantes – avec bienveillance et pertinence. Mon analyse en a été considérablement enrichie. Tout simplement : merci !

Je remercie, enfin, toutes les personnes qui ont contribué de près ou de loin à la réalisation de ce travail et plus particulièrement Françoise et Léo qui ont effectué un formidable travail de relecture.

¹ Pour la méthodologie des entretiens, voir par ailleurs : Annexe 1.

Liste des abréviations

ADEUS	Agence d'urbanisme de Strasbourg Rhin Supérieur
AJDA	Actualité juridique Droit administratif
C. com.	Code du commerce
C. envir.	Code de l'environnement
C. urb.	Code de l'urbanisme
c/	contre
CAA	Cour administrative d'appel
CE	Conseil d'Etat
CCC	Convention citoyenne pour le climat
CESE	Conseil économique, social et environnemental
CGCT	Code général des collectivités territoriales
Circ.	Circulaire
Convention d'Aarhus	Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement
Cnes	Communes
COS	Coefficient d'occupation des sols
ENAF	Espace naturel, agricole et forestier
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
Envir.	Revue Environnement
GOU	Grande opération d'urbanisme
Ibid.	au même endroit
JORF	Journal officiel de la République française
L.	Loi
Loi de décentralisation	Loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat (JORF du 9 janv. 1983).
Loi SRU	Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (JORF n°289 du 14 déc. 2000)
Loi urbanisme et habitat	Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat (JORF n°152 du 3 juillet 2003)
Ordonnance du 3 juin 2004	Ordonnance n°2004-489 du 3 juin 2004 portant transposition de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (JORF n°129 du 5 juin 2004)
Loi de modernisation de l'économie	Loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (JORF n°0181 du 5 août 2008)
Loi ENE	Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (JORF n°0160 du 13 juillet 2010)
Loi NOTRe	Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (JORF n°0182 du 8 août 2015)
Ordonnance relative à la rationalisation de la hiérarchie des normes applicables aux documents d'urbanisme	Ordonnance n°2020-745 du 17 juin 2020 relative à la rationalisation de la hiérarchie des normes applicable aux documents d'urbanisme (JORF n°0149 du 18 juin 2020)
Loi d'accélération et de simplification de l'action publique	Loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique (JORF n°0296 du 8 décembre 2020)
Loi ELAN	Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (JORF n°0272 du 24 novembre 2018).
Loi CR ou Loi climat et résilience	Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (JORF n°0196 du 24 août 2022)
Loi 3DS	Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (JORF n°0044 du 22 février 2022)

Obs.	Observation
OAP	Orientation d'aménagement et de programmation
PADD	Projet d'aménagement et de développement durable
PADUC	Plan d'aménagement et de développement durable de la Corse
PLH	Programme local d'habitat
PLU	Plan local d'urbanisme
PLU(i)	Plan local d'urbanisme intercommunal
PLU(i)H	Plan local d'urbanisme et de l'habitat intercommunal
POS	Plan d'occupation des sols
Rapport Rebsamen	Rapport Rebsamen – Commission pour la relance durable de la construction de logements – Tome 1
RDI	Revue de droit immobilier
Req.	Requête
RFDA	Revue française de droit administratif
RNU	Règlement national d'urbanisme
s.	Et suivants
SAR	Schéma d'aménagement régional
SCoT	Schéma de cohérence territoriale
SD ou SDAU	Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme
SDRIF	Schéma directeur de la région Île-de-France
SRADDET	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
TA	Tribunal administratif
ZAC	Zone d'aménagement concerté

Sommaire

Introduction	10
Chapitre I : <i>La mise en place progressive d'un cadre légal strict autour de la notion lutte contre l'étalement urbain</i>	16
Section I : Un enrichissement marqué du contenu des documents d'urbanisme au service de la protection de l'environnement	16
Section II : Une démarche prescriptive du législateur permettant un renforcement considérable de l'objectif	28
Chapitre II : <i>La loi climat et résilience : une synthèse inédite entre la réglementation de l'usage du sol et la protection de la biodiversité marquée par le sceau du dirigisme</i>	38
Section I : L'appréhension du sol selon sa fonction écologique : une révolution en droit de l'urbanisme	38
Section II : Une loi dans la droite ligne des précédentes : un resserrement inédit des mesures de lutte contre l'étalement urbain	49
Conclusion	60
Sources	63
Annexes	65
Table des matières	71

Introduction

« Le modèle du pavillon avec jardin dont on peut faire le tour n'est plus soutenable [écologiquement] » déclarait Emmanuelle Wargon, alors ministre déléguée chargée du Logement, le 14 octobre 2021. Cette affirmation a suscité d'immédiats remous dans l'opinion publique², rappelant l'adage selon lequel toute vérité n'est pas bonne à dire. Ce modèle pavillonnaire est effectivement critiqué pour son impact environnemental, et le droit de l'urbanisme, sans évidemment le proscrire, ne favorise certainement pas son essor. Bien au contraire, ces lotissements peu denses contribuent à l'étalement urbain, dont la lutte constitue un objectif général du droit de l'urbanisme.

L'étalement urbain est un phénomène géographique qui consiste en l'augmentation de la superficie de la ville par périurbanisation et s'accompagnant par là même d'une baisse de la densité urbaine. Ce phénomène résulte d'une pluralité de causes difficile d'exposer exhaustivement. Retenons simplement que les principales sont les suivantes : l'insuffisance de l'offre en logement dans les métropoles et les villes moyennes, la tendance des opérateurs en urbanisme à choisir la construction en zone périurbaine et le souhait des ménages de disposer d'une superficie confortable (pensons au modèle de la banlieue pavillonnaire pour s'en convaincre). Le phénomène de desserrement des ménages, à savoir le fait qu'à superficie égale un logement soit moins occupé, est également explicatif du phénomène : alors que le nombre moyen d'habitants par logement était de 3,08 dans les années 1970, il était évalué à 2,26 en 2012³. Ainsi, l'offre de logements au 1^{er} janvier 2021 se situe à hauteur de 37,2 millions en France (hors Mayotte), chiffre en hausse de 13 millions depuis 1982⁴. En outre, le besoin en logement demeure haut : sur la période allant de 2017 à 2030, l'offre de logements doit être augmentée sur une fourchette allant de 2,7 à 3,9 millions, soit une augmentation annuelle comprise entre 210 000 à 325 000 logements⁵.

Que les politiques publiques visent à répondre positivement à la demande en logements, cela ne pose guère question. En revanche, une difficulté majeure provient du fait que la réponse à cette demande se répercute par de l'étalement urbain, dont l'effet est délétère sur l'environnement. En effet, l'extension urbaine se fait par la consommation et l'artificialisation des espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) : l'artificialisation de ces sols, c'est-à-dire l'altération durable de leur propriété écologique (d'après la définition du code de l'urbanisme à son article L. 101-2-1), constitue évidemment une

² Voir par ex : Clément Pétreault, « Pavillon avec jardin : Emmanuelle Wargon revient sur sa « maladie », Le Point, 29 oct. 2021. Via : https://www.lepoint.fr/politique/pavillon-avec-jardin-emmanuelle-wargon-revient-sur-sa-maladie-29-10-2021-2449846_20.php. Dernière consultation le 24 mai 2022.

³ D'après les études statistiques de l'INSEE. Cf. Crédit Agricole, « La France compte 2,3 habitants par logement », 2018. Via : <https://e-immobilier.credit-agricole.fr/conseils/marche/la-france-compte-2-3-habitants-par-logement>. Dernière consultation le 20/05/2022.

⁴ Camille Freppel, « 37,2 millions de logements en France au 1^{er} janvier 2021 », INSEE. 9 nov. 2021. Via : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/5761272>. Dernière consultation le 20/05/2022.

⁵ Commission pour la relance durable de construction de logements, « Tome I – Diagnostic et mesures phares », 22 sept. 2021, (p. 2).

dégradation de la biodiversité en tant que telle (et ce en sous-sol comme à la surface du sol). L'extension urbaine contribue également à un allongement des trajets quotidiens, qui se répercute par une augmentation des émissions de gaz à effet de serre ; tandis que l'imperméabilisation des sols, nécessaires aux constructions, contribue à la prolifération des îlots de chaleur⁶. En outre, l'étalement urbain constitue une source de nouvelles dépenses pour les collectivités publiques, du fait qu'il en résulte une extension du territoire à couvrir par des services publics (réseaux de transports, assainissement, etc.)⁷. En somme, le besoin en logements ne peut être satisfait par de l'étalement urbain tant les coûts environnementaux et économiques sont préjudiciables.

Le droit de l'urbanisme tout entier est traversé par cette équation complexe – si ce n'est insolvable – entre la nécessaire politique d'augmentation de l'offre en logements et la tout aussi décisive protection de l'environnement (entendue communément comme une protection de la biodiversité et une prévention des pollutions). Le droit de l'urbanisme par essence n'est pas un droit protecteur de l'environnement : l'extension urbaine, on l'a vu, est à l'origine de l'artificialisation des sols agricoles et naturels ; tandis que la construction de logements est énergivore. Mais, la crise environnementale a imposé une mutation de ce droit pour s'assurer que l'urbanisation se fasse en tenant compte des dégradations environnementales qu'elle suscite. Cette mutation n'est pas un fait nouveau. Le droit de l'urbanisme a été infléchi dès les premières législations françaises visant à protéger l'environnement. Ainsi, l'article 2 de la loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de l'environnement disposait que les : « les documents d'urbanisme doivent respecter les préoccupations d'environnement ». Plus fortement, la loi de décentralisation n° 83-8 du 7 janvier 1983 s'est montrée soucieuse d'introduire un principe de « gestion économe des sols », devant guider l'élaboration des documents d'urbanisme, lorsqu'elle a confié la gestion de l'urbanisme aux collectivités territoriales.

Une étape décisive dans cette mutation a été franchie par la loi 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, qui a profondément rénové les documents d'urbanisme (avec l'introduction des PLU et SCoT) désormais porteurs d'un projet politique. Précisément, l'idée de renouvellement urbain est une réponse au souci d'un usage économe des ENAF. Prônant une densification des espaces urbanisés, notamment par le réemploi des friches, dans l'optique de limiter l'étalement urbain : la loi SRU a posé les jalons du droit de l'urbanisme contemporain. Renforçant le dispositif, la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (ENE) a renforcé le contenu environnemental du PLU et du SCoT. Parmi les dispositions majeures, il convient de souligner que le SCoT doit déterminer des objectifs chiffrés de réduction de la consommation des ENAF, tandis que le PLU doit les justifier. S'en est suivie la loi

⁶ Jean-Baptiste BLANC, Anne-Claire LOISIER et Christian REDON-SARRAZY, « Rapport d'information sur l'objectif de zéro artificialisation nette à l'épreuve des territoires », Commission des affaires économiques du Sénat, 2021, (pp. 27).

⁷*Ibid.*, (p. 29-30).

n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), dont un apport majeur a été de planifier la caducité des plans d'occupation des sols (POS) – ancêtres des PLU qui étaient des documents d'urbanisme non-adaptés à se saisir de la lutte contre l'étalement urbain. Finalement, la lutte contre l'étalement urbain a été inscrite parmi les objectifs généraux du droit de l'urbanisme par la loi 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN). Ainsi, il ressort de cette présentation rapide qu'un véritable cadre légal à été mis en place, dont l'objectif était d'inciter (et bien souvent de contraindre) les collectivités territoriales à se saisir de cette problématique tout en organisant un urbanisme fondé sur la densification des espaces déjà urbanisés (que ce soit par le renouvellement urbain ou bien par une densification urbaine *stricto sensu*).

Pourtant, ces interventions législatives à répétition ont obtenu des résultats plus que mitigés. L'artificialisation des sols a augmenté 4 fois plus rapidement que la croissance démographique⁸. De même, la France est le pays présentant le taux d'artificialisation des sols par habitant le plus haut d'Europe avec 47 km² pour 100 000 habitants en comparaison des 41 km² en Allemagne, des 30 km² en Espagne ou bien des 26 km² en Italie⁹. Le secteur de l'habitat représentait près 42% de l'artificialisation des sols en 2014, contre 27,8% pour les infrastructures de transport et un peu moins de 14% pour le foncier économique¹⁰. Surtout, bien que la tendance depuis 2010 soit à une réduction de l'artificialisation, celle-ci est trop lente compte tenu de l'importance accordée à limiter l'étalement urbain¹¹. Une légère hausse de l'artificialisation semble même être à l'œuvre depuis 2017¹². Ce constat d'échec a conduit le législateur à renforcer considérablement le dispositif légal.

Il faut également noter l'influence du droit de l'Union européenne, qui a mis en place une « Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation de ses ressources »¹³, visant à atteindre un objectif de zéro artificialisation nette des sols à l'horizon 2050. Cet objectif a été repris en France à l'occasion du plan biodiversité de 2018 (objectif 1.3 du plan). C'est dans ce contexte qu'une nouvelle étape majeure fut franchie avec la loi climat et résilience du 22 août 2022. Cette dernière intègre en effet un objectif d'absence d'artificialisation nette à terme, désormais inscrit parmi les objectifs généraux du code (C. urb., art. L. 101-2), dont l'atteinte devra être rendue possible d'ici à 2050 par les documents d'urbanisme. Aussi, pour que cet objectif ne demeure un horizon lointain, la loi fixe une trajectoire légale de réduction de l'artificialisation des sols, selon laquelle chaque décennie d'ici à 2050 doit se traduire par une diminution de moitié de l'artificialisation des sols.

⁸ Assemblée Nationale, « Etude d'impact. Projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets », 10 fév. 2021, (p. 412).

⁹ Julien FOSSE, « Objectif "Zéro artificialisation nette" : quels leviers pour protéger les sols ? », France Stratégie, 2019, (p. 18)

¹⁰ *Ibid.*, (p. 25)

¹¹ Jean-Baptiste BLANC, Anne-Claire LOISIER et Christian REDON-SARRAZY, *op. cit.*, (pp. 55).

¹² *Ibid.*

¹³ Commission européenne, « Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources. COM (2011) 571. », 20 sept. 2011.

En matière d'objectif de lutte contre l'artificialisation des sols, l'Allemagne fait figure de pionnière en Europe¹⁴. Le pays artificialisait plus de 120 hectares par jour en 1998. Pour y remédier, l'objectif de lutte contre l'artificialisation des sols a été inscrit dans la stratégie nationale de développement durable dès 2002 et visait d'aboutir à une artificialisation de 30 hectares par jour à l'horizon 2020, à 20 hectares en 2030 et finalement à une absence d'artificialisation en 2050¹⁵. L'objectif n'a pas été atteint : en 2019, l'Allemagne avait une consommation s'élevant à 60 hectares (contre 78 hectares en France¹⁶), ce qui a conduit à réviser les ambitions stratégiques à la baisse¹⁷. La compétence urbanistique en Allemagne revient à chacune des 12 000 communes, sachant que le droit de l'urbanisme est une compétence législative fédérale et que le droit des sols est une compétence concurrente¹⁸. Pour permettre une harmonisation des politiques communales dans la lutte contre l'artificialisation des sols, l'administration fédérale a mis en place un calculateur, qui permet d'établir une répartition de la consommation d'hectares par jour possible dans chaque commune. Cet outil ne s'impose pas aux communes, mais il a une évidente vertu informationnelle¹⁹. Un autre dispositif a été expérimenté avec succès : les certificats d'échanges de terres, qui permettent aux communes d'échanger des superficies consommables (par artificialisation) entre elles²⁰. Le cas allemand est particulièrement éclairant du point de vue de la répartition des compétences : le fédéralisme garantissant une autonomie plus grande aux *Länder* et communes, le législateur fédéral n'a pas pu user de la contrainte comme l'a fait le législateur français. Pour autant, les résultats allemands en la matière sont meilleurs, démontrant *de facto* que l'autonomie des pouvoirs locaux n'est pas un frein absolu à la prise en compte des enjeux environnementaux.

Par ailleurs, au-delà de la lutte contre l'étalement urbain, qui est finalement intimement liée au droit de l'urbanisme, il apparaît que l'évolution contemporaine de ce droit consiste à ce qu'il se saisisse de la protection de l'environnement dans toutes ses dimensions. Ce tournant est principalement le fait de la loi ENE, adoptée à la suite du Grenelle de l'environnement, où le droit de l'urbanisme a connu un élargissement considérable de ces objectifs, devant désormais agir pour une réduction des émissions de gaz à effet de serre, une préservation et un rétablissement de la biodiversité et des continuités écologiques ainsi que pour une maîtrise énergétique. Plus que de se soucier d'une consommation économe des ENAF, le droit de l'urbanisme doit désormais agir contre le réchauffement climatique²¹. Parmi les divers leviers de protection de l'environnement, il s'avère que ce droit s'est focalisé sur l'enjeu

¹⁴ Assemblée Nationale, *op. cit.*, (p. 415).

¹⁵ *Ibid.*, (p. 417).

¹⁶ Jean-Baptiste BLANC, Anne-Claire LOISIER et Christian REDON-SARRAZY, *op. cit.*, (p. 7).

¹⁷ Assemblée Nationale, *op. cit.*, (p. 417).

¹⁸ « Jurisprudence de la Cour administrative fédérale d'Allemagne : le droit de l'urbanisme », 20 mars 2018. Via : https://www.bijus.eu/?bijusbiblio_cat=droit-de-lurbanisme. Dernière consultation le 23/05/2022.

¹⁹ Assemblée Nationale, *op. cit.*, (p. 417).

²⁰ *Ibid.*, (p. 418).

²¹ Jean-François STRUILLLOU, « L'intégration des préoccupations environnementales dans les documents de planification urbaine. L'apport de la loi Grenelle II », *RFDA* vol. 5/2012, 2012, (pp. 872).

de la biodiversité²². Il y a une cohérence à cela : la biodiversité terrestre se développant sur les sols, la détermination de leur utilisation est un facteur essentiel de sa protection (ou de sa dégradation). A ce titre, le législateur ENE a disposé d'une obligation pour les documents d'urbanisme de définir et de mettre en place des trames vertes et bleues. Ces trames doivent établir une nécessaire continuité géographique, y compris au sein des espaces urbanisés, pour permettre le bon développement de la biodiversité. La loi climat et résilience poursuit ce mouvement en changeant la manière d'apprécier les sols en droit de l'urbanisme. Il ne s'agit plus de considérer les sols comme une superficie sur laquelle l'urbanisation peut se développer, mais bien de considérer la fonction écologique du sol²³. Un sol artificialisé, rappelons-le, est un sol dont la fonction écologique est durablement altérée. Un sol non-artificialisé est donc un sol sur lequel peut se développer la biodiversité : l'objectif de zéro artificialisation nette comprend donc intrinsèquement une protection qualitative de la diversité (car plus qu'un terme à l'étalement urbain, cet objectif tend à mettre fin à l'altération de la fonction écologique des sols). En cela, la lutte contre l'étalement urbain est un objectif par-delà l'usage économe des ENAF. Nous estimons à ce titre qu'il existe un lien fort entre la lutte contre l'étalement – visant à faire cesser la dégradation de la biodiversité par l'extension urbaine – et la protection et la restauration de la biodiversité en milieu urbain²⁴. C'est pourquoi la présente étude s'attachera à souligner les évolutions du droit de l'urbanisme en faveur de la biodiversité en milieu urbain.

La lutte contre l'étalement urbain s'avère donc intéressante à plusieurs égards. Elle vient d'abord repenser un pan central du droit de l'urbanisme, qui ne doit désormais plus se concevoir comme le droit de l'urbanisation (*a minima* quand celle-ci se fait par extension). Il s'avère, par ailleurs, que cette lutte est posée dans les termes du législateur, dont les interventions sont venues contraindre toujours plus des collectivités territoriales, dont les politiques urbanistiques – il faut bien le dire – n'ont pas été efficaces en la matière²⁵. Par voie de conséquence, ce dispositif légal remet en cause l'autonomie d'action des collectivités territoriales, qui sont pourtant les gestionnaires du territoire aux termes du premier article du code de l'urbanisme (C. urb., art. L. 101-1). Se pose également une question d'échelle dans la répartition des compétences pour traiter de ces questions, les questions environnementales étant un phénomène global qui ne connaît pas les frontières nationales et encore moins communales. A ces diverses problématiques s'ajoute encore un besoin en logements qui est toujours croissant en France et que les pouvoirs publics ne sauraient ignorer.

A cette lutte contre l'étalement urbain, problème protéiforme s'il en est, le droit de l'urbanisme y répond selon une logique cohérente et jamais démentie. Celle-ci consiste en une mutation du droit de

²² Christophe AUBEL, « Biodiversité : que change la loi Grenelle 2 ? Le point de vue d'une association de défense de l'environnement. », *Env.* n°3, 2011.

²³ Pierre SOLER-COUTEAUX, « Les documents d'urbanisme à l'épreuve du zéro artificialisation nette : un changement de paradigme », *RDI*, 2021, (pp. 512).

²⁴ En ce sens : Commission européenne, « Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030. Ramener la nature dans nos vies. COM (2020) 380 final », 20 mai 2020.

²⁵ Voir par ailleurs : Annexe 1.

l'urbanisme vers un droit tout à la fois toujours plus contraignant des collectivités territoriales en matière de l'utilisation des sols ainsi que plus soucieux de la protection l'environnement dans sa globalité. Autrement dit, le verdissement de ce droit s'accompagne d'un progressif changement d'échelle vers le haut des autorités compétentes en la matière. Nous soutiendrons que le dirigisme du législateur, qui remet en cause la pleine maîtrise de la compétence urbanistique des collectivités territoriales, est à la fois regrettable et justifié. Nous estimons effectivement que l'importance de lutter efficacement contre l'étalement urbain justifie ce dispositif légal limitatif des marges de manœuvre des collectivités (en particulier des communes). Mais, il aurait été préférable que les collectivités territoriales s'en saisissent suffisamment par elles-mêmes, auquel cas l'intensification de cette contrainte légale aurait été injustifiée.

La lutte contre l'étalement est au cœur des préoccupations du droit de l'urbanisme depuis la loi SRU. Initiant une réforme profonde des documents d'urbanisme, cette loi constitue le socle du dispositif légal visant à atteindre l'objectif de lutte contre l'étalement. Ce cadre légal sera analysé thématiquement tout en préservant l'attention de rendre compte de son enrichissement et des évolutions progressives par les lois successives – ce que la simple étude du code ne permet pas (chapitre I). Le second chapitre sera consacré à la loi climat et résilience, qui apparait comme une évolution considérable du droit de l'urbanisme. Ce texte renforce considérablement le dispositif légal préexistant pour la lutte contre l'étalement urbain et propose une révolution en droit de l'urbanisme en analysant les sols non plus comme une surface mais selon leur fonction, ce qui est d'un grand intérêt du point de vue de la protection de la biodiversité (chapitre II).

Chapitre I : La mise en place progressive d'un cadre légal strict autour de la notion lutte contre l'étalement urbain

Pour s'assurer que les collectivités territoriales se saisissent de la lutte contre l'étalement urbain, le législateur a eu recours à deux principales stratégies. D'une part, il a renforcé le poids des préoccupations environnementales au sein des documents d'urbanisme (section I). D'autre part, il a contraint, de manière très progressive, à ce que les collectivités publiques utilisent les outils prévus par la loi (section II).

Section I : Un enrichissement marqué du contenu des documents d'urbanisme au service de la protection de l'environnement

L'enrichissement du contenu des documents d'urbanisme pour lutter contre l'étalement urbain a pris trois dimensions. Le premier ressort du législateur consiste à rénover les documents d'urbanisme pour les charger de répondre politiquement à des objectifs nationaux et de plus en plus environnementaux (I). Le contenu des documents d'urbanisme s'est également enrichi et « verdi », si bien que l'aménagement du territoire se comprend, partiellement au moins, à travers une focale environnementale (II). C'est finalement par les consultations et le contrôle via des personnes publiques et privées que le législateur est venu s'assurer du « verdissement » des documents d'urbanisme (III).

I) Une planification stratégique intégrant pleinement les enjeux environnementaux

De manière déterminante, le législateur est intervenu avec la loi 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains. Cette loi a permis une mutation du droit de l'urbanisme passant d'un droit essentiellement technique vers un droit porteur d'un parti d'urbanisme (A). Outre la refonte des documents d'urbanisme, le contenu du projet politique urbanistique a été orienté, en faveur de l'environnement, par l'introduction d'objectifs nationaux, auxquels les collectivités territoriales doivent répondre (B).

A) La loi SRU : une refonte ambitieuse des documents d'urbanisme désormais vecteurs d'un projet politique

Le droit de l'urbanisme a connu une transformation majeure du fait de la loi SRU. Le législateur a prôné une planification stratégique en matière d'urbanisme avec des documents refondés, dont l'objet

est précisément de véhiculer la vision politique de ses rédacteurs. A ce titre, le législateur a prévu le passage des plans d'occupation des sols (POS) aux plans locaux d'urbanisme (PLU) et des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU ou SD) aux schémas de cohérence territoriale (SCoT). Au-delà de ce changement de documents, c'est avant tout le contenu et la substance des politiques d'urbanisme qui ont évolué. C'est pourquoi ce détour par la refonte des documents d'urbanisme est nécessaire : ainsi prévus, les contenants de la politique d'aménagement du territoire seront adaptés au contenu politique, qui, nous le verrons, est principalement en lien aux enjeux environnementaux.

La comparaison entre la dernière mouture de l'article du code de l'urbanisme disposant des POS (C. urb., art. L. 123-1²⁶) et la première version de l'article concernant les PLU (C. urb., art. L. 123-1²⁷) est à ce titre éloquente. Tandis que les POS visaient à déterminer les servitudes ainsi qu'à délimiter les différentes zones, les PLU consistent en un « diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et précisent les besoins répertoriés en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services »²⁸ (C. urb., art. L. 123-1). L'objet du PLU est éminemment plus vaste, il comporte une dimension politique et stratégique. Cet aspect se retrouve dans le rapport de présentation ainsi que dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD).

Ce même mouvement se retrouve dans une moindre mesure dans le passage des SD aux SCOT. L'objet des premiers consistait en la détermination de la politique générale d'aménagement à l'échelle d'un territoire (souvent une agglomération ainsi que de la « région » avoisinante). Mais, ils étaient critiqués, car ils ne répondaient pas à l'ensemble des enjeux urbanistiques (transports et mobilités, politique d'habitat, ...)²⁹. C'est pourquoi le législateur SRU a porté une attention particulière à l'interconnection des différents plans sectoriels entre eux, afin que le SCoT soit un outil en mesure de répondre à son ambition de planifier la politique d'aménagement à l'échelle supracommunale. Ainsi, le SCoT doit autant prendre en compte les principes généraux du droit de l'urbanisme (C. urb., art. L. 101-2) que les documents sectoriels (C. urb., art. L. 131-1 et s.).

Il convient également de signaler la mise en place plus tardive du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) par la loi NOTRe

²⁶ Version en vigueur du 1^{er} janvier 1997 au 1^{er} avril 2001. Via : https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000006814456/1997-01-01/. Dernière consultation le 10/05/2022.

²⁷ Version en vigueur du 1^{er} avril 2001 au 3 juillet 2003. Via : https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000006814457/2001-04-01/. Dernière consultation le 10/05/2022.

²⁸ Version en vigueur du 1^{er} avril 2001 au 3 juillet 2003. Via : https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000006814457/2001-04-01/. Dernière consultation le 10/05/2022.

²⁹ Pierre SOLER-COUTEAUX et Elise CARPENTIER, *Droit de l'urbanisme*, Hypercours Dalloz (7e édition), 2019, (p. 163).

du 7 août 2015. Une fois de plus le contenu de ces documents est particulièrement riche et se double de la détermination d'objectifs, pour ce qui concerne les enjeux environnementaux, de gestion économe des espaces, de lutte contre le changement climatique, de pollution de l'air, de protection et restauration de la biodiversité.

Ces documents allant de l'échelle communale à l'échelle régionale entretiennent un rapport de compatibilité du document inférieur vis-à-vis du document qui lui est directement supérieur³⁰. Dit clairement, le PLU doit être compatible avec le SCoT, qui doit lui-même être compatible avec le SRADDET. Cela suppose également une autonomie de ces documents : ainsi, pour une commune, le passage d'un PLU à un PLU(i) n'a pas pour conséquence de rendre caduque l'application du SCoT. En outre, le Conseil d'Etat a établi un mode d'emploi quant à l'interprétation de ce rapport de compatibilité à l'occasion de son arrêt ROSO en 2017 : « il appartient au juge administratif de rechercher, dans le cadre d'une analyse globale le conduisant à se placer à l'échelle de l'ensemble du territoire couvert en prenant en compte l'ensemble des prescriptions du document supérieur, si le plan ne contrarie pas les objectifs qu'impose le schéma, compte tenu des orientations adoptées et de leur degré de précision, sans rechercher l'adéquation du plan à chaque disposition ou objectif particulier » (CE, 18 déc. 2017, n°395216, *Regroupement des organismes de sauvegarde de l'Oise*. Considérant 3). Ce rapport de compatibilité tel que défini permet donc des marges d'appréciation relativisant le caractère prescriptif des documents d'urbanisme entre eux. En l'espèce et à titre d'exemple, le rythme annuel de construction de logements (établi à 15), qui aurait pour conséquence de dépasser les objectifs fixés par le SCoT du pays de Thelle et ayant pour conséquence une légère surconsommation d'ENAF, ne rend pas le PLU incompatible avec le SCoT. De fait, le Conseil d'Etat rappelle que le SCoT doit se borner à fixer des objectifs et orientations. Ceux-ci sont prescriptifs uniquement dans les cas prévus par la loi.

Finalement, une ordonnance du 17 juin 2020 relative à la rationalisation de la hiérarchie des normes applicable aux documents d'urbanisme est venue préciser la compatibilité du SCoT avec d'autres schémas directeurs (liste énoncée à l'art. 1 de l'ordonnance et codifiée à C. urb., art. L. 131-1). C'est désormais aux SCoT d'être compatibles avec ces différents documents sectoriels, renforçant par la même son caractère intégrateur.

B) La multiplication des objectifs généraux à consonance environnementale depuis la loi SRU

Le droit de l'urbanisme est orienté autour d'objectifs généraux (aujourd'hui définis à C. urb., art. L. 101-2) que l'ensemble des actions des collectivités publiques (et donc des documents d'urbanisme) doivent tendre à accomplir. Il apparaît que, depuis la loi SRU, les objectifs en matière d'urbanisme sont essentiellement des objectifs de protection de l'environnement. Il en résulte que le

³⁰ Pour la liste complète des documents avec lesquels s'exerce ce rapport de compatibilité : C. urb., art. L. 131-7 pour les PLU ; C. urb., art. L. 142-1 pour les SCoT ; et, CGCT, art. L. 4251-2 pour les SRADDET.

contenu des documents d'urbanisme est imprégné par ces considérations environnementales. Ce constat ne doit pas faire oublier l'existence, non sans contradiction³¹, d'autres objectifs en lien, par exemple, à la mixité sociale ou fonctionnelle, à la mobilité ou bien l'activité économique. Ici, la focale se portera uniquement sur les objectifs environnementaux. Plus précisément, deux séries d'objectifs sont à distinguer : les objectifs en lien à l'usage du sol (1) et des objectifs davantage en lien à une préoccupation écologique globale (2).

1) Les objectifs traduisant le souci d'une économie de l'usage des sols

L'objectif d'un usage modéré des sols, et ses variations terminologiques, constituent une priorité du droit de l'urbanisme contemporain. Cet objectif semble naturel compte tenu de l'une des finalités fondamentales de l'urbanisme, à savoir la détermination de l'utilisation des sols.

Cet objectif s'est d'abord décliné sous la terminologie de la gestion économe de l'espace par la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 (JORF du 9 janv. 1983). Par la suite, le législateur SRU a intégré cet objectif dans le principe d'équilibre, où l'action des collectivités devait tendre à un équilibre considérant l'exigence d'un « développement urbain maîtrisé » ainsi que d'une « utilisation économe des espaces naturels, [de] la préservation des espaces [...] agricoles et forestie[r]s » (C. urb., art. L. 121-1)³². Ce même article disposait également d'une « utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux ».

La lutte contre l'étalement urbain est formellement devenue un objectif général du droit de l'urbanisme par l'intervention législative dite ELAN du 23 novembre 2018 (à son article 38). Cette formalisation en tant qu'objectif général peut sembler tardive tant la lutte contre l'étalement urbain est au cœur du droit de l'urbanisme depuis la loi SRU. Finalement, à côté de la lutte contre l'étalement urbain, la loi climat et résilience a défini un nouvel objectif de lutte contre l'artificialisation des sols, s'accompagnant d'une dynamique visant à atteindre une « absence d'artificialisation des sols à terme » (C. urb., art. L. 101-2, 6° bis).

De cette rapide présentation de l'évolution terminologique quant à l'objectif d'usage modéré des sols, il ressort principalement une intensification de l'objectif, passant d'une incitation à une prise en compte avant de devenir une lutte, qui devra conduire, à terme, à une absence de consommation d'ENAF. Une solution du Conseil d'Etat attire l'attention en la matière (CE, 30 juill. 2021, n° 437709, Lebon T, obs. Pierre Soler-Couteaux - RDI 2021 p.496). Dans cet arrêt, le juge indique que le PADD peut justifier des restrictions à l'urbanisation particulièrement sévères prévues par le règlement. En l'espèce, le Conseil d'Etat a jugé que le PADD justifiait correctement l'interdiction de construire de

³¹ Voir par exemple : Pierre SOLER-COUTEAUX et Elise CARPENTIER, *op. cit.*, (p. 29).

³² Version en vigueur du 14 décembre 2000 au 5 juin 2004. Via : <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGIARTI000006814369/2000-12-14/>. Dernière consultation le 11/05/2022.

nouvelles habitations dans une zone Ud. Comme le souligne Pierre Soler-Couteaux dans ses observations, cette solution pourrait s'avérer intéressante : « notamment pour contribuer à l'objectif de limitation de l'étalement urbain qui est aujourd'hui au cœur des préoccupations assignées aux documents d'urbanisme et dont le rôle ne va aller qu'en s'accroissant ». Il ressort effectivement que le juge accompagne les planificateurs urbains dans le sens d'une limitation de l'artificialisation des sols (y compris en zone U), à condition que leurs intentions soient correctement justifiées dans le PADD.

2) *Un élargissement du champ du droit de l'urbanisme par des objectifs environnementaux plus généraux*

Si les restrictions apportées à l'usage des sols sont en parfaite cohérence avec les préoccupations traditionnelles de l'urbanisme, force est de constater que l'évolution contemporaine du droit prend en compte des considérations telles que la préservation de la biodiversité, de développement durable ou de lutte contre le réchauffement climatique. Ces nouveaux objectifs, dont le lien avec l'urbanisme est moins immédiat, tend à accroître le champ de ce droit et par là même les possibilités réglementaires des rédacteurs des documents d'urbanisme.

Cette incursion du droit de l'environnement dans le droit de l'urbanisme est un phénomène désormais classique mais qui ne cesse de s'amplifier. C'est à nouveau le législateur SRU qui a véritablement initié ce mouvement³³ en disposant que « la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des écosystèmes, des espaces verts, des milieux, sites et paysages naturels ou urbains, la réduction des nuisances sonores [...], des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature »³⁴ devaient figurer au rang des objectifs généraux assignés aux collectivités.

Le véritable renforcement de cette dynamique s'est opéré à la suite du Grenelle de l'environnement (6 juillet au 25 octobre 2007), et plus particulièrement avec la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (JORF n°0160 du 13 juillet 2010). S'ajoutent ainsi les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre, de préservation et de rétablissement de la biodiversité et des continuités écologiques ainsi que de maîtrise énergétique. Comme le souligne Jean-François Struillou, cette association de préoccupations régies généralement par le droit de l'environnement est sous-tendue par l'idée : « d'associer la planification urbaine à la lutte contre le réchauffement climatique, dans la mesure où les pollutions à l'origine des émissions de gaz à effet de serre sont aussi le résultat d'activités concentrées en ville »³⁵. Tirant la conséquence de ces nouveaux objectifs, le législateur ENE permet aux rédacteurs de PLU de réglementer les performances

³³ Il est à noter que loi n° 76-285 du 31 décembre 1976 avait déjà fixé le principe de l'opposabilité des préoccupations environnementales aux documents d'urbanisme, mais ne plaçait pas ce principe au rang d'un objectif général. Cf : Jean-François STRUILLOU, *op. cit.*, (pp. 872).

³⁴ Disposition prévue à l'article 1^{er} de la loi SRU.

³⁵ Jean-François STRUILLOU, *op. cit.*, (p. 876).

énergétiques et environnementales des constructions dans les zones nouvellement ouvertes à l'urbanisation (art. 19), « remett[ant] en cause le principe traditionnel selon lequel le droit de l'urbanisme doit s'en tenir à réglementer le « volume-enveloppe » de l'immeuble [...]. Le droit de l'urbanisme tend ainsi, pour répondre à de nouveaux enjeux sociétaux, à sortir de ses frontières »³⁶.

II) L'examen obligatoire de la situation du territoire ou la prise en compte nécessaire des conséquences environnementales des politiques urbanistiques

Les interventions législatives successives ont donné un corps aux documents d'urbanisme, en centrant leur contenu autour des enjeux environnementaux. Cela vient aiguiller les rédacteurs des documents dans leurs choix politiques. Ces éléments se concentrent essentiellement au sein du rapport de présentation (A), dont l'opposabilité n'est pas admise par le juge administratif, sans pour autant le priver d'effets juridiques décisifs (B).

A) L'inflation du contenu du rapport de présentation au service des considérations environnementales

Le contenu des documents d'urbanisme, à l'instar de l'ensemble de ce droit, est marqué par la considération des enjeux environnementaux. C'est d'abord à travers le rapport de présentation que se manifeste cette incursion. Rappelons que cet élément du document d'urbanisme sert notamment à établir le diagnostic territorial ainsi qu'à exposer les choix retenus pour le parti d'urbanisme (PAS pour les SCoT et PADD pour les PLU), que le règlement mettra en œuvre. Institué dès la loi n°67-1253 du 30 décembre 1967 d'orientation foncière, le rapport de présentation a vu son contenu s'enrichir sous l'influence de la jurisprudence administrative et par le passage aux PLU³⁷.

Le rapport de présentation contient obligatoirement un diagnostic du territoire, dont la fonction est de dresser un état de la présente situation de la commune tout en imaginant l'évolution future de celle-ci. Les législateurs successifs depuis la loi SRU n'ont cessé d'accroître les éléments figurant dans le diagnostic. Comme souvent dans le droit de l'urbanisme contemporain, ce sont avant tout des considérations environnementales qui ont été ajoutées. Ainsi, la loi ENE a obligé les rédacteurs à effectuer un diagnostic sur la biodiversité du territoire ainsi que de présenter une analyse de la consommation des ENAF dans les dix années précédant l'approbation du plan³⁸ (ou de sa dernière révision³⁹). La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové [loi ALUR] prévoit que les rédacteurs des PLU réalisent une analyse des « capacités de densification et de

³⁶ Jean-François STRUILLON, *op. cit.*, (p. 876).

³⁷ Pierre SOLER-COUTEAUX et Elise CARPENTIER, *op. cit.*, (p. 227).

³⁸ Depuis la loi ELAN, le délai de dix ans court à compter de l'arrêt du projet du plan.

³⁹ Apport de la loi ALUR.

mutation de l'ensemble des espaces bâtis » tout en justifiant les objectifs chiffrés de modération de consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain. Le législateur ALUR a également renforcé le contrôle de l'ouverture des zones 2AU. Celles-ci, si elles ont été établies il y a plus de 9 ans, devront faire l'objet d'une révision du PLU (article 139, point 4°). L'ouverture à l'urbanisation d'une zone nécessite également une modification du PLU, qui doit détailler le choix d'ouvrir cette zone par une délibération motivée prouvant que les auteurs du document ont tiré profit des capacités inexploitées des zones déjà urbanisées (article 139, point 5°).

Le rapport de présentation doit également comporter une évaluation environnementale. Cet élément a été ajouté sous l'influence du droit de l'Union, en particulier de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation de certains plans et programmes sur l'environnement, et intégré au rapport de présentation lors de la transposition en droit interne par l'ordonnance du 3 juin 2004. Depuis la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique (JORF n°0296 du 8 décembre 2020), l'ensemble des PLU y sont soumis. Classiquement, l'évaluation doit présenter des mesures envisagées selon le triptyque « éviter, réduire, compenser » pour modérer l'effet du document sur l'environnement ; l'analyse doit être accentuée sur des zones particulièrement sensibles (à l'instar des sites *Natura 2000*) ; elle doit enfin contenir un résumé non-technique ainsi que le détail de la méthodologie employée. Comme le souligne Pierre Soler-Couteaux⁴⁰, l'évaluation environnementale ne modifie pas l'équilibre général du rapport de présentation, mais constitue un indéniable approfondissement de sa dimension environnementale. Surtout, c'est son appréciation selon le principe de proportionnalité qui est particulièrement intéressante dans la mesure où le contenu de l'évaluation doit s'ajuster à l'impact du document sur l'environnement.

Le rapport de présentation des SCoT a substantiellement évolué par l'ordonnance de 2020 relative à la modernisation des SCoT. Celle-ci a procédé à un allègement du rapport de présentation, en déplaçant en annexes le diagnostic territorial, l'évaluation environnementale ainsi que l'analyse de la consommation des ENAF sur la décennie précédant l'approbation du document (C. urb., art. L. 141-15). L'objectif affiché est d'éviter les doublons par rapport au rapport de présentation du PLU.

Concernant les SRADDET, le rapport du schéma est allégé comparativement aux deux documents susmentionnés. Son verdissement ne fait également guère de doute : il doit notamment comprendre une évaluation environnementale, une présentation des continuités écologiques dans le cadre de la constitution des trames vertes et bleues mais aussi des règles et objectifs généraux en matière de climat, d'air et d'énergie (CGCT, art. R. 4251-5 et R. 4251-10) ainsi qu'en matière de protection de la biodiversité (CGCT, art. R. 4251-6 et R. 4251-11).

⁴⁰ Pierre SOLER-COUTEAUX et Elise CARPENTIER, *op. cit.*, (p. 232).

B) Un effet juridique non-négligeable bien qu'indirect du rapport de présentation et du PADD

L'influence du rapport de présentation tend à être minoré du fait de l'absence d'effet juridique propre de cet élément des documents d'urbanisme. Selon une jurisprudence établie, le rapport de présentation ne peut ainsi motiver un refus d'autorisation d'urbanisme (CE, n°139750, 12 juin 1995, *Association intercommunale contre un projet de carrière*). Il n'en demeure pas moins que le rapport de présentation est décisif à bien des égards dans la lutte contre l'étalement urbain.

Décisif, en premier lieu, car il fait l'objet d'un contrôle par le juge administratif⁴¹. En effet, le juge s'assure que le rapport comprend tous les éléments légaux (CE, n°59179, 22 nov. 1985, *MULT c/ Daniau* et CE, n°132104, 8 janv. 1993, *Commune Nogent-sur-Marne*) et vérifie que les éléments énoncés soient suffisamment étayés. Néanmoins, depuis la solution *CFDT Finances* de 2018, l'insuffisance procédurale ou formelle du rapport de présentation ne peut utilement être invoquée qu'à l'occasion d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre l'acte lui-même (CE, n°414583, 18 mai 2018, *CFDT Finances*). Cette solution restreint l'intérêt du rapport de présentation pour les justiciables, mais rappelle l'importance du contrôle exercé par les personnes publiques associées ainsi que par les personnes privées (en particulier les associations de défense de l'environnement) lors de l'élaboration du PLU⁴².

En outre, le contrôle du juge consiste à vérifier la bonne adéquation entre les énonciations du rapport de présentation par rapport aux parties normatives et réglementaires du document. Le juge administratif effectue à ce titre un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation, qui peut entacher la légalité du document (CE, n°125293, 4 sept. 1995, *Le Rouge de Guerdavid* ; CE, n°158873, 30 déc. 1998, *Commune de Saint-Jean-de-Sixt* ; et, CE, n°144733, 4 sept. 1995, *Falcoz*).

Le PADD (ou PAS en ce qui concerne le SCoT), véritable « colonne vertébrale du document »⁴³, dont le contenu est intimement lié au rapport de présentation, n'est pas directement opposable devant la juridiction administrative. Le Conseil d'Etat a rappelé que le rapport de cohérence entre les prescriptions du règlement du PLU ainsi que les OAP avec le PADD est plus intense que le rapport de compatibilité, rappelant aux rédacteurs toute l'importance d'accorder le plus grand soin à la formulation du PADD lors de l'élaboration du document (CE, n°398322, 2 oct. 2017, *Montpellier Méditerranée Métropole*).

Le rapport de présentation est décisif, en second lieu, dans la pratique. Il ressort des entretiens effectués dans le cadre de la présente étude que les éléments du rapport de présentation forcent à adopter une certaine focale particulièrement soucieuse de la lutte contre l'étalement urbain et qui vient irriguer

⁴¹ La jurisprudence citée se réfèrera à des affaires portant sur des PLU. Pour des raisons de concision et pour éviter toute redondance, il a été décidé de ne pas développer le contrôle exercé sur des affaires portant sur des SCoT. Il convient simplement de noter que le contrôle du juge est analogue en la matière.

⁴² Voir par ailleurs : § III de la présente section.

⁴³ Pierre SOLER-COUTEAUX et Elise CARPENTIER, *op. cit.*, (p. 235).

l'ensemble du document. Autrement dit, l'obligation de chiffrer la consommation passée des ENAF, d'évaluer l'impact environnemental du document d'urbanisme ainsi que d'identifier les zones à densifier ont une incidence sur les choix politiques en matière d'urbanisme. Cette influence a particulièrement été mise en avant lors des entretiens – en particulier avec le représentant de la communauté d'agglomération de Saint-Dié-des-Vosges. Alors que la communauté d'agglomération élabore actuellement son projet de PLU(i)H, qui devrait être présenté à la mi-2022, un important travail de recensement des friches, locaux vacants et dents creuses est actuellement mené par les services intercommunaux. Ce travail de repérage est essentiel dans l'élaboration du projet et servira de fondement à la détermination de la part de constructions neuves ainsi que de consommation d'ENAF. Ce travail étant particulièrement fastidieux, un poste a été spécifiquement créé par les services intercommunaux pour remplir cette mission de recensement dans une perspective de renouvellement urbain – prouvant par là même l'importance pratique accordée à ce travail d'analyse des capacités de densification.

L'intégration, au sein des documents d'urbanisme, d'éléments visant à mesurer les effets de ces politiques sur l'environnement constitue un apport indéniable des interventions successives. Il s'agit ici de convaincre les collectivités territoriales plutôt que de les contraindre à se saisir des enjeux environnementaux. Nous pouvons néanmoins regretter les effets juridiques limités du rapport de présentation, laissant par conséquent une grande marge d'appréciation aux planificateurs urbains dans la détermination de leur politique.

III) Le concours de personnes publiques et privées comme contrôle du bon respect de l'objectif de lutte contre l'étalement urbain

L'ambition des documents d'urbanisme visant à être les supports de politiques urbanistiques favorables à l'environnement en général – et luttant contre l'étalement urbain en particulier – passe également par le concours des personnes publiques associées à l'élaboration du document d'urbanisme⁴⁴ (A) ainsi que la concertation du public (B). Par les multiples apports des différentes parties prenantes, c'est le contenu du document qui s'en retrouve enrichi. Aussi, cette phase de concertations agit comme un contrôle exercé sur les rédacteurs : en effet, en portant à connaissance et à discussion le projet de document, les personnes (publiques ou privées) impliquées seront tout à la fois en mesure d'infléchir le parti d'urbanisme par des négociations informelles ; et, si elles n'aboutissent pas, à saisir le juge administratif.

⁴⁴ Pour des raisons de concision, il a été décidé de ne pas étudier les concertations et l'association concernant l'élaboration du SRADDET. Aussi, l'analyse se centre sur les PLU, seules les différences substantielles avec les SCoT seront mentionnées.

A) L'implication des personnes publiques : des négociations et contrôles cruciaux à l'élaboration du document d'urbanisme

Le législateur a considérablement élargi la liste des personnes publiques associées lors de l'élaboration du document d'urbanisme, permettant une mise en avant d'intérêts divers – et bien souvent divergents. Parmi les personnes publiques associées, dont la liste se trouve aux articles L. 132-7 et suivants du code⁴⁵, on retrouve entre autres les services déconcentrés de l'Etat, les régions et départements, les organismes chargés des parcs naturels régionaux et nationaux, les chambres de commerce et d'industrie, l'établissement public en charge du SCoT (si la commune en fait partie) ainsi que les établissements publics des SCoT limitrophes. Pour les SCoT, deux personnes publiques associées sont intéressantes en matière environnementale (C. urb., art. L. 132-8) : l'établissement public territorial de bassin et l'établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau, dont les objectifs assignés prévoient une protection et rétablissement de la biodiversité des milieux aquatiques. Enfin, outre l'avis de l'autorité environnementale, les projets de SCoT et de PLU (en l'absence de SCoT) doivent également faire l'objet d'un avis de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF), dès lors qu'ils entraînent une consommation d'ENAF⁴⁶.

Leur rôle est défini à l'article L. 132-11 du code et laisse une importante marge de manœuvre aux auteurs du document d'urbanisme dans l'organisation des modalités concrètes de l'association. En revanche, les rédacteurs, en plus d'être obligés de notifier ces personnes publiques de leur intention d'élaborer un document, sont aussi tenus de répondre favorablement aux demandes de consultation formulées par les personnes publiques associées (C. urb., art. L. 132-11, 2°). Leur influence peut donc être considérable sur les rédacteurs, à condition qu'ils se saisissent de leur droit de consultation.

En outre, les personnes publiques associées émettent un avis sur le projet de document, qui sera joint au dossier de l'enquête publique. Les avis, émis dans les trois mois après la transmission du projet, accentuent encore la contrainte exercée par ces consultations, et ce à deux titres au moins. Ils exercent, premièrement, une influence auprès du public, du fait qu'ils soient joints au dossier soumis à l'enquête publique. S'il est négatif, l'adhésion de la population au projet sera moindre, ce qui constitue un coût politique fort pour les élus locaux.

Deuxièmement, un avis d'une personne publique associée est particulièrement important : celui du préfet. En matière de SCoT et de PLU, le législateur ENE a élargi⁴⁷ les motifs d'opposition à l'entrée en vigueur des documents, en particulier : *« s'ils autorisent une consommation excessive de l'espace, notamment en ne prévoyant pas la densification des secteurs desservis par les transports ou les*

⁴⁵ Ces articles disposent de l'association des personnes publiques pour les PLU ainsi que pour les SCoT.

⁴⁶ Pour les SCoT : C. urb., art. L. 143-20. Pour les PLU : C. urb., art. L. 153-16, 4°.

⁴⁷ Cf. C. urb., art. L. 153-25. Disposition applicable aux SCoT ainsi qu'aux PLU.

équipements collectifs. Autrement dit, de par le pouvoir dont il est ici investi - et qui n'est pas sans intérêt, dans la mesure où il permet à l'État de peser sur les différents arbitrages que nécessitent ces documents, voire à corriger plus ou moins l'acte dont il conteste le bien-fondé - le préfet peut tenir en échec la libre volonté des communes ou des établissements publics locaux, en leur opposant des motifs tirés de l'intérêt général lié à la politique de lutte contre l'étalement urbain. L'importance de cet objectif d'intérêt général a donc justifié qu'il soit ici porté atteinte à la décentralisation, celle-ci ne pouvant être pleinement réalisée quand les autorités de l'État sont ainsi habilitées à neutraliser les décisions des administrations locales »⁴⁸. Ainsi, bien que le préfet ne dispose pas de droit à participer à la détermination du parti d'urbanisme de la collectivité (CE, n° 370866, 15 oct. 2014, *Commune d'Offemont*), le déféré préfectoral ainsi élargi représente un risque considérable pour le projet de document d'urbanisme. Dans une instruction du gouvernement du 29 juillet 2019 (texte non paru au JORF), il a été demandé aux préfets de concentrer leur action sur la lutte contre l'étalement urbain et l'artificialisation des sols au nom d'une « convergence et de cohérence de nos politiques publiques en matière d'énergie, de climat, d'écologie, d'urbanisme, de cohésion et d'agriculture »⁴⁹. Les préfets sont sommés de porter une attention particulière aux ambitions des PLU en matière de lutte contre l'étalement urbain et de densification et doivent, à ce titre, utiliser l'ensemble de leurs ressorts.

En somme, compte tenu de la diversité des personnes publiques associées, l'expertise apportée se pose sur différents aspects du plan, enrichissant considérablement son contenu. De même, et comme le soulignait un représentant de l'ADEUS, cette multiplicité des acteurs associés contraint les auteurs du document à intégrer les thématiques propres à chacun afin de recueillir un avis positif, si bien que le document d'urbanisme ne peut résulter de la vision politique des seuls rédacteurs. Effectivement, l'implication des personnes publiques débutant lors de l'élaboration du projet de document d'urbanisme, les rédacteurs du document sont encore enclins à intégrer certaines demandes et revendications à leur projet. En revanche, une fois le projet finalisé, il s'avère que les rédacteurs cherchent à modifier le plus marginalement (et rarement) possible leur projet. C'est donc parce qu'elle est prévue sur le long terme et qu'elle implique une diversité de profils que l'association des personnes publiques est particulièrement intéressante dans la détermination du parti d'urbanisme.

B) L'implication du public dans l'élaboration des documents d'urbanisme : une cruciale synthèse d'enjeux démocratique et électoral

La population est largement impliquée à l'élaboration du PLU. Cette participation s'exerce dans la phase d'élaboration du projet – phase durant laquelle la commune n'est pas contrainte formellement dans la méthode d'association de la population –, puis dans le cadre de l'enquête publique. Ce

⁴⁸ Jean-François STRUILLON, *op. cit.*, (p. 187).

⁴⁹ « Instruction du Gouvernement du 29 juillet 2019 relative à l'engagement de l'État en faveur d'une gestion économe de l'espace ». Non publié au JORF. NOR : LOG1918090J, (p. 3).

mécanisme d'enquête publique est symptomatique de l'incursion du droit de l'environnement en droit de l'urbanisme : c'est effectivement la procédure prévue par le code de l'environnement qui s'applique à l'ensemble des SCoT et des PLU⁵⁰. L'enquête publique s'insère dans le cadre plus large de la « démocratie environnementale », dont les jalons ont été posés par la convention d'Aarhus⁵¹, sous l'égide des Nations Unies. C'est effectivement à la suite et sur son fondement que le législateur européen a adopté une série de règlements et directives, dont la directive 2003/35/CE relative à la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement. Cette directive a institué l'enquête publique, aujourd'hui codifiée aux articles L. 123-1 et suivants du code de l'environnement.

Le grand intérêt de cette consultation de la population est qu'elle permet la confrontation des intérêts individuels des membres de la population avec un projet politique, vecteur d'une réglementation bien souvent à l'échelle supracommunale. Il s'agit donc d'un important enjeu de « pédagogie » pour les rédacteurs du document, tout en étant un espace de « négociations » entre les administrés et les auteurs du document. En effet, nombre des aspects du droit de l'urbanisme peuvent intéresser grandement la population : nous pensons notamment à une éventuelle atteinte au droit de propriété ou bien à un zonage qui rendra constructible un cœur d'ilot. Par conséquent, l'œuvre de pédagogie doit consister à rendre acceptables ces mesures qui peuvent éventuellement bouleverser le quotidien de certains habitants ; tandis que les négociations peuvent mener à faciliter, ou non, un projet porté par un administré. La représentante de la police du bâtiment de l'Eurométropole ainsi que la conseillère municipale de Kintzheim mentionnaient, lors des entretiens, l'apparition nouvelle de plaintes des habitants concernant la densification des zones urbaines. La population est notamment réticente aux constructions plus hautes qui pourraient altérer leur vis-à-vis ou bien le paysage urbain. Conséquence inévitable de la lutte contre l'étalement urbain, il n'est à en pas douter que les problématiques liées à la densité prendront une importance croissante dans les relations entre les élus locaux (en particulier municipaux) et les administrés. A ce titre deux remarques peuvent être faites concernant la participation du public aux politiques d'urbanisme. D'une part, et comme le soulignait la conseillère municipale de Kintzheim, il faut souligner le coût politique considérable pour les élus locaux des politiques d'urbanisme. Compte tenu des intérêts individuels très forts de la population (à commencer par la qualité de leur cadre de vie), les élus sont régulièrement jugés selon leurs décisions en matière d'aménagement du territoire. Ainsi, pour illustrer l'importance politique des décisions d'urbanisme, elle indiquait que son équipe municipale évitait toujours de mener des politiques d'urbanisme avant les élections municipales, tant cela pouvait entraîner des conséquences néfastes sur l'appréciation générale de l'action de l'exécutif (et donc se traduire par une déconvenue électorale). D'autre part, la souplesse procédurale de l'enquête publique semble être un atout pour les collectivités publiques : elles peuvent ainsi choisir la fréquence, la forme

⁵⁰ Depuis la loi du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique à son article 40.

⁵¹ Entrée en vigueur le 30 octobre 2001.

et le contenu des réunions publiques, leur permettant de répondre au mieux aux revendications des administrés.

Notons, finalement, les conséquences de l'enquête publique pour l'autorité administrative en charge du projet de document d'urbanisme. L'enquête publique est consultative, mais cela ne signifie pas qu'elle n'est sans conséquence pour l'autorité administrative. En effet, en cas d'avis négatif du commissaire enquêteur, le code de l'environnement prévoit deux conséquences importantes. D'une part, ainsi que le dispose l'article L. 123-16 du code (repris au CJA, art. L. 553-12), la condition d'urgence lors d'un référé n'est pas requise. D'autre part, la collectivité devra effectuer une délibération motivée réitérant sa demande d'autorisation d'utilité publique (C. envir., art. L. 123-16). Plus largement, l'avis motivé du commissaire enquêteur simplifiera et enrichira le travail des avocats lors des procédures contentieuses⁵².

L'implication des personnes publiques et privées à l'élaboration des documents d'urbanisme est un élément central dans la lutte contre l'étalement urbain. En effet, en permettant aux personnes publiques d'émettre un avis, le législateur a donné un poids aux concertations, qui peuvent véritablement être à l'origine d'inflexions. L'implication du public est également un apport notable, car elle ancre les politiques d'urbanisme dans la vie démocratique locale, obligeant par là même les planificateurs urbains de faire œuvre de pédagogie pour rendre acceptables certaines mesures prises pour lutter contre l'étalement urbain.

Section II : Une démarche prescriptive du législateur permettant un renforcement considérable de l'objectif

Les documents d'urbanisme rénovés présentent des inconvénients certains pour les collectivités territoriales : leur élaboration est l'objet de concertation et consultations nombreuses, le rôle du préfet est déterminant, le contenu exigé est pléthorique. Aussi, le coût de ces documents est important : en moyenne 17 000€ par commune pour un PLU(i) et 37 000€ pour un PLU d'une commune de 5 000 habitants⁵³. Par conséquent, pour que les collectivités s'en saisissent, le législateur a adopté une démarche prescriptive, qui a consisté à contraindre frontalement les collectivités à engager la lutte contre l'étalement urbain (I). Une fois les documents adoptés, le législateur a exigé des auteurs des documents qu'ils adoptent une démarche avec des objectifs chiffrés (II). Enfin, le législateur a procédé à un

⁵² Pierre SOLER-COUTEAUX et Elise CARPENTIER, *op. cit.*, (p. 224).

⁵³ Club PLUi, « Note. Les coûts d'un PLUi », 12 juil. 2013. Via : http://www.club-plui.logement.gouv.fr/IMG/pdf/20130712_plui-elements_de_synthese_sur_les_couts_vf_cle69181c-1_cle04dbcb.pdf. Dernière consultation le 20/05/2022. Et : « Procédure PLU », mise à jour mai 2022. Via : <https://construction-maison.staging.ooreka.fr/astuce/voir/605729/procedure-plu>. Dernière consultation le 20/05/2022.

changement d'échelle dans la répartition des compétences d'urbanisme en passant du PLU au PLU(i), afin de mieux répondre aux enjeux environnementaux (III).

I) L'imposition des documents d'urbanisme comme contrainte au développement d'une action contre l'étalement urbain

Pour inciter les collectivités à adopter les documents d'urbanisme rénovés, les interventions législatives successives ont mis en place des régimes juridiques plus ou moins permissifs selon le document en vigueur dans la collectivité (A). Plus frontalement encore, le législateur a imposé un passage aux nouveaux documents d'urbanisme (ou à défaut au RNU) en prévoyant la caducité des documents d'urbanisme pré-SRU (B).

A) Les avantages offerts par les documents refondés ou l'incitation positive à suivre le cadre légal national

La première stratégie des législateurs successifs a consisté à conférer davantage de marges de manœuvre aux collectivités publiques disposant d'un PLU et d'un SCoT. Concrètement, l'adoption de ces documents permet aux élus locaux de mener une véritable politique d'aménagement du territoire, par différence aux communes qui ne disposent pas de ces nouveaux outils.

Concernant les SCoT, le législateur SRU a prévu deux incitations. D'une part, l'adoption d'un SCoT permet d'échapper au contrôle de légalité particulier, permettant au préfet d'exiger des modifications du plan lorsqu'il ne respecte des conditions énoncées par le code (C. urb., art. L. 153-25)⁵⁴. Parmi ces conditions, faisons mention particulière de la consommation excessive des sols ou d'une densification jugée insuffisante, soit autant de mesures qui permettent de lutter contre l'étalement urbain. D'autre part, l'adoption d'un SCoT offre aux communes la possibilité de ne pas être soumises au principe d'urbanisation limitée (C. urb., art. L. 142-4). Cette disposition est essentielle du point de vue des luttes contre l'étalement urbain et contre le mitage. Il s'agit d'interdire l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser (déterminées après le 1^{er} juillet 2002) ainsi que des ENAF aux communes non-couvertes par un SCoT. Ce principe a été considérablement intensifié par les lois ENE et ALUR, afin d'inciter toujours plus fortement les collectivités. Tandis que la loi ENE (à son article 17) a instauré une date butoir, fixée au 1^{er} janvier 2017, pour l'application de ce principe aux communes non-couvertes par un SCoT ; la loi ALUR lui a assigné l'objectif de lutter contre l'étalement urbain. C'est effectivement à l'article 129 de cette loi que le principe d'urbanisation limitée a été étendue à la lutte contre la

⁵⁴ Apport de la loi ENE à son article 17.

consommation excessive des sols. Autrement dit, c'est par la loi ALUR que ce dispositif est véritablement devenu un outil au service de la lutte contre l'étalement urbain.

Pour ce qui concerne les PLU, la démarche est similaire : ce document permet aux communes – ou aux intercommunalités disposant d'un PLU(i) – de mener une véritable politique d'aménagement du territoire. Ainsi, le PLU permet de ne pas être soumis au règlement national d'urbanisme et donc à la règle de constructibilité limitée⁵⁵ (marquant ainsi une différence avec les cartes communales qui y sont également soumises). Ces règles disposent, qu'en l'absence de PLU, la constructibilité est permise uniquement dans les zones déjà urbanisées. Le Conseil d'Etat a affermi l'interprétation de cette notion pour la mettre véritablement au service de la lutte contre l'étalement urbain. En effet, il a jugé que : « les constructions ne peuvent être autorisées dès lors que leur réalisation a pour effet d'étendre la partie actuellement urbanisée de la commune » (CE, n°393730, 29 mars 2017, *Commune de Saint-Bauzille-de-Putois*). La règle de constructibilité limitée n'est pas absolue⁵⁶ : le conseil municipal peut notamment y déroger, sur délibération, si l'intérêt général de la commune le justifie et que l'extension urbaine ne porte pas atteinte, entre autres, à la préservation des espaces naturels.

B) La caducité des anciens documents d'urbanisme ou l'incitation négative à suivre le cadre légal national

A côté des incitations positives à élaborer les documents d'urbanisme rénovés, le législateur a progressivement mis fin au régime des schémas directeurs (SD) et des POS. Pour les premiers, la caducité des SD est intervenue au 31 décembre 2013 par application de l'article 17 (point 15°) de la loi ENE.

Le cheminement était plus délicat en matière de POS. Alors que la loi SRU visait à supplanter les PLU aux POS, l'étape déterminante, car prescriptive, a été franchie par le législateur ALUR⁵⁷, qui a établi une date butoir à partir de laquelle les POS seront rendus caducs. Cette date était initialement fixée au 31 décembre 2015. De nombreuses exceptions ont été prévues. Premièrement, la loi ALUR a disposé que le POS pouvait être soumis au régime applicable au PLU jusqu'au 27 mars 2017, dès lors que la procédure de révision était engagée avant le 31 décembre 2015. Ce délai courait même jusqu'au 31 décembre 2019 lorsque la révision du POS menait à l'adoption d'un PLU(i). Le remplacement des POS par des PLU et PLU(i) a donc été relativement lent : le ministère de la cohésion des territoires et de la relation avec les collectivités territoriales dénombre ainsi 1 102 communes encore sous l'empire d'un POS au 31 décembre 2018⁵⁸. Au 13 mai 2022, 7 660 communes étaient couvertes par un PLU(i), 8412

⁵⁵ Cf. C. urb., art. L. 111-3.

⁵⁶ Cf. liste des exceptions : C. urb., art. L. 111-4.

⁵⁷ Cf. article 35 de la loi ALUR.

⁵⁸ Journal officiel de la République Française, « Sénat. Débat parlementaire », 23 mai 2019. Voir plus précisément la question-réponse n°9793.

communes par un PLU, 2 867 par une carte communale. A l'échelle du territoire, ce sont 9 572 communes qui étaient soumises au RNU⁵⁹.

Dans la pratique, la caducité des POS annoncée par la loi ALUR a constitué une étape importante dans les politiques d'urbanisme des communes. Comme le soulignait le représentant du service d'urbanisme de la communauté d'agglomération de Saint-Dié-des-Vosges, c'est effectivement la caducité des POS, prévue par la loi ALUR, qui a permis d'enclencher l'élaboration d'un PLU(i)H, dont la prescription a été délibérée le 27 mars 2018. Effectivement, la volonté d'échapper au RNU, couplée au coût des documents d'urbanisme, ont été motrices dans l'acceptation (difficile) par de nombreux maires de confier la compétence à la communauté d'agglomération. Le même constat a été formulé par la conseillère municipale de Kintzheim, dont la prescription a été décidée en 2014 à la suite de l'adoption de la loi ALUR.

En somme, plus que d'avoir pleinement convaincu positivement, il ressort que l'adoption des documents d'urbanisme rénovés a donc été, partiellement au moins, permise sous la contrainte. Ce dirigisme semblait nécessaire pour que l'ensemble des collectivités territoriales se saisissent des enjeux environnementaux, mais il a sans aucun doute contribué au sentiment de dépossession des élus locaux en matière urbanistique.

II) L'obligation de recourir à des mesures chiffrées : une prescription frontale du législateur

Le dirigisme des interventions successives des législateurs se manifestent également par l'introduction d'objectifs chiffrés. Ils visent à rendre concrète la lutte contre l'étalement urbain. Ceux-ci se déclinent en matière de consommation d'ENAF (A) ainsi que du point de vue de la densité (B).

A) En matière de consommation des ENAF : une vertu pédagogique plus qu'une véritable contrainte

L'obligation faite aux auteurs de documents d'urbanisme d'introduire des objectifs chiffrés de réduction de consommation des ENAF est, au fond, la stratégie la plus frontale mise en place par le législateur. Ces objectifs sont frappés du sceau du bon sens : la lutte contre l'étalement urbain est d'abord (et surtout) la réduction de la consommation de toutes les surfaces non-artificialisées. Permis par le diagnostic et devant être justifiés par le rapport de présentation, ces objectifs chiffrés constituent une innovation de la loi ENE pour les SCoT (article 17, point 2°) et de la loi ALUR (article 139, point 3°)

⁵⁹ Géoportail-urbanisme, « Statistiques sur la France entière (mise à jour le 13/05/2022) ». Via : <https://www.geoportail-urbanisme.gouv.fr/statistics/france/>. Dernière consultation le 13/05/2022.

pour les PLU. Dans le cadre du SCoT, ces objectifs chiffrés se retrouvent dans le DOO (C. urb., art. L. 141-10). Cela se retrouve au sein du PADD pour les PLU (C. urb., art. L. 151-5).

Leur principal mérite est naturellement la clarté : à partir de l'analyse chiffrée de la consommation sur la décennie précédant l'approbation du plan, les auteurs du document doivent prévoir une réduction elle-aussi chiffrée. De plus, le juge administratif sanctionne l'absence d'objectifs chiffrés énoncés dans les documents d'urbanisme (CAA Nancy, n° 18NC01197, 25 avr. 2019). En l'espèce, la Cour a confirmé l'annulation de la délibération du conseil municipal de Dahlenheim portant sur l'approbation du PLU, en se fondant notamment sur l'absence d'objectifs chiffrés dans le PADD.

Néanmoins, l'apparente limpidité de ces objectifs chiffrés est relativisée par la jurisprudence. Il convient de rappeler, ici, la jurisprudence ROSO (CE, 18 déc. 2017, ROSO précité), qui précise les contours du contrôle de compatibilité effectué par le juge de la légalité du plan. L'analyse devant être faite à l'échelle du plan, son rapport de présentation et son PADD peuvent, dans une certaine mesure, présenter des divergences avec les objectifs chiffrés du DOO du SCoT. Il revient à l'interprétation du juge administratif de déterminer si ces différences peuvent fonder l'annulation du PLU. Deux arrêts récents s'inscrivent dans la lignée de la solution ROSO et attirent l'attention, car ils sanctionnent le PLU du fait d'une incompatibilité avec les objectifs chiffrés du SCoT. Il s'agit premièrement d'un arrêt du Tribunal administratif de Strasbourg (TA Strasbourg, 9 nov. 2021, n° 2005277 à 2005282) portant sur le PLU(i) du Pays de Bitche. Dans cette affaire, le PLU(i) litigieux est couvert par le SCoT de l'arrondissement de Sarreguemines. Tandis que ce dernier préconise une répartition pour le secteur géographique du pays de Bitche selon laquelle la part des logements à respectivement 38,6 % pour les villages et 61,4 % pour les pôles urbains, dont seulement 54 % par extension urbaine ; le PLU(i) a disposé que 64,9 % des surfaces d'extension soient attribuées aux villages et 35,1 % aux polarités urbaines. Autrement dit, le PLU(i) a disposé l'exact inverse des préconisations du SCoT, justifiant cet écart par la volonté de préserver de la densification le cadre de vie des habitants ainsi que par la proximité avec un bassin d'emplois transfrontaliers. Le juge rejette cette justification en indiquant qu'elle est insuffisante à motiver l'importance de ces extensions urbaines et confirme l'incompatibilité du document avec le SCoT.

Deuxièmement, dans un arrêt récent du 15 février 2022, la Cour administrative de Bordeaux a jugé que la sous-évaluation de la consommation des ENAF dans la décennie précédant l'approbation du PLU(i)H de la métropole de Toulouse, conduisant à des objectifs chiffrés de réduction insuffisants, est de nature à justifier l'annulation d'un PLU (CAA Bordeaux, 15 février 2022, n° 21BX02287). Ce jugement rappelle que, malgré la marge d'appréciation permise par le contrôle de compatibilité tel que précisé par la solution ROSO, les auteurs de PLU ne peuvent définir des orientations grossièrement incohérentes avec celles prévues par le SCoT.

B) En matière de densité : un changement de paradigme conduisant à ériger la densification en priorité du droit de l'urbanisme

L'évolution du droit positif en ce qui concerne la densité illustre bien le changement de perspective du droit de l'urbanisme. Ici, ce sont essentiellement les lois SRU et ALUR qui ont été déterminantes.

Les règlements des POS étaient marqués par un outil important : le coefficient d'occupation des sols (COS)⁶⁰. Celui-ci était le « noyau dur »⁶¹ de ces documents d'urbanisme et consistait en une limitation de la densité sur une parcelle, du fait d'un ratio résultant de la surface de planchers admise sur un terrain donné. La loi SRU (à son article 4) a diminué l'importance du COS en le rendant facultatif pour les PLU. Le législateur ALUR a franchi un pas supplémentaire en supprimant cet outil (article 158). Ainsi, les collectivités publiques sont privées de cet outil (dont l'application était très générale, car le COS pouvait également inclure les surfaces non-habitables à l'instar des caves ou des combles non-aménagés) et doivent désormais réguler avec l'emprise au sol, les règles de retrait et les gabarits. Pour autant, le législateur ALUR n'a pas mis fin au principe du transfert de capacité de construire : « alors que le PLU pouvait déterminer les conditions dans lesquelles les possibilités de construction résultant du COS fixé pour l'ensemble de la zone pouvaient être transférées en vue de favoriser un regroupement des constructions sur d'autres terrains situés dans un ou plusieurs secteurs de la même zone, il peut désormais 'déterminer les conditions dans lesquelles les possibilités de construction résultant des règles qu'il fixe pour l'ensemble de la zone pourront être transférées'. Il appartient donc aux communes de substituer le régime du COS par d'autres règles qu'elles définissent »⁶². En outre, il peut être regrettable que le législateur ALUR n'ait pas maintenu le COS « minimal », c'est-à-dire un coefficient qui permet d'établir une surface de plancher minimale sur un terrain donné. Un tel COS aurait pu s'avérer bénéfique dans les zones périurbaines où la demande en logement individuel est importante.

Par ailleurs, le droit de l'urbanisme pré-SRU permettait l'exigence d'une surface minimale pour qu'un terrain soit constructible. De fait, cette mesure était un frein considérable à la densification, que la loi SRU a commencé à démanteler. Le législateur SRU a supprimé cette possibilité accordée aux auteurs de PLU hormis dans l'hypothèse de contraintes techniques relatives à la réalisation d'un dispositif d'assainissement non collectif. L'article 13 de la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat (JORF n°152 du 3 juillet 2003) a étendu cette exception pour permettre la préservation de

⁶⁰ Initialement coefficient d'utilisation des sols, institué par l'article 5-2 du décret du 1^{er} décembre 1958. L'objet de ce coefficient était de lutter contre la surutilisation des sols.

⁶¹ Philippe BILLET, « Loi ALUR et lutte contre l'étalement urbain », *JCP Sem. Jurid. – Édition Adm. Collectiv. Territ.* N° 37, 2014, (p. 3).

⁶² *Ibid.*, (p. 4).

l'urbanisation traditionnelle ou d'un site paysager. La loi ALUR confirme et affirme la suppression du régime de la superficie minimale, qui ne saurait désormais admettre d'exception⁶³.

Il est à noter, enfin, que la loi ENE, à son article 17, a prévu une possibilité laissée aux auteurs des SCoT : en effet, ces-derniers peuvent déterminer des valeurs plancher de densité, déclinées au sein du DOO, selon trois critères : la desserte par les transports collectifs ; l'existence d'équipements collectifs ; et, la nécessité de protéger les ENAF. Cette disposition a été reprise en d'autres termes par l'ordonnance du 17 juin 2020 et est aujourd'hui codifiée à l'article L. 141-7 du code de l'urbanisme.

En somme, en imposant aux planificateurs urbains de se saisir d'outils et de mesures chiffrés, le législateur prolonge le diagnostic du rapport de présentation en s'assurant que ces éléments soient intégrés dans le parti d'urbanisme de la commune. Bien que la jurisprudence apparaisse soucieuse de laisser certaines marges d'appréciation entre les préconisations du SCoT et le PLU, toujours est-il qu'un document d'urbanisme ne peut ignorer la réduction de la consommation des ENAF et les exigences de densification.

III) Le transfert de la compétence urbanistique vers l'intercommunalité : un changement d'échelle pertinent dans la réalisation de l'objectif

Dès lors que le droit de l'urbanisme tende à se mettre au service de l'environnement, il ressort une contradiction d'échelle. En effet, le caractère global du dérèglement climatique, de la perte de biodiversité ne peut s'appréhender à l'échelle communale. A titre d'exemple, le rétablissement des continuités écologiques et la mise en place de trames vertes et bleues nécessitent une coordination des différentes municipalités entre elles. Pour lutter contre un déficit de coordination, le législateur a opéré un transfert de la compétence vers l'intercommunalité (A) tout en renforçant les SCoT pour qu'ils ne deviennent une simple répétition des PLU intercommunaux (B).

A) Le passage du PLU au PLU(i) : d'une utilité certaine à la lutte contre l'étalement urbain à une difficile imposition aux communes

Les pouvoirs publics ont admis, d'après Henri Jacquot⁶⁴, la nécessité de penser les politiques urbanistiques à l'échelle supracommunale. Les raisons à ce choix d'échelle sont nombreuses et tiennent essentiellement au fait que la variété de documents d'urbanisme au sein d'une communauté de communes constitue une instabilité juridique susceptible d'affecter la bonne conduite de politiques environnementales, de transports, commerciales, etc. Aussi, le passage à l'échelle supracommunale permettrait de compenser le nombre plus important de communes en France comparativement à ses

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ Henri JACQUOT, *Droit de l'urbanisme*, Précis Dalloz (8^e édition), 2019. (pp. 344).

voisins européens⁶⁵. Plus pragmatiquement, le Conseil général de l'environnement et du développement durable notait que la conception et le financement des projets de lutte contre l'étalement urbain et de protection de la biodiversité était déjà effectué à l'échelle intercommunale⁶⁶.

Le choix de l'intercommunalité était évoqué dès 1976 dans le rapport *Vivre ensemble* d'Olivier Guichard⁶⁷ mais ne fut pas suivi par le législateur de 1983. Les POS, puis les PLU issus de la loi SRU, sont effectivement pensés à l'échelle communale. Le point de bascule est franchi par le législateur ENE (à son article 19), où le législateur exprime « sa préférence »⁶⁸ pour l'intercommunalité. Néanmoins, au 1^{er} janvier 2013, seules 7% des communautés d'agglomération et 8% des communautés de communes ont obtenu la compétence en matière de PLU, du fait de la seule volonté des maires la composant⁶⁹. La loi ALUR, à son article 136, a renforcé considérablement cette dynamique en opérant un transfert de compétence automatique en matière de PLU de la commune vers l'intercommunalité, devenant ainsi compétente de plein droit. Ainsi, l'EPCI à fiscalité propre (qu'il s'agisse d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération), s'il n'était pas encore compétent en matière de PLU, le devenait à l'issue d'un délai de 3 ans après la promulgation de la loi. Les EPCI obtiennent également la compétence de plein droit dans l'exercice du droit de préemption (article 149 de la loi ALUR).

Ce transfert de compétence automatique est inacceptable pour nombre d'élus locaux, soucieux de préserver pleinement la compétence urbanistique. De fait, pour satisfaire les élus locaux, le législateur ALUR a prévu une exception à ce transfert de compétence. Par conséquent, une minorité de blocage établie à 25% des communes représentant 20% de la population de l'EPCI permet de s'opposer à ce transfert. Cette exception, notons-le, n'était pas prévue par le projet de loi initial⁷⁰ et fut ajoutée lors des débats parlementaires par les sénateurs. Cette minorité de blocage est faible et a sans aucun doute compromis l'aboutissement de ce transfert de compétence⁷¹. Cela est d'autant plus regrettable que l'intercommunalité apparaît comme l'échelle pertinente à la poursuite d'un urbanisme soucieux de sa consommation d'ENAF. Cette échelle permet effectivement de saisir les dynamiques d'un territoire dans son ensemble, de mieux répartir géographiquement les équipements, de bénéficier d'économies

⁶⁵ Assemblée Nationale, *op. cit.*, (p. 416).

⁶⁶ Yves MALFILATRE, Thierry MENAGER et Philippe NARRING, « Le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) intégrateur, assurer la réussite d'une réforme essentielle », Rapport n° 008802-01, Conseil général de l'environnement et du développement durable, 2013, (pp. 10).

⁶⁷ Olivier GUICHARD, « *Vivre ensemble* », 1976. Cité dans Henri JACQUOT, *op. cit.*, (p. 344).

⁶⁸ Henri JACQUOT et Jean-Pierre LEBRETON, « La réforme du plan local d'urbanisme », *AJDA* vol. 30/2010, 2010. (p. 1687).

⁶⁹ Intercommunalités de France, « Plans locaux d'urbanisme intercommunaux, témoignages, enquêtes, et analyse des pratiques communautaires », 2013.

⁷⁰ Cf. article 63 du projet de loi n° 1179 enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 26 juin 2013.

⁷¹ Au 13 mai 2022, 7 660 communes étaient couvertes par un PLU(i), 8412 communes par un PLU, 2 867 par une carte communale. D'après Géoportail-urbanisme. « Statistiques sur la France entière (mise à jour le 13/05/2022) ». Via : <https://www.geoportail-urbanisme.gouv.fr/statistics/france/>. Dernière consultation le 13 mai 2022.

d'échelle – en particulier dans l'élaboration du PLU – et d'une ingénierie et de services administratifs performants.

B) Le SCoT : nécessaire repart à la difficile acceptation du PLU(i)

En renforçant le caractère intégrateur du PLU par le passage à l'échelle intercommunale, la question de la pertinence du SCoT se posait. Un pan de la doctrine militait même pour la disparition de ce-dernier⁷². La critique se fonde essentiellement sur la redondance de périmètres entre le PLU(i) et le SCoT. En effet, bien que le législateur ALUR ait cherché à distinguer les deux périmètres en disposant que le préfet ne pouvait établir des SCoT dont le périmètre correspond à celui d'un seul EPCI, il n'a pas remis en cause l'existence de tels SCoT préexistant à la loi ALUR. Ainsi, il en résulterait des documents redondants.

Nous ne nous rangeons pas de ce côté de la doctrine. Le SCoT présente encore un grand intérêt du point de vue de la lutte contre l'étalement urbain, qui justifie tout à fait son maintien. Premièrement, compte tenu de la faiblesse de la minorité de blocage prévue par la loi ALUR quant au transfert de compétence à l'intercommunalité, le SCoT demeure un outil précieux (et de fait bien souvent unique) pour penser les politiques urbanistiques à l'échelle intercommunale. Autrement dit, le SCoT permet de contourner les difficultés politiques liées à l'imposition des PLU(i)⁷³.

Deuxièmement, le SCoT a été renforcé par les législateurs ENE et ALUR dans le sens d'un document ayant vocation à devenir central dans la lutte contre l'étalement urbain. L'introduction des objectifs chiffrés de réduction de la consommation des ENAF : « marque une rupture, dès lors que jusqu'à présent il était admis que ce schéma n'avait pas à entrer dans le détail de la réglementation des sols, se bornant pour l'essentiel à définir des orientations générales et des principes d'aménagement »⁷⁴. De même, le SCoT continue de surplomber le PLU(i) dans la mesure où ce document peut établir des seuils de densité minimale à proximité des axes de transport⁷⁵.

Le transfert de compétences à l'intercommunalité est l'illustration du changement d'échelle vers le haut dans la mise en œuvre des politiques urbanistiques. Mais ce mouvement est plus large comme l'a exposé le présent chapitre. Le législateur a effectivement mis en place un cadre légal, qui vient orienter dans son ensemble le contenu des politiques d'urbanisme. En outre, les collectivités territoriales sont de plus en plus sommées de le respecter. Néanmoins, la succession des interventions législatives allant dans le même sens traduit aussi d'une mise en œuvre délicate des dispositions législatives.

⁷² Voir par exemple : Céline LHERMINIER et Benoît PERRINEAU, « Loi ALUR : le PLU(i), le nouvel outil de planification urbaine ? », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales* n°16, 2014. (pp. 2125).

⁷³ Pierre SOLER-COUTEAUX et Elise CARPENTIER, *op. cit.*, (p. 164).

⁷⁴ Jean-François STRULLOU, *op. cit.*, (p. 873).

⁷⁵ Cf. article 17 de la loi ENE.

Chapitre II : *La loi climat et résilience : une synthèse inédite entre la réglementation de l'usage du sol et la protection de la biodiversité marquée par le sceau du dirigisme*

Bien que l'appréciation des politiques d'urbanisme doive se faire sur le temps long, la loi climat et résilience du 22 août 2021 pose d'abord un constat d'échec du dispositif légal en vigueur. Rappelons-le, ce sont entre 20 000 et 30 000 hectares de terres agricoles et naturelles qui sont consommées : l'artificialisation des sols croît presque quatre fois plus vite que la population (+ 70 % depuis 1981 contre + 19 % sur la même période pour la population)⁷⁶. Dans le même temps, le rapport Rebsamen évalue le besoin en logement dans une fourchette comprise entre 210 000 à 325 000 par an sur la période 2017-2030⁷⁷. Pour que ce besoin ne se répercute pas négativement sur l'environnement, un approfondissement du dispositif légal était nécessaire. La loi climat et résilience, dont la portée ne concerne pas uniquement le droit de l'urbanisme (pour une présentation générale de la loi : voir par ailleurs annexe 3), présente deux axes forts pour y répondre : un changement de perspective dans l'appréciation des sols désormais analysés selon leurs fonctions écologiques (section I) ; un dirigisme assumé et renforcé pour contraindre les collectivités à tendre vers un nouvel objectif d'absence d'artificialisation nette d'ici à 2050 (section II).

Section I : L'appréhension du sol selon sa fonction écologique : une révolution en droit de l'urbanisme

Parmi les innovations majeures de la loi climat et résilience, il convient de s'intéresser particulièrement à l'introduction de la notion d'artificialisation au code de l'urbanisme. Ainsi, le sol n'est plus simplement appréhendé comme une superficie, mais bien selon son usage et sa fonction. Le droit de l'urbanisme, lorsqu'il prône un objectif de zéro artificialisation nette, se met donc au service de la protection des sols en tant que tels. A l'instar de toute nouveauté, l'introduction de cette notion suscite des interrogations (I). Il s'agira ensuite de s'intéresser à deux conséquences de ce changement de paradigme : le renforcement du dispositif de protection de la biodiversité (II) et l'intensification des mesures en faveur de la densité (III).

⁷⁶ Julien FOSSE, *op. cit.*, (p. 19)

⁷⁷ Commission pour la relance durable de construction de logements, *op. cit.*, (p. 2).

D) L'artificialisation des sols : une notion source d'incertitudes malgré le didactisme du législateur

Pour s'assurer du bon respect de cette nouvelle notion, et de manière tout à fait inédite, le législateur CR fait œuvre de pédagogie (A). Par ailleurs, l'introduction de la notion d'artificialisation entraîne son lot de bouleversements méthodologiques, et donc d'interrogations pratiques quant à la mise en œuvre de politiques d'urbanisme (B).

A) Le didactisme du législateur comme moyen de sécuriser la bonne application de la notion

Il est revenu au second article dédié à la lutte contre l'artificialisation des sols de poser la définition de cette notion nouvelle en droit de l'urbanisme. L'article 192 du texte dispose en effet : « 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. » Cette définition s'intègre dans un nouvel article du code de l'urbanisme, à savoir l'article L. 101-2-1. Pour faciliter l'évaluation d'une surface artificialisée, le législateur a précisé sa définition. Ainsi, une surface artificialisée est « 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 » et une surface non-artificialisée est « une surface soit naturelle, nue ou couverte d'eau, soit végétalisée, constituant un habitat naturel ou utilisée à usage de cultures » (C. urb., L. 101-2-1). Dit autrement, « l'artificialisation est un épuisement du sol »⁷⁸ ; par cette définition, le législateur entérine une vision de la protection des sols selon le service rendu, plutôt qu'une protection du sol en tant que tel⁷⁹.

Il est tout à fait singulier pour le législateur de définir et codifier la notion employée : aucun autre objectif général n'avait bénéficié de ce traitement de faveur⁸⁰. Cette approche du législateur, qui consiste à accompagner, si ce n'est diriger, ce changement de perspective, illustre bien le resserrement du cadre législatif quant à l'usage modéré des sols. Il ne fait par ailleurs aucun doute que le législateur, en prévoyant cette transition d'un objectif de lutte contre l'étalement urbain vers celui de lutte contre l'artificialisation des sols, ait décidé de garder la mainmise quant à l'acceptation de cette notion, d'où la codification de sa définition. L'outil théorique ne doit être contourné dans la pratique : cela passe par un important effort didactique.

⁷⁸ Vincent LE GRAND, « Lutte contre l'artificialisation des sols et "climatisation" des documents d'urbanisme », *Ed. Législatives*, 5 oct. 2021. (p. 2).

⁷⁹ Voir par ailleurs § II de la présente section.

⁸⁰ Vincent LE GRAND, *op. cit.*, (p. 1)

Ce même effort de pédagogie se poursuit dans cet article L. 101-2-1. En effet, il dispose que l'objectif d'absence d'artificialisation nette des sols doit résulter de l'équilibre entre sept considérations énoncées dans l'ordre suivant : 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 ; et, la renaturation des sols artificialisés. Il est indéniable à nouveau que le législateur, en détaillant précisément les éléments à prendre en compte pour atteindre cet objectif, fait œuvre de clarté. Compte tenu de ces considérations, il apparaît que, pour le législateur, la lutte contre l'artificialisation des sols constitue une synthèse de nombre des préoccupations du droit de l'urbanisme (en premier lieu de la lutte contre l'étalement urbain). De fait, la lutte contre l'artificialisation des sols « ne peut être le résultat d'un 'régime sec' auquel seraient soumises brutalement les collectivités publiques, sommées de contenir l'expansion de leur urbanisation sur des espaces naturels, agricoles et forestiers »⁸¹. En revanche, la répétition de certains objectifs généraux pour les mettre au service de la lutte contre l'artificialisation des sols présente un caractère superflu. Si, comme le dispose l'article L. 101-2 du code, l'action des collectivités publiques vise à atteindre ces objectifs généraux, dont fait désormais partie l'artificialisation des sols, il ne semblait pas nécessaire de préciser que l'artificialisation des sols doit résulter de l'application conjointe d'une partie de ces mêmes équilibres généraux. Cela semble, par ailleurs, incohérent avec la numérotation de cet objectif à l'article L. 101-2 (6 bis), dont l'importance accordée par le code contraste avec le caractère accessoire que semble indiquer sa numérotation. Pour le dire autrement, on ne saurait bien comprendre pourquoi un objectif bénéficiant d'un tel traitement de faveur par le législateur se retrouve en tant qu'objectif « bis » dans le code. En somme, cette mise en exergue de l'objectif de lutte contre l'artificialisation des sols au sein de l'article L. 101-2-1 : « n'est pas des plus heureuses, car elle pourrait tendre à affaiblir le nouvel objectif, lequel doit non seulement être concilié avec les autres – nombreux – objectifs de l'article L. 101-2, mais est lui-même le fruit d'une conciliation entre une série de préoccupations en partie contradictoires »⁸².

B) Un bouleversement méthodologique prometteur mais non exempt d'interrogations

L'introduction de la notion d'artificialisation conduit à repenser dans son ensemble la conception du sol en droit de l'urbanisme. La focale est désormais posée sur la fonctionnalité du sol : un sol est artificialisé si ses fonctions écologiques sont durablement altérées. Il est au contraire naturel (ou renaturalisé) si ces fonctions écologiques sont maintenues. Le législateur CR a laissé le soin au

⁸¹ Vincent LE GRAND, *op. cit.*, (p. 1).

⁸² Pierre SOLER-COUTEAUX et Elise CARPENTIER, *Droit de l'urbanisme*, Hypercours Dalloz (8e édition), 2022, (p. 36).

pouvoir réglementaire de dresser une typologie des sols (art. 192, 2°). Pour l'heure⁸³, ledit décret en Conseil d'Etat n'a pas été pris, suscitant l'attente des commentateurs⁸⁴.

En revanche, un projet de décret a été rendu public le 4 mars 2022⁸⁵. L'objet du décret est de définir : « une nomenclature plus détaillée des surfaces artificialisées et des surfaces non artificialisées pour évaluer l'atteinte des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols à l'échelle des documents de planification et d'urbanisme ». Le champ d'application du décret se limite aux surfaces terrestres. Un premier point crucial ressortant du décret est qu'il donne des indications quant à l'échelle pour mesurer l'artificialisation. Cette question est importante d'un point de vue pratique pour les collectivités publiques. Le décret précise ainsi que « cette appréciation est réalisée indépendamment des limites parcellaires, d'après des seuils de référence, définis par un arrêté du ministre en charge de l'urbanisme ». Sans qu'il soit possible de tirer des conclusions définitives, l'affranchissement des limites parcellaires semble indiquer que l'étude de l'artificialisation des sols sera particulièrement fine, à savoir à une échelle infra-parcellaire.

De plus, la nomenclature des catégories de surfaces indique une précision intéressante, concernant la végétalisation des parcelles. En effet, pour qu'une surface végétalisée soit considérée comme non-artificialisée, il faut qu'elle constitue un habitat naturel (cf. annexe 1, points 5° et 8°). Dans la pratique, un espace vert, s'il n'est pas un habitat naturel, constitue une surface artificialisée. Cette nomenclature adopte une approche extensive sur ce qui constitue une surface artificialisée : elle comprend une dimension qualitative reposant sur le caractère effectivement naturel de la surface. Il reviendra aux opérateurs réalisant le recensement de prendre en compte cette distinction, ce qui semble éminemment complexe.

Ce bouleversement de nomenclature devrait être simplifié par les outils préexistants à la loi climat résilience, en particulier l'observatoire de l'artificialisation. Cet outil a été institué en 2019 à la suite de l'action 7 du plan biodiversité de juillet 2018⁸⁶ et œuvre à suivre la consommation des ENAF ainsi qu'à partager les bonnes pratiques en la matière auprès des collectivités publiques.

Par ailleurs, il existe différentes méthodes pour observer l'artificialisation des sols. Les trois principales sont : la méthode Teruti Lucas à partir d'observations sur le terrain⁸⁷, la méthode Corine Land Cover à partir d'observations satellites⁸⁸ ainsi que la méthode fondée sur l'analyse des fichiers

⁸³ A savoir le 19 mai 2022.

⁸⁴ Pierre SOLER-COUTEAUX, *op. cit.*, (p. 514).

⁸⁵ Décret n° X du X relatif à la nomenclature de l'artificialisation des sols pour la fixation et le suivi des objectifs dans les documents de planification et d'urbanisme. NOR : LOGL2201338D. Via : http://www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/logl2201338d_projet-decret-nomenclature_zan.pdf. Dernière consultation le 19/05/2022.

⁸⁶ Ministère de la Transition écologique, « Plan biodiversité », 4 juil. 2018, (p. 7).

⁸⁷ Voir par ailleurs : Portail de l'artificialisation des sols, « Teruti Lucas ». Via : <https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/bases-donnees/teruti-lucas>. Dernière consultation le 19/05/2022.

⁸⁸ Voir par ailleurs : Ministère de la Transition écologique, « CORINE Land Cover ». Via : <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/corine-land-cover-0>. Dernière consultation le 19/05/2022.

fonciers⁸⁹. Comme le précise le CESE dans son rapport⁹⁰, l'écart entre les différentes méthodes peut aller du simple au double. Le choix de la méthodologie est donc déterminant et conduira inévitablement à des divergences dans l'appréciation de l'objectif de zéro artificialisation nette⁹¹. Il est à noter que, pour ses analyses, l'observatoire de l'artificialisation utilise la méthode des fichiers fonciers, laissant à penser que cette méthode sera privilégiée, bien qu'elle ne puisse répondre à elle-seule à l'identification de l'artificialisation telle que définie par la loi climat et résilience⁹².

Lors d'un entretien du 29 mars 2022, soit quelques semaines après la publication du projet de décret susmentionné, le représentant de l'ADEUS a longuement exprimé ses interrogations portant sur des points méthodologiques qui accompagnent la loi climat résilience. L'enjeu principal selon lui est la détermination de l'échelle dans l'analyse de l'artificialisation des sols : si celle-ci est fine, l'étude des franges urbaines sera particulièrement complexe. En outre, l'ADEUS, qui assure également une mission d'observatoire du foncier, était alors en train de mener des réflexions méthodologiques concernant le suivi de l'artificialisation des sols. La méthode traditionnelle, qui consiste à identifier l'état des sols à partir de photos aériennes, semblant désormais inadaptée, c'est le travail à partir de bases de données de fichiers fonciers qui devrait être privilégié. Le risque, selon le représentant, est que ces bases de données ne soient pas régulièrement mises à jour, alors que cela est central du fait de l'obligation pour les autorités en charge du PLU de rédiger un rapport sur l'évolution de l'artificialisation des sols sur leur territoire tous les 3 ans (CGCT art. L. 2231-1). Dans ce contexte, le représentant de l'ADEUS soulignait à plusieurs reprises la difficulté que représente ce changement de paradigme, en insistant sur l'importance de parvenir à créer des routines de travail dans l'observation de l'artificialisation (au risque que le travail soit trop fastidieux sinon). Finalement, pour les assister à décrypter le contenu de cette loi et engager au plus vite ces changements méthodologiques, l'ADEUS a fait appel à des juristes spécialisés en droit de l'urbanisme – illustrant, s'il le fallait encore, les incertitudes nombreuses qui pèsent sur les acteurs en prise avec les politiques urbanistiques.

Enfin, il ne semble pas que l'introduction de la notion d'artificialisation modifiera l'opération de zonage. Cette hypothèse se fonde sur la jurisprudence *Inerta* du Conseil d'Etat (CE, n° 429515, 3 juin 2020, *Société Inerta*, obs. Soler-Couteaux - RDI 2020 p.480). En effet, dans cet arrêt, le Conseil d'Etat juge « que le classement de l'ensemble des parcelles litigieuses [du fait qu'elles étaient artificialisées en quasi-totalité et partiellement urbanisées] en zone A n'était pas entaché d'une erreur manifeste d'appréciation, compte tenu notamment de ce que ces parcelles sont en dehors des parties urbanisées de

⁸⁹Voir par ailleurs : Portail de l'artificialisation des sols, « Les fichiers fonciers ». Via : <https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/bases-donnees/les-fichiers-fonciers>. Dernière consultation le 19/05/2022.

⁹⁰ Michel BADRE et Claire BORDENAVE, « Climat, neutralité carbone et justice sociale. Avis du CESE sur le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets », CESE, 04. Janv. 2021, (p. 42).

⁹¹ Voir par ailleurs : Jean-Baptiste Blanc, Anne-Claire Loisiert et Christian Redon-Sarrazy, *op. cit.*, (pp. 21).

⁹² Portail de l'artificialisation des sols, « Les fichiers fonciers ». Via : <https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/bases-donnees/les-fichiers-fonciers>. Dernière consultation le 19/05/2022.

la commune, dans une zone très majoritairement agricole ». Ainsi, dans cet arrêt, le Conseil d'Etat, suivant les conclusions du rapporteur public, M. Olivier Fuchs, confirme une approche libérale de l'opération de zonage, qui peut justifier l'intégration de surfaces artificialisées (et qui ne concourent pas à l'activité agricole) à une zone A. Comme le souligne Pierre Soler-Couteaux dans ses observations, il revient au planificateur urbain d'apprécier : « si [la] non-inclusion [desdites parcelles] ne serait pas de nature à compromettre [la] vocation et [le] bon fonctionnement [de la zone A] ». Etant donné que l'artificialisation était déjà au cœur des préoccupations dans ce jugement du Conseil d'Etat, nous estimons que l'introduction de la notion dans le code n'aura pas d'incidence sur la pérennité de cette solution. Il en irait ainsi de même de l'opération de zonage, pour laquelle les autorités compétentes devraient encore bénéficier de cette marge d'appréciation permise par la solution Inerta. Notons enfin la mention des zones tampons dans cet arrêt du Conseil d'Etat⁹³. Ces zones sont des espaces de transition entre deux espaces aux propriétés différentes – à l'instar des zones litigieuses, qui constituent une transition entre des sols artificialisés et des terres agricoles. Ces zones tampons sont essentielles au bon développement de la biodiversité et il est donc souhaitable qu'elles se multiplient.

En somme, l'introduction de la notion d'artificialisation en droit de l'urbanisme constitue une révolution, dans la mesure où jusqu'ici le sol était considéré comme une surface. Indéniablement prometteuse et adéquate pour se saisir de la lutte contre l'étalement urbain, cette notion bouleverse également les habitudes méthodologiques des opérateurs de l'aménagement du territoire. Espérons que le suivi de l'artificialisation des sols sera bon pour que cette nouvelle notion ne soit pas une coquille vide.

II) Une loi renforçant considérablement la protection de la biodiversité en droit de l'urbanisme

En considérant le sol selon sa fonction écologique, il s'ensuit une protection accrue de la biodiversité s'y trouvant : à ce titre l'artificialisation est une notion particulièrement bienvenue en droit de l'urbanisme (A). En tant que pendant à la notion d'artificialisation, la possibilité de « renaturer » ou de « désartificialiser » renforce, par la même, la notion de compensation en droit de l'urbanisme (B).

A) L'artificialisation des sols comme notion pertinente à l'appréhension de la préservation et du rétablissement des continuités écologiques

Le droit de l'urbanisme, on l'a vu, a véritablement intégré les enjeux liés à la biodiversité avec la loi ENE. Parmi les mesures phares en la matière, il convient de souligner l'introduction des trames verte et bleue ainsi que de la notion de corridors écologiques au code de l'environnement. Ces dispositifs

⁹³ En particulier les conclusions du rapporteur public, M. Olivier Fuchs.

intéressent particulièrement, car ils s'intègrent dans les politiques de l'aménagement du territoire. Aux termes de l'article L. 371-1 dans sa version actuelle, les trames verte et bleue : « ont pour objectif d'enrayer la perte de biodiversité en participant à la préservation, à la gestion et à la remise en bon état des milieux nécessaires aux continuités écologiques, tout en prenant en compte les activités humaines, et notamment agricoles, en milieu rural ainsi que la gestion de la lumière artificielle la nuit ». A ce titre, elles doivent identifier, préserver et relier les corridors écologiques. Il est revenu au SRADDET d'assurer les continuités écologiques et de déterminer les trames verte et bleue (CGCT, art. R. 4251-5). Les PLU peuvent, quant à eux, classer en espaces de continuités écologiques des éléments des trames verte et bleue (C. urb., art. L. 113-29). La loi ALUR, toujours dans l'optique de maintenir et protéger la biodiversité en milieu urbain, a imposé que le PLU prévoit une part minimale de surfaces non imperméabilisées ou éco aménageables (C. urb., art. L. 151-22).

La loi climat et résilience ne dispose donc pas sur un terrain vierge, mais elle constitue un substantiel renforcement du dispositif légal. L'artificialisation des sols est une notion qui se conjugue bien avec la protection de la biodiversité. En effet, en considérant la fonctionnalité écologique des sols, le droit de l'urbanisme dispose d'un outil précieux pour se mettre tout entier au service de la biodiversité. Sous l'empire de la loi CR, tout sol non artificialisé (au sens du projet de décret susmentionné) constitue effectivement un terrain favorable à la biodiversité. Par conséquent, l'absence d'artificialisation nette en urbanisme devrait s'accompagner (au moins en théorie) d'une absence de perte nette de biodiversité du fait de l'aménagement du territoire.

Plus concrètement, la loi CR contient également des mesures visant spécifiquement à protéger la biodiversité. Ainsi, les OAP doivent désormais définir : « les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur les continuités écologiques. » (C. urb., art. L. 151-6-2) ainsi que de protéger les franges urbaines et rurales. A ce titre, elles peuvent prévoir que les projets de constructions et d'aménagement localisés dans les franges comprennent un espace de transition végétalisé non artificialisé entre la zone urbaine et l'espace agricole (C. urb., art. L. 151-7, § I, 7°). Cette possibilité offerte aux auteurs des PLU est intéressante dans la mesure où elle leur permet de créer des zones tampons, dont l'intérêt a notamment été reconnu à l'occasion de la solution Inerta du Conseil d'Etat (cf. supra).

B) L'introduction de la notion de « renaturation » accentuant la logique de compensation des politiques de biodiversité

La loi climat résilience n'innove pas uniquement avec l'introduction de la notion d'artificialisation : elle affiche également la notion nouvelle de renaturation. Cette notion « consiste 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 » (C. urb., art. L. 101-2-1). Autrement dit, la conception des sols, telle que définie par la loi CR, inclut la résilience de celui-ci :

l'artificialisation d'un sol est un processus dynamique, qui peut être inversé grâce à la renaturation. Également qualifiée de désartificialisation du sol, elle est effectivement le pendant de l'artificialisation et joue un rôle central dans le dispositif prévu par la loi CR. La renaturation, cela ne fait guère de doute, apparaît comme la solution prévue par le législateur pour permettre la poursuite du développement urbain sur des ENAF tout en garantissant un maintien de la biodiversité. En somme, la renaturation est l'élément central de la « stratégie de reconquête »⁹⁴ disposée par la loi.

Ce diptyque artificialisation/renaturation se conjugue particulièrement bien avec la notion de « perte nette de biodiversité » issue de la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages (art. 2) et codifiée au code de l'environnement (C. envir., art. L. 110-1). L'absence de perte nette de biodiversité est un objectif, dont l'atteinte doit être permise par l'application du principe d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement. Concrètement, il s'agit d'appliquer la séquence « éviter, réduire, compenser » aux atteintes à la biodiversité, et ce à un coût économiquement acceptable. Cet objectif est inspiré du droit de l'Union et fut introduit par la communication intitulée « La biodiversité, notre assurance-vie et notre capital naturel » de la Commission européenne⁹⁵ (soit quelques mois après la communication relative à l'absence d'artificialisation nette des sols⁹⁶). La notion de compensation est donc pleinement intégrée en matière de protection et de rétablissement de la biodiversité, mais elle constitue une véritable innovation en ce qui concerne l'utilisation des sols en droit de l'urbanisme (sous la forme de la notion de renaturation).

Il nous semble que c'est précisément pour cette raison, que l'introduction du diptyque artificialisation/renaturation puisse constituer une révolution en droit de l'urbanisme français. La loi climat et résilience prévoit⁹⁷ que le gouvernement rédige un rapport présentant notamment l'opportunité de développer de nouveaux mécanismes de compensation de l'artificialisation. Il donnera d'utiles précisions sur la portée pratique de cette notion. Malheureusement, bien qu'il dût être présenté dans un délai de 6 mois après la promulgation de la loi, ce rapport n'a pas encore été rendu public⁹⁸, ce qui est évidemment regrettable pour la présente analyse.

Enfin, une critique doit être formulée à l'introduction de la notion de renaturation en droit de l'urbanisme. D'une part, et comme le dit très bien Pierre Soler-Couteaux : « [le diptyque artificialisation/renaturation] risque de placer l'élaboration des documents d'aménagement et d'urbanisme sous le règne de la calculette, au détriment des arbitrages qu'appelle toute politique d'aménagement un tant soit peu intelligente »⁹⁹. Il faut également espérer que les renaturations soient à

⁹⁴ Pierre SOLER-COUTEAUX, *op. cit.*, (p. 514).

⁹⁵ Commission Européenne, *op. cit.*, COM (2011)0244.

⁹⁶ Commission européenne, *op. cit.*, COM (2011) 571.

⁹⁷ Cf. art. 194, § VI.

⁹⁸ Au 19 mai 2022.

⁹⁹ Pierre SOLER-COUTEAUX, *op. cit.*, (p. 526).

la hauteur des services écosystémiques détruits par la consommation d'un ENAF pour permettre l'urbanisation. Autrement dit, ce n'est pas uniquement la superficie de la renaturation qui compte, mais aussi sa qualité.

Pour conclure, il apparaît que le diptyque artificialisation/renaturation est la clé de voûte du dispositif prévu par la loi CR. Aussi, il confirme l'hypothèse selon laquelle la lutte contre l'étalement urbain est un objectif par-delà la réduction de la consommation des ENAF. Il s'agit de permettre *a minima* une absence de perte nette de biodiversité – et même d'envisager la restauration de celle-ci.

III) Un encouragement sans précédent de la densification

La volonté de densifier les zones déjà urbanisées, nous l'avons constaté, n'est pas nouvelle en droit de l'urbanisme. Ici aussi la notion d'artificialisation des sols s'avère intéressante, dans la mesure où la préservation de la fonction écologique des sols incite à exploiter au maximum les sols dont les fonctions sont déjà altérées. C'est pourquoi il n'est guère surprenant que la loi climat et résilience intensifie cette démarche en se dotant d'une structure dédiée via la mise en place d'observatoires de l'habitat et du foncier (A), mais aussi en recourant à la technique de la dérogation ; et ce, sans évacuer les doutes quant à l'acceptabilité de la densification (B).

A) Les observatoires de l'habitat et du foncier : la mise en place d'outils prometteurs au service des politiques de densification

Pour se donner les moyens de son ambition, la loi climat et résilience institue les observatoires de l'habitat et du foncier (art. 205). Ces observatoires, qui devront être institués par les personnes publiques en charge du programme local de l'habitat¹⁰⁰ au plus tard 3 ans après que ledit programme aura été rendu exécutoire, auront la charge d'effectuer un travail de recensement des zones à densifier en priorité, ainsi que d'analyse de la conjoncture des marchés foncier et immobilier. Pour ce faire, leur recensement doit se focaliser sur les friches constructibles, les locaux vacants, les secteurs sous-densifiés, les secteurs identifiés comme étant objets à une surévaluation du bâti ainsi, toute zone urbaine non-nécessaire au maintien des continuités écologiques ainsi que selon les inventaires des zones d'activité économique (art. L. 302-1, § III du code de la construction et de l'habitation).

Le législateur CR, dans un mouvement qui vise à s'assurer que les collectivités publiques rendent compte de leur action en la matière¹⁰¹, a prévu que les observatoires rendent compte

¹⁰⁰ Aux termes de l'article 205, les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale qui ne sont pas couverts par un plan local de l'habitat et qui sont dans l'incapacité de mettre en place un dispositif d'observation de l'habitat et du foncier peuvent conclure une convention avec l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de programme local de l'habitat le plus proche.

¹⁰¹ Voir par ailleurs : section II, § II, B du présent chapitre.

publiquement et annuellement du nombre de logements construits sur des espaces déjà urbanisés ainsi que sur des zones ouvertes à l'urbanisation.

Ces observatoires de l'habitat et du foncier devront être encouragés par les agences d'urbanisme (C. urb., art. L. 132-6, 6°), dont les missions ont par ailleurs été étendues par la loi CR, afin qu'elles s'impliquent aux politiques de revitalisation des territoires situés à proximité de leur périmètre d'action (C. urb., art. L. 132-6, 7°).

Il est naturellement trop tôt pour évaluer la pertinence d'instituer ces observatoires. Leur succès dépendra naturellement des moyens mis à leur disposition par les collectivités territoriales. Toujours est-il que, sur le papier, ces observatoires constituent une véritable plus-value dans la mesure où ils permettront un suivi permanent des possibilités de densification. Cela marque une avancée notable avec le régime antérieur, dont les évaluations des possibilités de densification se faisaient essentiellement au moment de l'élaboration, révision ou modification du PLU ou bien lors de l'ouverture d'une nouvelle zone à urbaniser. Autrement dit, avec ces observatoires, la densification deviendra un objectif évalué au quotidien plutôt que ponctuellement.

B) Une loi (re)misant sur la densification sans le souci de son acceptabilité

La densification des zones urbanisées ne peut se limiter au recensement des zones où elle est possible ou judicieuse. Le législateur CR l'a bien compris et a mis en place une série de mesures pour contraindre concrètement les collectivités territoriales à effectivement mener des politiques de densification.

Il s'agit d'abord d'enrichir le rôle des PADD en la matière. Aux termes de l'article 194, le parti d'urbanisme ne peut prévoir l'ouverture à l'urbanisation des ENAF qu'à condition qu'elle soit justifiée au moyen d'une étude de densification des zones déjà urbanisées, démontrant que la capacité d'aménager et de construire est déjà mobilisée dans les espaces urbanisés (C. urb., art. L. 151-5 pour les PLU, et pour les cartes communales : art. L. 161-3). Cette étude s'appuiera sans aucun doute sur le recensement et les analyses fournies par les observatoires susmentionnés. Cette disposition est un utile renforcement du rôle du PADD en matière de lutte contre l'étalement urbain et s'inscrit dans la lignée de la loi ALUR, qui disposait de la réalisation d'une étude similaire pour toute ouverture à l'urbanisation d'une zone 2AU (article 139, 5° de la loi ALUR).

En outre, la loi CR use de la technique de la dérogation pour intensifier les possibilités permises par la dérogation. L'autorité compétente pour délivrer le permis de construire peut déroger aux règles du PLU en matière de gabarit, en accordant une dérogation supplémentaire de 15% aux constructions

qui contribuent à la qualité du cadre de vie (C. urb. art. L. 152-6, 3^o)¹⁰². Cette dérogation supplémentaire ne doit pas conduire à ce que la nouvelle construction déroge à plus de 50% aux règles de gabarit du PLU.

Ce même mouvement se retrouve en matière d'aménagement. Les opérations d'aménagement doivent également concourir à la recherche de l'optimisation et de l'utilisation des espaces urbanisés (et à urbaniser) dans un objectif de permettre le renouvellement urbain, la sauvegarde ou la mise en valeur du patrimoine (bâti ou non) ainsi que des espaces naturels (C. urb., art. L. 300-1). De plus, l'article 214 de la loi CR crée un nouvel article L. 300-1-1 du code de l'urbanisme. Cet article dispose que les actions ou opérations d'aménagement soumises à une évaluation environnementale doivent présenter une étude d'optimisation de la densité dans la zone concernée tout en tenant compte des enjeux de biodiversité en ville ainsi qu'une étude sur les potentialités de développer les énergies renouvelables dans le projet. Finalement, le règlement des ZAC et l'acte décidant de la qualification d'une grande opération d'urbanisme (GOU) peuvent désormais déterminer une densité minimale de constructions (C. urb., art. L. 151-27 et L. 312-4). Cette mesure s'intègre au cahier des charges de cessions ou de concessions des terrains (C. urb., art. L. 311-6).

Deux remarques doivent encore être soulignées concernant ces dispositions relatives à la densification. Celles-ci tiennent en la difficile acceptabilité de la densification des zones déjà urbanisées. L'enjeu de la qualité urbaine, nous avons déjà eu l'occasion de la souligner¹⁰³, gagne de l'importance depuis quelques années. A ce titre, les élections municipales de 2020 ont été marquées par la thématique de « la lutte contre la bétonnisation », illustrant bien les difficultés suscitées par ce pan du renouvellement urbain. Dans ce contexte, un projet urbain strasbourgeois attire l'attention : Archipel 2. Défini en 2016 et lancé depuis 2018, ce projet urbain situé dans le quartier du Wacken consistait initialement en la construction de locaux commerciaux à destination du tertiaire. L'élection de 2020, remportée par une liste conduite sous l'étiquette d'Europe écologie les Verts, a entraîné un changement substantiel du projet. Il s'agit dès lors d'augmenter la superficie dédiée aux espaces verts et revoir les affectations des nouvelles constructions (vers plus de logements)¹⁰⁴. Cette réorientation est intéressante dans la mesure où, bien que guidée par des préoccupations environnementales, elle conduit à diminuer la densité du projet. Par conséquent, les surfaces de plancher perdues devront éventuellement être reportées ailleurs, ce qui peut questionner quant à l'optimisation de la densité voulue par le cadre légal. D'autre part, le recours à la technique de la dérogation – par ailleurs très fréquent dans la loi CR¹⁰⁵ – est dommageable à deux égards. Il conduit premièrement à complexifier la compréhension du droit de

¹⁰² Cette disposition est applicable dans les conditions prévues à l'alinéa premier de l'article L. 152-6 du code de l'urbanisme.

¹⁰³ Voir par ailleurs : chap. I, section I, §III, B.

¹⁰⁴ Véronique KOLB, « Archipel 2 sera plus vert », Webmag Eurométropole. Via : <https://www.strasbourg.eu/-/webmag-archipel-deuxieme-phase>. Dernière consultation le 18 mai 2022.

¹⁰⁵ Voir par ailleurs : section II, § III, B du présent chapitre.

l'urbanisme¹⁰⁶ tout en contrariant les règles établies par les auteurs de PLU (qui pouvaient déjà être ambitieuses du point de vue de la densification).

Finalement, il apparaît que la loi CR se situe dans la lignée des interventions législatives antérieures : la solution à l'étalement urbain est à trouver du côté de la densification. Or, cette logique connaît des limites, notamment du point de vue de son acceptabilité qui est de plus en plus remise en cause. Aussi, la volonté de développer la nature en ville se heurte nécessairement à la logique de densification.

Section II : Une loi dans la droite ligne des précédentes : un resserrement inédit des mesures de lutte contre l'étalement urbain

La loi climat et résilience s'inscrit dans la continuité des lois d'urbanisme précédentes en ce sens qu'elle resserre le cadre légal déjà posé. L'intensification du cadre se manifeste trois points. Le législateur a d'abord inscrit un objectif et une trajectoire pour le réaliser au niveau de la loi (I). Il a également marqué sa volonté d'agir urgemment (II). Enfin, la loi CR amplifie l'usage des dérogations aux documents d'urbanisme (III).

I) Un double objectif temporel inscrit dans la loi ou le dirigisme du législateur poussé à son paroxysme

Par l'inscription d'un objectif de zéro artificialisation nette à terme dans le code (A) et la mise en place d'une trajectoire découpée en trois décennies (B), la lutte contre l'étalement urbain est particulièrement intensifiée. Cet approfondissement du cadre légal n'est pas révolutionnaire en soi (à l'instar de tout approfondissement), mais est indubitablement l'apport majeur du texte dans la mesure où la lutte contre l'étalement urbain « était jusque-là une obligation de vigilance ou, si l'on veut de moyens [et qu'elle devient désormais] une obligation de résultat sous la forme d'un objectif [légal] à atteindre et contraignant dans le temps »¹⁰⁷.

A) Le nouvel objectif d'absence d'artificialisation nette des sols à l'horizon 2050 comme étoile du Berger du droit de l'urbanisme

Lointain et pourtant point où se focalisent tous les regards : l'objectif de zéro artificialisation nette est la nouvelle étoile du Berger du droit de l'urbanisme. L'artificialisation nette constitue le « solde de l'artificialisation et de la renaturation des sols constatées sur un périmètre et sur une période donnés »

¹⁰⁶ Rozen NOGUELLOU, « La loi Climat et résilience et le droit de l'urbanisme : le zéro artificialisation nette », *AJDA*, 2022, (p. 166).

¹⁰⁷ Pierre SOLER-COUTEAUX, *op. cit.*, (p. 514).

(C. urb., L. 101-2-1). Il s'agit donc d'une balance, qui devra être maintenue à l'équilibre à partir de 2050. Autrement dit, l'objectif de zéro artificialisation nette correspond à une égalité entre artificialisation et renaturation des sols. Son appréciation se fait à l'échelle de la région. Du fait de cette approche fondée sur l'idée de solde, on comprend immédiatement toute l'importance de la notion de « renaturation », qui viendra donner des latitudes aux collectivités territoriales dans leur politique d'urbanisme.

Cet objectif provient de la Commission européenne, qui l'avait formulé dans sa « Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation de ses ressources »¹⁰⁸, avant d'être repris en France à l'occasion du plan biodiversité de 2018 (objectif 1.3 du plan). Il est à noter que la loi climat et résilience ne reprend pas exactement les mêmes termes : l'article L. 101-2 mentionne effectivement un objectif d'absence d'artificialisation nette « à terme » plutôt que d'inscrire la réalisation de l'objectif à l'horizon 2050.

L'objectif d'absence d'artificialisation nette à terme constitue un resserrement considérable du cadre légal visant à lutter contre l'étalement urbain. Il est d'ailleurs perçu comme tel par les acteurs rencontrés lors des entretiens. De leur point de vue, c'est effectivement cet horizon temporel qui est la mesure la plus marquante de la loi (devant l'introduction de la notion d'artificialisation ou bien la trajectoire légale). Cela s'explique par les conséquences de cet objectif : il s'agit de prévoir la finitude des espaces urbanisés à terme. L'aménagement du territoire sera donc possible dans un cadre restreint (à savoir par la densification, le renouvellement urbain ou bien par la consommation des ENAF à condition de renaturer à même hauteur). C'est ici que le dirigisme du législateur est le plus visible : cet objectif est fixé légalement. Cela marque un profond changement en droit de l'urbanisme. Auparavant, les collectivités publiques étaient tenues de définir elles-mêmes les objectifs de réduction, elles devront désormais agir pour atteindre un objectif déterminé légalement. A nouveau, cette approche dirigiste suscite des critiques par les acteurs du terrain. Une représentante du service de l'Eurométropole indiquait ainsi qu'elle percevait cette mesure comme une marque de défiance du législateur vis-à-vis des collectivités territoriales, alors qu'elle estime que cette transition écologique devrait être menée dans une démarche collaborative entre le pouvoir national et les autorités locales. Cette critique s'inscrit dans une logique globale qu'elle a développée tout le long de l'entretien. Pour elle, l'Eurométropole menait une politique vertueuse par conviction. C'est pourquoi ces contraintes légales sont perçues sévèrement, car elles suppriment de nombreuses marges de manœuvre des planificateurs urbains au nom de la protection de l'environnement, alors même que l'Eurométropole s'en saisirait déjà.

¹⁰⁸ Commission européenne, *op. cit.*, COM (2011) 571.

B) La mise en place d'une trajectoire déterminée par la loi ou le téléguidage des collectivités territoriales

Pour donner une consistance à son objectif d'absence d'artificialisation nette à terme, le législateur a déterminé une trajectoire légalement, conformément à l'une des propositions de la convention citoyenne pour le climat¹⁰⁹. Celle-ci est prévue à l'article 194 de la loi et consiste en une diminution de moitié de l'artificialisation nette des sols par tranche de dix ans. Ainsi, les trois décennies, qui séparent la promulgation de la loi à 2050, devront chacune permettre une diminution de moitié l'artificialisation des sols par rapport à la décennie antérieure.

La trajectoire, telle que définie à l'article 194 de la loi, concerne l'ensemble des documents d'urbanisme. Par conséquent, les collectivités territoriales devront modifier ou réviser leurs documents selon un calendrier défini à l'article 194 de la loi. Le législateur s'est montré soucieux de respecter la hiérarchie des documents d'urbanisme. Ainsi, ce seront successivement les schémas régionaux, les SCoT puis les PLU, qui devront être adaptés aux dispositions issues de la loi CR :

- Concernant les SRADDET (et les autres schémas régionaux), leur évolution doit être achevée dans un délai de deux ans à compter de la promulgation de la loi (art. 194, § IV, 5°). L'inscription de cette trajectoire est codifiée à l'article L. 4251-1 du CGCT¹¹⁰.
- Les SCoT disposent d'un délai de cinq ans pour intégrer ces nouvelles obligations légales (art. 194, § IV, 6°). La révision ou la modification du document doit être effective même si le SRADDET n'a pas encore été dûment actualisé. L'inscription de cette trajectoire se retrouve dans l'article du code relatif au PAS (C. urb., art. L. 141-3)
- Enfin, les PLU et les cartes communales devront être « climatisés »¹¹¹ dans un délai de six ans après la promulgation de la loi (y compris si les documents supérieurs ne l'ont pas encore été), en vertu de l'article 194, § IV, 7° de loi CR. Il est à noter que la trajectoire n'est pas inscrite dans les PLU : le PADD doit réaliser les objectifs prévus par la trajectoire telle que définie par le SRADDET et, s'il existe, par le SCoT (C. urb., art. L. 151-5).

L'introduction de la notion d'artificialisation a de nombreuses conséquences méthodologiques, qui viennent bouleverser les habitudes des services d'urbanisme des collectivités¹¹². Pour éviter que rien ne se passe le temps que les documents se climatisent, le législateur a prévu une simplification de la définition de l'artificialisation pour la première décennie. D'après la loi CR, l'artificialisation sera entendue comme « la création ou l'extension effective d'espaces urbanisés sur [les ENAF] » (art. 194,

¹⁰⁹ Convention Citoyenne pour le Climat. « Les propositions de la Convention Citoyenne pour le Climat », 29 janv. 2021. (p. 296).

¹¹⁰ A l'art. L. 4424-9 du CGCT pour le PADDUC ; à l'art. L. 4333-7 du CGCT pour le SAR ; C. urb., art. L. 123-1 pour le SDRIF.

¹¹¹ Vincent LE GRAND, *op. cit.*

¹¹² Voir par ailleurs : section I, § I du présent chapitre.

§ III). Autrement dit, il s'agit de diminuer de moitié, au moins, le rythme de consommation réelle des ENAF – ou dit plus clairement de l'étalement urbain. Aussi, les installations photovoltaïques sur des ENAF ne seront pas comptabilisés dans l'évaluation de la consommation durant la première décennie, « dès lors que les modalités de cette installation permettent qu'elle n'affecte pas durablement les fonctions écologiques du sol [...] et, le cas échéant, que l'installation n'est pas incompatible avec l'exercice d'une activité agricole » (art. 194, § III, 5°)¹¹³.

Finalement, le législateur CR a disposé d'une mise en œuvre tout à la fois différenciée et territorialisée de sa trajectoire. En effet, l'objectif d'absence d'artificialisation nette à terme doit être observé à l'échelle régionale, il en va de même pour la trajectoire devant y mener. Par conséquent, chaque exécutif régional sera tenu de respecter la trajectoire imposée légalement. Les variations de rythmes de décroissance de l'artificialisation pourront donc s'opérer entre les différents SCoT ainsi qu'entre les différents PLU, dès lors qu'ils permettent la bonne réalisation de l'objectif national. Il en résulte un renforcement du rôle des SRADDET, le législateur ayant estimé – de notre point de vue à raison – que : « le niveau régional [...] apparaît comme l'échelon intermédiaire entre le niveau communal/ intercommunal et un objectif qui serait seulement fixé au niveau national. En effet, cet échelon permet d'appréhender les relations entre les territoires et les déséquilibres spatiaux, notamment la lutte contre l'étalement urbain »¹¹⁴.

Dans un souci de bonne acceptation des mesures issues de la loi CR¹¹⁵, le législateur a prévu des dispositions dérogatoires pour les auteurs de documents déjà « vertueux ». En effet, les SCoT et PLU, approuvés dans les 10 années précédant l'adoption de la loi climat et résilience et qui prévoient une diminution de la consommation des ENAF supérieures à un tiers par rapport à la période décennale précédant l'arrêt du projet de document lors de son élaboration ou de sa dernière révision, peuvent déroger à la règle fixée pour la première décennie d'application de la loi CR (art. 194, § IV, 10°).

En somme, le double objectif temporel prévu par la loi CR constitue son apport le plus remarquable. Le législateur pose la finitude des espaces urbanisés (à relativiser via la soupape de la renaturation) et guide les collectivités territoriales pour y parvenir. Ce dirigisme est inédit et constitue une remise en cause brutale de l'autonomie des collectivités territoriales dans la maîtrise de l'utilisation des sols.

¹¹³ Cette exception doit faire l'objet d'un décret en Conseil d'Etat pour en préciser les modalités. Ledit décret n'a pas encore été pris au 24 mai 2022.

¹¹⁴ Assemblée Nationale, *op. cit.*, (p. 442).

¹¹⁵ Vincent LE GRAND, *op. cit.*, (p. 2).

II) L'orchestration de la mise en action des collectivités : la contrainte au service de la rapidité

La bonne utilisation des outils mis en place par le législateur, on l'a vu, par les collectivités territoriales est souvent longue. Il suffit de se rappeler des reports successifs de la date de caducité des POS pour s'en convaincre¹¹⁶. Soucieuse de faire face à l'urgence climatique, de nombreuses dispositions de la loi CR visent à permettre une mise en action rapide des collectivités territoriales. On retrouve ainsi les délais restreints pour la modification ou la révision des documents (cf le § I, B de la présente section), dont l'acceptabilité et la faisabilité doivent être mis en doute (A). Le législateur CR s'assure également de l'action des parties prenantes en obligeant de rendre compte de leurs politiques visant à atteindre les objectifs légaux (B).

A) Une volonté de « climatiser » rapidement les politiques d'urbanisme source d'interrogations

A bien des égards la loi climat et résilience marque une évolution importante du droit de l'urbanisme – Pierre Soler-Couteaux y voit même un « changement de paradigme »¹¹⁷ en droit de l'urbanisme –, la mise en application de la loi s'avèrera donc nécessairement délicate, compte tenu des changements induits dans les pratiques des acteurs des politiques d'urbanisme¹¹⁸. Par conséquent, la rapidité – au demeurant assumée par le législateur qui vise à répondre à l'urgence climatique – du calendrier de « climatisation » prévu par la loi ne doit pas empêcher sa discussion.

Il convient d'abord de noter que le législateur s'est avéré soucieux d'accompagner l'engagement des évolutions prévues par la loi. Les documents « vertueux » font ainsi l'objet d'une dérogation pour la première décennie¹¹⁹. Surtout, le législateur a mis en place deux stratégies pour permettre l'acceptabilité de la « climatisation » rapide et contrainte des documents d'urbanisme.

La première consiste en l'encouragement des concertations entre les collectivités territoriales. Ici, le législateur a innové en introduisant la « conférence des SCoT » (art. 194, §V). Cette conférence consiste en la réunion de l'ensemble des établissements publics compétents en matière de SCoT d'une même région ainsi que, le cas échéant, de deux représentants des EPCI et communes non-couvertes par un SCoT. Cette conférence vise à formuler une proposition relative à l'élaboration de la politique régionale en matière de réduction de l'artificialisation nette des sols. Aussi, les auteurs du SRADDET devront transmettre leur projet à cette dite conférence. De notre point de vue, cette innovation de la loi CR est

¹¹⁶ Voir par ailleurs : chap. I, section II, § I, B.

¹¹⁷ Pierre SOLER-COUTEAUX, *op. cit.*, (pp. 512).

¹¹⁸ Voir par ailleurs : section I, §I, B du présent chapitre.

¹¹⁹ Voir par ailleurs : § I, A de la présente section.

intéressante à deux égards. La conférence des SCoT permet, d'une part, de renforcer le caractère intégrateur des SCoT, dont les auteurs seront en première ligne pour la définition de la politique régionale. Cela est d'autant plus souhaitable compte tenu du périmètre particulièrement conséquent des SRADDET. D'autre part, l'association des personnes publiques en charge des SCoT est bienvenue, compte tenu des enjeux en présence lors de la climatisation du SRADDET. Rappelons qu'il revient au SRADDET de définir, en premier, la stratégie de réduction de l'artificialisation nette des sols. Celle-ci est territorialisée et différenciée, ce sera donc à ce moment que certaines collectivités infrarégionales seront plus ou moins impactées par la réduction de l'artificialisation des sols. Ces choix seront sans aucun doute le produit de négociations politiques intenses : il semble donc juste que la loi prévoit cette conférence pour s'assurer de la représentation de l'ensemble des acteurs en matière de SCoT (ou de PLU pour les communes non-couvertes par un SCoT). Néanmoins, comme le note Agathe Van Lang¹²⁰, le gouvernement a repoussé la date de la tenue de la 1^{ère} conférence des SCoT (prévue au 22 février 2022) de 6 mois lors des débats autour de la loi 3DS du 21 février 2022. Cela est sans conteste de mauvaise augure quant au bon respect du calendrier prévu par la loi CR – ce que nous ne manquerons de regretter.

La seconde stratégie concerne spécifiquement les PLU, dont la climatisation doit intervenir seulement un an après la date butoir fixée pour les SCoT, et consiste à permettre une modification du PLU selon la procédure simplifiée (C. urb., art. L. 153-45 à 153-48). Cela semble regrettable et comme le souligne à juste titre Vincent Le Grand : « la fin justifie donc les moyens et l'utilisation d'une procédure prévue pourtant dans le code de l'urbanisme pour ne servir qu'à apporter des évolutions très modestes au document (...) [pourra se charger de la] « climatisation » d'un PLU, [qui] impliquera nécessairement une relocalisation importante des droits à bâtir sur le territoire de la commune ou de l'EPCI. Elle emportera ainsi de lourdes conséquences pour des propriétaires fonciers qui trouveront difficilement à se faire entendre dans cette procédure à la hussarde ne comportant ni enquête publique ni consultation réelle des personnes publiques associées »¹²¹. En outre, ce court délai vient éventuellement fragiliser la hiérarchie des documents d'urbanisme dans la mesure où il est fort à parier que les auteurs de PLU anticipent l'approbation du SCoT pour engager la modification ou révision. Ce court délai, justifié par l'urgence climatique, compromet *de facto* la vertu intégratrice des SCoT, car la climatisation des documents devra vraisemblablement être menée simultanément pour ces deux documents.

Une autre source d'inquiétude concerne la date butoir retenue pour la climatisation du PLU. Celle-ci semble particulièrement malheureuse. Elle doit intervenir 6 ans après l'entrée en vigueur de la loi CR – soit en août 2027. Autrement dit, la modification ou la révision du PLU doit intervenir au plus tard une dizaine de mois après les élections municipales de 2026. Compte tenu du cout politique des mesures urbanistiques pour les conseillers municipaux, ainsi que de la teneur de la climatisation des

¹²⁰ Agathe VAN LANG, « Le droit de la transition écologique en devenir », *AJDA*, 2022, (p. 139).

¹²¹ Vincent LE GRAND, *op. cit.*, (p. 3).

documents (qui visera sans aucun doute à réduire la consommation des ENAF tout en densifiant les zones déjà urbanisées, soit des mesures ne suscitant pas un engouement populaire), il est probable que les auteurs des PLU ne s'engagent pas pleinement dans ces procédures. Ce risque de soumettre la bonne application des objectifs fixés par la loi CR à des manœuvres électorales a été souligné par la conseillère municipale de Kintzheim. Cette-dernière, qui mentionnait régulièrement les difficultés liées à l'acceptabilité de la densification et au renouvellement urbain en zone rurale, évoquait déjà ses doutes quant à la faisabilité de cette climatisation. Elle estimait que la climatisation des documents ne pourra être engagée avant la fin de leur mandature (du fait du coût politique lié aux modifications/révisions des documents d'urbanisme) et anticipe que les programmes électoraux se construiront probablement en opposition à ces ambitions de réduction de l'artificialisation et d'importante densification prévues par le législateur CR.

Finalement, un dernier doute quant à la bonne application de la loi CR fut relevé lors des entretiens par la représentante du service d'urbanisme de l'Eurométropole. Selon elle, la perspective d'un urbanisme particulièrement frugal en termes de consommation des ENAF – du fait de la climatisation des documents d'urbanisme – risque d'entraîner un développement accru de la promotion immobilière dans les prochains mois. Cette possibilité ne semble pas à exclure, car l'objectif de réduction de moitié de la consommation des ENAF durant la décennie suivant l'entrée en vigueur de la loi CR¹²² est programmatique – et donc non-contraignant pour les collectivités territoriales¹²³. Par conséquent, ce sera le cadre légal antérieur à cette loi, qui aura la charge de freiner cette propension à la construction. Compte tenu des limites éprouvées par ce cadre pré-CR, le doute est effectivement permis.

B) L'obligation de rendre compte par la mise en place d'évaluations régulières de l'atteinte des objectifs légaux

S'inscrivant dans la continuité des interventions législatives antérieures, la loi climat et résilience a multiplié les exigences d'analyse de la bonne application des objectifs légaux. Mais, contrairement aux lois antérieures, le législateur CR s'est particulièrement focalisé sur l'obligation pour les collectivités publiques de rendre compte de leurs actions. Ainsi, l'article 206 de la loi a disposé de la création d'un nouveau rapport, dont la réalisation incombera aux autorités compétentes en matière de PLU et qui devra être réalisé au moins une fois tous les 3 ans, portant sur l'artificialisation des sols du territoire. Ce rapport vise à analyser la bonne atteinte des objectifs fixés en matière d'artificialisation et doit faire l'objet d'un débat suivi d'un vote au conseil municipal, avant d'être publié (CGCT art. L. 2231-1). En outre, l'évaluation des PLU, qui était imposée tous les neuf ans, doit désormais avoir lieu tous les six ans en vertu de l'article 203 de la loi (C. urb., art. L. 153-27).

¹²² Cf. art. 191 de la loi CR.

¹²³ Pierre SOLER-COUTEAUX et Elise CARPENTIER, *op. cit.* (8e édition), (p. 36).

Par ailleurs, la conférence des SCoT (susmentionnée au §I, A de la présente section), une fois le SRADDET climatisé, doit se réunir au minimum tous les 3 ans afin de dresser un bilan relatif à la mise en œuvre des objectifs de réduction de l’artificialisation des sols (aux termes de l’art. 194, §V). Ce bilan doit être établi à partir de données recueillies par les personnes publiques en charge des SCoT et vise à évaluer l’influence du SRADDET dans l’atteinte (ou non) des objectifs fixés par la loi CR en matière de réduction de l’artificialisation.

La loi CR impose également au gouvernement de présenter un rapport tous les 5 ans, selon les termes de l’article 207 (disposition non codifiée). Ce rapport vise à évaluer la politique de limitation de l’artificialisation des sols. Il met plus particulièrement en exergue l’effectivité de la climatisation des documents d’urbanisme. Il présente aussi une comparaison entre les régions de la territorialisation de l’application des objectifs légaux. Il contient une analyse des moyens engagés par l’Etat dans le renouvellement urbain et dans la renaturation des sols, ainsi que des préconisations pour la détermination de la trajectoire pour la décennie 2031-2040.

Finalement, malgré les doutes exprimés quant à l’atteinte à l’autonomie des collectivités territoriales en matière d’urbanisme, nous considérons que cette orchestration par la loi est justifiée. Il s’agit d’amorcer un virage rapide compte tenu de l’urgence et du retard français en matière d’artificialisation des sols. Aussi, les dispositions visant à ce que les collectivités rendent compte de leurs actions plus rapidement nous semblent bienvenues, notamment car elles intensifient la démocratie environnementale appelée de ses vœux par la convention d’Aarhus.

III) L’accentuation marquée du caractère dirigiste sur des pans importants des politiques d’aménagement du territoire

Le dirigisme du législateur se manifeste enfin dans l’encadrement très strict concernant deux pans de l’urbanisme : l’urbanisme commercial et le réemploi des friches. Tandis que pour le premier, il s’agit de limiter les possibilités d’implantation (A) ; l’urbanisation des friches est encouragée et facilitée (B).

A) Un affermissement considérable du régime de l’urbanisme commercial

Comme le rappelle Vivien Zalewski-Sicard¹²⁴, l’urbanisme commercial est un enjeu important pour la réduction de l’artificialisation des sols. Représentant à lui seul 5% de l’artificialisation des sols

¹²⁴ Vivien ZALEWSKI-SICARD, « Environnement - Loi Climat, autorisation commerciale et lutte contre l’artificialisation des sols », *Sem. Jurid. Notar. Immobilière* vol. 44, 2021, (pp. 1312).

chaque année, cet urbanisme est également à l'origine de nombreux locaux vacants. Les nouvelles zones commerciales détournent effectivement la clientèle de celles déjà existantes.

Les incitations à concevoir un urbanisme commercial soucieux d'une consommation modérée des ENAF n'est pas une nouveauté : la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie disposait déjà que les implantations d'activités économiques et commerciales devaient répondre aux exigences environnementales du droit de l'urbanisme. Plus récemment, la loi ELAN a renforcé le dispositif en introduisant une incitation à ce que l'implantation se fasse dans des friches ainsi que dans des zones commerciales déjà existantes (C. com., art. L. 752-6). Dans ce cadre, les préfets devaient faire preuve de vigilance, afin de s'assurer de la bonne prise en compte de ces exigences lors des commissions d'aménagement commercial¹²⁵.

La loi climat et résilience va plus loin et pose un principe fort : l'interdiction principielle de délivrer une autorisation d'exploitation commerciale aux projets d'urbanisme commercial engendrant une artificialisation des sols (C. com., art. L. 752-6, §V). Ce principe est assorti de (trop) nombreuses exceptions, qui tendent à relativiser sa portée. Ces exceptions concernent les ensembles commerciaux de moins de 10 000m², qu'il s'agisse d'une construction nouvelle ou bien d'une extension (pour laquelle il existe une possibilité de dépassement de 1 000m²). Pour que ces exceptions s'appliquent, il reviendra au pétitionnaire de démontrer, à l'aide d'une analyse d'impact, que son projet s'insère en continuité avec les espaces urbanisés et qu'il obéit à l'un de ces critères alternatifs

- Le projet s'insère dans le cadre d'une opération de revitalisation de territoire ou dans un quartier prioritaire de la politique de la ville.
- Il s'intègre dans un espace déjà urbanisé, afin de favoriser notamment la mixité fonctionnelle.
- Il est compensé par la transformation des sols artificialisés en sols non artificialisés.
- Il s'insère au sein d'un secteur d'implantation périphérique ou d'une centralité urbaine identifiés par le DOO du SCoT.

Malgré ces nombreuses exceptions, il n'en demeure pas moins que l'urbanisme commercial se met au service de la lutte contre l'artificialisation des sols, avec un régime particulièrement restrictif et en toute cohérence avec l'économie générale de loi.

B) Un renforcement du réemploi des friches permis par la grande souplesse accordée à leur aménagement

Avec la loi SRU, et l'introduction de la notion clé de renouvellement urbain, les friches ont été identifiées comme un élément central, susceptible de résoudre l'équation de l'urbanisme contemporain

¹²⁵ « Circulaire n° 6206/SG sur le rôle des préfets en matière d'aménagement commercial dans le cadre de la lutte contre l'artificialisation », non publiée au JORF. NOR PRMX2022573C. 24 août 2020, (p. 1).

– à savoir une réponse à la crise du logement qui ne se traduit pas par une consommation excessive des ENAF. Cela n’a pas été démenti depuis : la loi ALUR avait, par exemple, mis en place le dispositif « tiers demandeur », qui permet aux opérateurs en charge du réemploi de la friche d’assumer les obligations de réhabilitation du site incombant en principe à l’ancien exploitant (C. envir., art. L. 512-21).

La loi climat et résilience n’échappe pas à ce mouvement, bien au contraire : les friches constituent par essence l’expression même de la résilience et de la stratégie de reconquête voulue par le législateur. Par conséquent, le législateur CR s’est attaché à faciliter le réemploi des friches. En ce sens, il a inscrit une définition des friches dans le code : les friches sont « 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 » (C. urb., art. L. 111-26). De plus, leur mobilisation en priorité s’impose au PADD du PLU¹²⁶.

Le législateur mobilise à nouveau la technique de la dérogation aux documents d’urbanisme pour faciliter un réemploi, dans le sens d’une densification, des friches. Ainsi, par décision motivée des autorités compétentes en matière d’autorisation d’urbanisme, il est possible de déroger aux règles du PLU en matière de gabarit par une majoration pouvant aller jusqu’à 30%, ainsi qu’aux règles relatives aux emplacements de stationnement (C. urb., art. L. 152-6-2).

Par ailleurs, la loi CR institue – à titre expérimental pour une durée de 3 ans – un nouveau certificat de projet, spécialement délivré pour les opérations portant sur le réemploi des friches. A l’instar du certificat d’urbanisme classique, ce certificat de projet permet une cristallisation du droit (dans son état au moment de la délivrance dudit certificat) pour une durée de 18 mois. Cette durée allongée par rapport au certificat d’urbanisme classique est souhaitable. Elle permet de faciliter les démarches des opérateurs car : « le chemin est en effet complexe sur le plan réglementaire puisque la reconversion est susceptible de mobiliser outre le code de l’urbanisme, le code de l’environnement, le code de la construction et de l’habitation, le code rural et de la pêche maritime, le code forestier, le code du patrimoine, le code de commerce et le code minier »¹²⁷. De fait, cette durée de 18 mois semble tout à fait proportionnée.

En somme, qu’il s’agisse de l’urbanisme commercial ou du réemploi des friches, la loi climat et résilience s’inscrit dans le prolongement des interventions législatives antérieures. Marquées par le sceau du dirigisme du législateur, mais sans être révolutionnaires, ces dispositions s’avèreront sans aucun doute utiles dans la poursuite des actions des collectivités publiques en la matière.

¹²⁶ Voir par ailleurs : section I, § III, B du présent chapitre.

¹²⁷ Pierre SOLER-COUTEAUX, *op. cit.*, (pp. 515).

Conclusion

La montée en puissance des préoccupations environnementales dans les politiques publiques n'a pas échappé au droit de l'urbanisme. Ce droit a effectué une véritable mue dans l'espoir qu'il accompagne la transition écologique. Celle-ci a débuté dès les premières interventions législatives de protection de l'environnement¹²⁸, mais s'est considérablement accélérée avec la loi SRU, sans être démentie depuis. Cette profonde mutation de ce droit, fruit d'interventions législatives cohérentes entre-elles et toujours plus soucieuses des considérations environnementales, constitue la première conclusion de cette étude. Un tel édifice légal est effectivement remarquable et justifie à lui-seul que la présente analyse en rende compte.

Pour autant, la tentative de mettre le droit de l'urbanisme au service de l'environnement présente une inévitable contradiction interne. Dès lors qu'il y a urbanisation, il y a atteinte à l'environnement, que ce soit par étalement urbain ou bien par l'énergie nécessaire à toute construction. Compte tenu des besoins en logement en France, cette tension, qui traverse tout le droit de l'urbanisme, n'est pas prête de s'estomper. La réponse apportée par le législateur a consisté en une incitation, prenant désormais la forme d'une obligation, à renouveler l'urbain. Cette approche s'articule autour d'un objectif de densification, se déclinant par une optimisation des zones vacantes et le réemploi des friches. Les constructions nouvelles y contribuent également : elles contiennent plus de logements pour une même emprise au sol et densifient ainsi les territoires. Cette approche se retrouve particulièrement dans les lois SRU, ENE, ALUR, ELAN et CR. Force est de constater que cette direction n'a pour l'instant permis de résoudre l'équation : sur la décennie 2010-2020, le rythme d'artificialisation était évalué à 28 400 hectares par an, dont près de la moitié de la surface était consacrée à la construction de logements¹²⁹. Ce résultat français est décevant. Cela est encore plus vrai en comparaison à ses voisins : « la France détient le 'record d'Europe' de la surface artificialisée par habitant : 47 km²/100 000 habitants, contre 41 en Allemagne et 30 au Royaume-Uni, en Espagne, et même 29 aux Pays-Bas »¹³⁰. Ce constat d'échec justifie le renforcement des contraintes dans la consommation des ENAF dans le but d'enrayer l'étalement urbain, dont les effets environnementaux sont délétères. La loi climat et résilience constitue à ce titre un apport majeur par l'introduction d'un double objectif temporel, qui se traduit par un horizon d'absence d'artificialisation nette d'ici à 2050, dont l'atteinte devrait être permise par une diminution de moitié de l'artificialisation pour chaque décennie jusqu'en 2050. Les documents d'urbanisme, nous l'avons vu, devront être mis à jour pour intégrer cet objectif légal. La loi climat et résilience assigne donc un cap très clair : la réalisation de la politique de logements ne doit se faire par un étalement urbain

¹²⁸ Nous pensons à l'art. 2 de la loi du 13 juillet 1976 relative à la protection de l'environnement.

¹²⁹ Jean-Baptiste Blanc, Anne-Claire Loisier et Christian Redon-Sarrazy, *op. cit.*, (p. 7).

¹³⁰ Pierre SOLER-COUTEAUX, *op. cit.*, (p. 513).

non-compensé. La clarté des termes et de l'agenda marque une rupture en droit de l'urbanisme, c'est pourquoi la loi climat et résilience appartient déjà, à nos yeux, aux grandes lois du droit de l'urbanisme.

Aussi, la lutte contre l'étalement urbain a eu pour conséquence une forme de recentralisation des pouvoirs dans la détermination des politiques d'urbanisme. L'urbanisme se pense désormais quasi-exclusivement à l'échelle supracommunale. En ce qui concerne l'utilisation des sols, bien que la répartition des compétences soit demeurée inchangée depuis la décentralisation (C. urb., art. L. 101-1), il est indéniable que les contraintes fixées légalement et pesant sur les collectivités publiques se sont accrues considérablement. La loi climat et résilience en constitue pour l'heure le paroxysme. Ce dispositif s'articule autour de deux stratégies du législateur. Il s'agit d'une part d'influencer les partis urbanistiques par un enrichissement du contenu environnemental des documents d'urbanisme. D'autre part, le législateur a contraint purement et simplement les collectivités publiques à réduire la consommation des ENAF¹³¹. Il en résulte un sentiment de « dépossession » de la compétence en matière urbanistique que les extraits d'entretiens mobilisés dans le cadre de cette étude ont contribué à mettre en évidence. Nous avons soutenu qu'en l'occurrence la fin justifie les moyens. L'importance de lutter contre l'étalement urbain justifie une remise en cause très claire de l'autonomie des collectivités territoriales dans leur compétence de gestion du territoire. Néanmoins, cela ne nous empêche pas d'affirmer que ce recours à la contrainte demeure regrettable : il aurait été préférable de convaincre les élus locaux plutôt que de remettre en cause l'exercice concret de leur compétence, d'autant plus que les questions urbanistiques sont importantes dans la vie démocratique locale.

Au sein de la mutation du droit de l'urbanisme vers un droit qui tend à se mettre au service de l'environnement, la place prise par la protection de la biodiversité est notable. Il s'agit autant de mettre fin à l'altération de la biodiversité par le grignotage des ENAF du fait de l'extension urbaine que de permettre son déploiement dans les villes. A ce titre, les documents d'urbanisme doivent établir les trames verte et bleues, agir pour la protection des continuités écologiques, prévoir des transitions douces entre l'espace urbain et les ENAF. Ici aussi la loi climat et résilience renforce utilement ce mouvement : la notion d'artificialisation permet de rendre compte explicitement de l'altération de la fonction écologique d'un sol. Avec cette notion, nul ne pourra ignorer les conséquences néfastes de l'étalement urbain pour la biodiversité. Quant à la possibilité de renaturer, elle offre une soupape aux planificateurs urbains à l'heure de l'absence d'artificialisation nette de sols : ils pourront poursuivre l'extension urbaine à condition que l'intervention néfaste de l'Homme soit compensée par ailleurs via une renaturation (que nous espérons qualitative).

Naturellement parcellaire, la présente étude gagnerait particulièrement à être enrichie et prolongée d'une étude approfondie sur la politique de logement française, afin de présenter le second

¹³¹ Nous pensons notamment à l'introduction des objectifs chiffrés ou bien à la trajectoire prévue par la loi CR.

terme de l'équation centrale du droit de l'urbanisme. Il s'agirait, par exemple, de s'intéresser aux dispositions légales en vue d'une construction durable et plus dense.

Finalement et pour l'élargir le débat, la grande inconnue quant au succès de la lutte contre l'étalement urbain demeure, à nos yeux, l'acceptabilité de la densification. Le droit de l'urbanisme devra vraisemblablement composer avec les revendications de plus en plus nombreuses contre la bétonnisation et contre les îlots de chaleur. Cette relation entre la densité et la qualité urbaine demeure largement impensée par le droit, ce qui pourrait s'avérer problématique dans les mois et années à venir.

Sources

OUVRAGES GENERAUX :

JACQUOT, H., *Droit de l'urbanisme*, Précis Dalloz, 2019.

SOLER-COUTEAUX, P. et E. CARPENTIER, *Droit de l'urbanisme*, Hypercours Dalloz (7^e édition), 2019.

— — —, *Droit de l'urbanisme*, Hypercours Dalloz (8^e édition), 2022.

VAN LANG, A., *Droit de l'environnement*, PUF (5^e édition) 2021.

ARTICLES DE REVUE :

AUBEL, C., « Biodiversité : que change la loi Grenelle 2 ? - . - Le point de vue d'une association de défense de l'environnement. », *Environnement n°3*, 2011.

BILLET, P., « Loi ALUR et lutte contre l'étalement urbain », *JCP / La semaine juridique – Édition administrations et collectivités territoriales n° 37*, 2014.

CARPENTIER, E., « Environnement - Loi Climat, documents d'urbanisme et lutte contre l'artificialisation des sols », *La Semaine Juridique Notariale et Immobilière*, 2021.

FUCHS, O., « Le droit de la biodiversité, une nouvelle frontière du droit de l'environnement », *AJDA*, 2019.

GILLIG, D., « Grenelle de l'environnement - Grenelle 2 : l'impact sur le droit de l'urbanisme, de A à Z », *Environnement*, 2010.

JACQUOT, H. et J.-P. LEBRETON, « La réforme du plan local d'urbanisme », *AJDA*, 2010.

JEGOUZO, Y., « La loi ALUR du 24 mars 2014 : vue panoramique et tableau impressionniste », 2014.

LE GRAND, V., « Lutte contre l'artificialisation des sols et "climatisation" des documents d'urbanisme », *Editions législatives*, 2021.

LHERMINIER, C. et B. PERRINEAU, « Loi ALUR : le PLUi, le nouvel outil de planification urbaine ? », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n°16 2125*, 2014.

NOGUELLOU, R., « La loi Climat et résilience et le droit de l'urbanisme : le zéro artificialisation nette », *AJDA*, 2022.

SOLER-COUTEAUX, P., « Les documents d'urbanisme à l'épreuve du zéro artificialisation nette : un changement de paradigme », *RDI*, 2021.

STRUILLOU, J.-F., « L'intégration des préoccupations environnementales dans les documents de planification urbaine. L'apport de la loi Grenelle II », *RFDA*, 2012.

VAN LANG, A., « Le droit de la transition écologique en devenir », *AJDA*, 2022.

VIDALENC, G., « La gestion économe des sols Densification des villes et lutte contre l'étalement urbain : état des lieux et prospective », *La Semaine Juridique Notariale et Immobilière*, 2009.

WORMSER, E. et V. GUINOT, « Documents d'urbanisme - La pierre du Conseil d'État à l'édifice de la lutte contre l'étalement urbain », *Construction – Urbanisme*, 2011.

ZALEWSKI-SICARD, V., « Environnement - Loi Climat, autorisation commerciale et lutte contre l'artificialisation des sols », *La Semaine Juridique Notariale et Immobilière*, 2021.

RAPPORTS :

BLANC, J.-B., A.-C. LOISIER et C. REDON-SARRAZY, *Rapport d'information sur l'objectif de zéro artificialisation nette à l'épreuve des territoires*, Commission des affaires économiques du Sénat, 2021.

FOSSE, J., *Objectif « Zéro artificialisation nette » : quels leviers pour protéger les sols ?*, France Stratégie, 2019.

Etude d'impact. Projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, Assemblée Nationale, 2021.

Tome I - Diagnostic et mesures phares, Commission pour la relance durable de construction de logements, 2021.

ILLUSTRATION :

KLEE, P. *Stadtartiger Aufbau*, 1917.

Annexes

Annexe 1 : Méthodologie des entretiens

Dans le cadre de cette étude, il m'a été permis de rencontrer 6 personnes en lien plus ou moins direct aux politiques d'urbanisme. Il a été décidé d'un commun accord de ne pas retenir de citation tout en préservant leur anonymat. Voici le profil des enquêtés :

- Un représentant du service urbanisme de la communauté d'agglomérations de Saint-Dié-des-Vosges en charge de la mission « Petites villes de demain ». L'entretien a été réalisé en visioconférence le 16 mars 2022.
- Deux représentantes du service « Urbanisme et territoires » de l'Eurométropole. Une personne se concentrait sur la dimension architecturale de l'aménagement urbain tandis que l'autre personne était spécialisée sur la planification. Ce double entretien a été réalisé en visioconférence le 18 mars 2022.
- Une représentante du service juridique de la police du bâtiment de l'Eurométropole. L'entretien a été réalisé par visioconférence le 23 mars 2022.
- Une conseillère municipale, adjointe au maire en charge de l'urbanisme à Kintzheim (67600). L'entretien a été réalisé en visioconférence le 24 mars 2022.
- Un responsable du service « Planification, foncier et cohésion territoriale » de l'Agence d'urbanisme de Strasbourg Rhin Supérieur (ADEUS). Cet entretien s'est tenu dans les locaux de l'ADEUS le 28 mars 2022.

La méthode retenue pour les entretiens relevait davantage de l'échange informel – parfois proche de la discussion. Il ne s'agissait pas d'adopter une focale sociologisante, et ce pour deux raisons : d'une part, l'objectif de ces entretiens n'était pas d'obtenir un matériel empirique propice à une étude sociologique ; et d'autre part, l'entretien à but sociologique peut inquiéter les enquêtés, qui ne s'exprimeront pas librement.

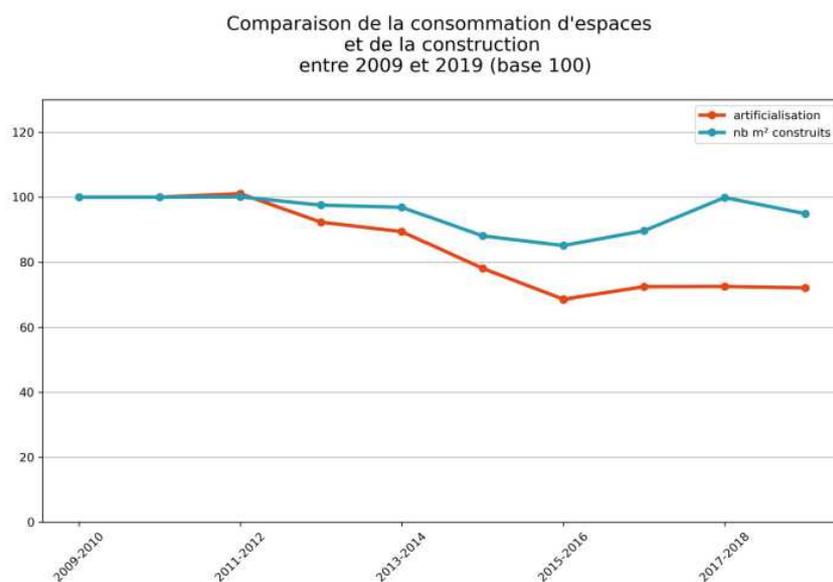
Par conséquent, ces entretiens ont eu trois vertus principales dans ce travail :

- Cela permettait de confronter le droit à la pratique : quels sont les éléments les plus importants au quotidien ? Comment est menée l'association des personnes publiques ? La concertation du public ? Quelles sont les grandes étapes de l'élaboration d'un document d'urbanisme ? Quelle est la perception des élus locaux vis-à-vis de ce droit particulièrement technique ? Pourquoi les objectifs en matière de lutte contre l'étalement urbain n'étaient pas atteints ?
- Il a été possible de dégager le ressenti de professionnels par rapport aux évolutions du droit de l'urbanisme en matière de lutte contre l'étalement urbain : quels sont les points de friction ? Quelle est leur opinion quant à l'évolution du droit ? Est-il difficile à appliquer au quotidien ?

- Ces entretiens m’ont permis d’aller à l’essentiel et de recentrer mon analyse sur les aspects les plus saillants – pour les professionnels – du droit de l’urbanisme. Ainsi, les entretiens ont été décisifs dans la structuration de mon plan (notamment dans l’ordre des différentes parties).

L’emploi de ce matériel empirique n’était pas aisé. Le fait de ne pas pouvoir citer directement les propos y est naturellement pour beaucoup. Mais surtout, les éléments issus des entretiens étaient souvent plus généraux que les aspects mentionnés dans le présent développement, notamment du fait que les questions portaient davantage sur la pratique que sur des aspects précis du droit. Ainsi, il fallait trouver un juste milieu, afin que les éléments empiriques s’intègrent bien dans le propos technique et juridique de l’analyse. Pour y parvenir au mieux, il a été décidé de ne se référer qu’à des exemples de situations (ex : le recensement des locaux vacants et des friches dans la communauté d’agglomération de Saint-Dié-des-Vosges ; la volonté d’éviter de modifier ou réviser les documents d’urbanisme peu de temps avant les élections à Kintzheim, ...).

Annexe 2 : Comparaison de la superficie d’espaces construits à celle de la surface artificialisée entre 2009 et 2019



Source : Portail de l’artificialisation des sols, « La consommation d’espaces et ses déterminants d’après les Fichiers fonciers (période 2009-2019 – chiffres au 1er janvier 2019) ». D’après les données de Sit@del locaux commencés, Fichiers fonciers 2009-2017. Via : <https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/determinants-artificialisation-2009-2019>. Dernière consultation le 21/05/2022.

Annexe 3 : Présentation générale de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (JORF n°0196 du 24 août 2022)

La loi climat et résilience était particulièrement attendue. Premièrement du fait de sa genèse : cette loi est l'aboutissement d'un processus démocratique inédit en France, en réponse au mouvement social (inédit lui-aussi) des « Gilets jaunes ». Ce mouvement fut initié à l'automne 2018 à la suite de la hausse de la taxe carbone sur les énergies fossiles et traduisait, pour le dire vite, des difficultés économiques, pour une part importante de la population, causées par la décarbonation de l'économie dans le cadre de la transition écologique. C'est dans ce contexte que le gouvernement a décidé de l'organisation d'un grand débat national ainsi que de la convention citoyenne pour le climat. Ces initiatives s'inscrivent, au demeurant, pleinement dans le cadre de la démocratie environnementale appelée de ses vœux par la convention d'Aarhus. La CCC consiste en la réunion de 150 membres de la société civile tirés au sort, dont la mission est « de proposer des 'mesures structurantes' afin de réduire, 'dans un esprit de justice sociale', les émissions de GES d'au moins 40 % d'ici 2030 par rapport à 1990 »¹³². La CCC a produit un rapport contenant 149 propositions, qui fut remis au Président de la République le 21 juin 2020. Excluant immédiatement 3 d'entre elles, ce sont donc 146 propositions de la CCC qui ont été reprises et doivent être mises en œuvre (par le pouvoir réglementaire, dans le cadre de France Relance ou bien par la LCR). Le projet de loi climat et résilience reprend 46 mesures de la CCC¹³³. Le travail parlementaire a mis en avant des divergences de fond entre l'Assemblée nationale et le Sénat – la chambre haute ayant adopté plus de 700 amendements sur les 218 articles adoptés par l'Assemblée nationale en première lecture¹³⁴. Finalement adoptée le 22 août 2021, la loi climat et résilience s'articule en huit titres, qui reprennent la structure du rapport final de la CCC. Sont ainsi développés les thématiques « consommer », « produire et travailler », « se déplacer », « se loger », « se nourrir ». Les parlementaires ont également développé le thème du renforcement de la protection judiciaire de l'environnement (titre VII), qui était en germe dans le rapport final de la CCC¹³⁵.

La loi climat et résilience ne se résume donc pas à l'urbanisme. Elle présente un caractère « touche-à-tout »¹³⁶ traduisant, d'après le ministère de la transition écologique, le caractère global de son ambition. A ce titre, la loi est intéressante, car elle propose des réponses visant les différents pans de l'activité humaine et constitue donc un « acte I de la transition écologique »¹³⁷.

¹³² Agathe VAN LANG, *op. cit.*, (p. 134).

¹³³ *Ibid.*

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ Convention Citoyenne pour le Climat, *op. cit.*, (pp. 399).

¹³⁶ Agathe VAN LANG, *op. cit.*, (p. 134).

¹³⁷ Agathe VAN LANG, *op. cit.*, (pp. 133).

Néanmoins, l'insuffisance des mesures a largement été mise en avant lors des discussions autour de la loi CR. En effet, comme le souligne Agathe Van Lang¹³⁸, l'article 1^{er} de la loi, qui proclame la volonté de l'Etat français de respecter ses engagements internationaux en matière de transition écologique, apparaît douteux compte tenu des consultations organisées à l'occasion du projet de loi. Le Conseil économique social et environnemental (CESE), dans son avis du 27 janvier 2021, est critique tant sur le fond que sur la forme. Estimant, premièrement, que la loi CR ne permettra pas à l'Etat français de suivre les trajectoires prévues par sa Stratégie nationale bas-carbone, qui impliquerait de « baisser le rythme annuel de réduction des émissions et les diviser par six d'ici 2050 »¹³⁹. Regrettant, ensuite, la manière dont le CESE a été saisi, notamment sur la brièveté des délais pour rendre son avis ainsi que sur la transmission, jugée trop lente, par le gouvernement des informations du projet de loi ; tout en épinglant le travail parlementaire de l'Assemblée nationale, dont l'étude d'impact est jugée imprécise¹⁴⁰. Le Conseil d'Etat a estimé que l'impossibilité d'atteindre les objectifs fixés par l'Etat français n'est pas sérieusement contestée par le ministère de la transition écologique (CE, n° 427301, 1^{er} juill. 2021, *Commune de Grande-Synthe*). Ainsi, la loi CR, prise dans son ensemble, peut s'apparenter à un « défilé de mesurettes »¹⁴¹. Nous l'avons montré lors de l'analyse, nous ne nous rangeons pas de cet avis en ce qui concerne le droit de l'urbanisme, dont les dispositions sont des évolutions majeures à bien des égards.

¹³⁸ Agathe VAN LANG, *op. cit.*, (p. 134).

¹³⁹ Michel BADRE et Claire BORDENAVE, *op. cit.*, (p. 104).

¹⁴⁰ Michel BADRE et Claire BORDENAVE, *op. cit.*, (p. 19).

¹⁴¹ Agathe VAN LANG, *op. cit.*, (p. 135).

Annexe 4 : Nomenclature des surfaces artificialisées et non-artificialisées au sens de l'annexe à au projet d'article R. 101-1 du code de l'urbanisme

Catégories de surfaces	
Surfaces artificialisées	1° Surfaces dont les sols sont imperméabilisés en raison du bâti (constructions, aménagements, ouvrages ou installations)
	2° Surfaces dont les sols sont imperméabilisés en raison d'un revêtement (artificiel, asphalté, bétonné, couvert de pavés ou de dalles)
	3° Surfaces partiellement ou totalement perméables dont les sols sont stabilisés et compactés, et recouverts de matériaux minéraux
	4° Surfaces partiellement ou totalement perméables dont les sols sont constitués de matériaux composites (couverture hétérogène et artificielle avec un mélange de matériaux non minéraux)
	5° Surfaces couvertes par une végétation non ligneuse à usage résidentiel, de production secondaire ou tertiaire, ou à usage d'infrastructures, de transport ou de logistique.
Surfaces non artificialisées	6° Surfaces naturelles, nues (sable, galets, rochers, pierres ou tout autre matériau minéral, y compris les surfaces d'activités extractives de matériaux en exploitation) ou couvertes en permanence d'eau, de neige ou de glace.
	7° Surfaces à usage de cultures, qui sont végétalisées (agriculture, sylviculture) ou en eau (pêche, aquaculture, saliculture).
	8° Surfaces végétalisées constituant un habitat naturel, y compris les surfaces végétalisées qui n'entrent pas dans les catégories 5°, 6° et 7°

Source : D'après le projet de décret n° X du X relatif à la nomenclature de l'artificialisation des sols pour la fixation et le suivi des objectifs dans les documents de planification et d'urbanisme. NOR : LOGL2201338D.

Via : http://www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/logl2201338d_projet-decret-nomenclature_zan.pdf. Dernière consultation le 19/05/2022.

Annexe 5 : Typologie des impacts sur l'environnement de l'artificialisation des sols

Type de sol artificialisé ou anthroposol	Transformé	Reconstitué ou reconstruit	Ouvert	Scellé ou imperméabilisé	
Exemple	Jardins, terrains d'agriculture urbaine sur sols reconstitués	Abords végétalisés d'installations industrielles ou de voiries, carrières réhabilitées	Friches urbaines ou industrielles, remblais ferroviaires, carrières abandonnées	Surface bâties, voiries, trottoirs, bâtiments	
Impacts sur l'environnement, en comparaison d'un ENAF	Biodiversité des sols	Préservation voire amélioration de la biodiversité des sols (microorganismes, méso-, micro- et macrofaune)	Impacts négatifs à très négatifs sur la méso-, micro- et macrofaune, notamment liés aux pollutions diffuses.		Destruction élevée de la biodiversité microbienne Impacts négatifs à très négatifs sur la méso-, micro- et macrofaune
	Paysages, habitats et biodiversité animale et végétale	<ul style="list-style-type: none"> ● Impacts potentiels liés à la plus ou moins grande fragmentation des habitats ● Diminution de la diversité des espèces et favorisation des espèces exotiques 	<ul style="list-style-type: none"> ● Contribution potentielle au maintien de continuités écologiques ● Effets négatifs des infrastructures de transport globalement proportionnels aux flux de transport 	<ul style="list-style-type: none"> ● Contribution potentielle au maintien de continuités écologiques ● Effets positifs potentiels des friches sur la macrofaune 	Impacts très négatifs
	Capacité de séquestration du carbone	Teneur en carbone organique élevée	Teneur en carbone variable en fonction du niveau d'altération des couches superficielles des sols		Très fort déstockage de carbone lorsque l'imperméabilisation implique un décapage superficiel des sols, riche en matière organique
	Pollutions des sols.	Pollution diffuse potentielle liée à l'accumulation d'ETM et de retombées de particules.	Risque de pollution concentrée sur les sols anthropisés ayant subi des pollutions diffuses, notamment par des ETM ou des substances toxiques (polluants organiques de type HAP, pesticides, retardateurs de flammes, etc.).		
	Gestion des eaux pluviales et impact sur l'hydrologie urbaine	Préservation variable des capacités d'absorption et d'écoulement des eaux, en fonction du niveau d'altération des sols			Aggravation des phénomènes de ruissellement à l'échelle locale et au niveau de bassins versants
	Pollutions des eaux	Pollutions potentielles liées à l'usage de pesticides.	Pollutions potentielles liées à la présence de substances toxiques et aux impacts négatifs des transports.		Risques de pollution accrus par les rejets d'eaux pluviales concentrés en polluants.
	Microclimat	Capacité de limitation des hausses de température proportionnée à la densité et au type de végétation			Impact sur le microclimat urbain avec le risque d'apparition d'ICU
	Pollution de l'air	Absorption superficielle des particules fines par certains types de végétaux, notamment les arbres.			Absorption quasi nulle des particules polluantes.
Pollutions sonores	Capacité relative d'absorption des ondes sonores par les sols, en fonction de la rugosité des sols			Forte réverbération des sons	

Source : France Stratégie, d'après Béchet B., Le Bissonnais Y. et Ruas A. (coord.) (2017), « Sols artificialisés et processus d'artificialisation des sols : déterminants, impacts et leviers d'action », synthèse du rapport d'expertise scientifique collective, INRA, Paris.

Table des matières

Remerciements.....	4
Liste des abréviations.....	6
Sommaire	8
Introduction	10
Chapitre I : La mise en place progressive d'un cadre légal strict autour de la notion lutte contre l'étalement urbain	16
Section I : Un enrichissement marqué du contenu des documents d'urbanisme au service de la protection de l'environnement	16
I) Une planification stratégique intégrant pleinement les enjeux environnementaux	16
A) La loi SRU : une refonte ambitieuse des documents d'urbanisme désormais vecteurs d'un projet politique	16
B) La multiplication des objectifs généraux à consonnance environnementale depuis la loi SRU.....	18
1) <i>Les objectifs traduisant le souci d'une économie de l'usage des sols.....</i>	<i>19</i>
2) <i>Un élargissement du champ du droit de l'urbanisme par des objectifs environnementaux plus généraux.....</i>	<i>20</i>
II) L'examen obligatoire de la situation du territoire ou la prise en compte nécessaire des conséquences environnementales des politiques urbanistiques	21
A) L'inflation du contenu du rapport de présentation au service des considérations environnementales.....	21
B) Un effet juridique non-négligeable bien qu'indirect du rapport de présentation et du PADD	23
III) Le concours de personnes publiques et privées comme contrôle du bon respect de l'objectif de lutte contre l'étalement urbain.....	24
A) L'implication des personnes publiques : des négociations et contrôles cruciaux à l'élaboration du document d'urbanisme	25
B) L'implication du public dans l'élaboration des documents d'urbanisme : une cruciale synthèse d'enjeux démocratique et électoral	26
Section II : Une démarche prescriptive du législateur permettant un renforcement considérable de l'objectif	28
I) L'imposition des documents d'urbanisme comme contrainte au développement d'une action contre l'étalement urbain	29
A) Les avantages offerts par les documents refondés ou l'incitation positive à suivre le cadre légal national	29
B) La caducité des anciens documents d'urbanisme ou l'incitation négative à suivre le cadre légal national	30
II) L'obligation de recourir à des mesures chiffrées : une prescription frontale du législateur	31

A) En matière de consommation des ENAF : une vertu pédagogique plus qu'une véritable contrainte	31
B) En matière de densité : un changement de paradigme conduisant à ériger la densification en priorité du droit de l'urbanisme.....	33
III) Le transfert de la compétence urbanistique vers l'intercommunalité : un changement d'échelle pertinent dans la réalisation de l'objectif.....	34
A) Le passage du PLU au PLU(i) : d'une utilité certaine à la lutte contre l'étalement urbain à une difficile imposition aux communes	34
B) Le SCoT : nécessaire rempart à la difficile acceptation du PLU(i)	36
Chapitre II : La loi climat et résilience : une synthèse inédite entre la réglementation de l'usage du sol et la protection de la biodiversité marquée par le sceau du dirigisme	38
Section I : L'appréhension du sol selon sa fonction écologique : une révolution en droit de l'urbanisme	38
I) L'artificialisation des sols : une notion source d'incertitudes malgré le didactisme du législateur	39
A) Le didactisme du législateur comme moyen de sécuriser la bonne application de la notion	39
B) Un bouleversement méthodologique prometteur mais non exempt d'interrogations	40
II) Une loi renforçant considérablement la protection de la biodiversité en droit de l'urbanisme	43
A) L'artificialisation des sols comme notion pertinente à l'appréhension de la préservation et du rétablissement des continuités écologiques	43
B) L'introduction de la notion de « renaturation » accentuant la logique de compensation des politiques de biodiversité	44
III) Un encouragement sans précédent de la densification.....	46
A) Les observatoires de l'habitat et du foncier : la mise en place d'outils prometteurs au service des politiques de densification	46
B) Une loi (re)misant sur la densification sans le souci de son acceptabilité.....	47
Section II : Une loi dans la droite ligne des précédentes : un resserrement inédit des mesures de lutte contre l'étalement urbain.....	49
I) Un double objectif temporel inscrit dans la loi ou le dirigisme du législateur poussé à son paroxysme.....	49
A) Le nouvel objectif d'absence d'artificialisation nette des sols à l'horizon 2050 comme étoile du Berger du droit de l'urbanisme	49
B) La mise en place d'une trajectoire déterminée par la loi ou le téléguidage des collectivités territoriales.....	51
II) L'orchestration de la mise en action des collectivités : la contrainte au service de la rapidité	53
A) Une volonté de « climatiser » rapidement les politiques d'urbanisme source d'interrogations	53

B) L'obligation de rendre compte par la mise en place d'évaluations régulières de l'atteinte des objectifs légaux.....	55
III) L'accentuation marquée du caractère dirigiste sur des pans importants des politiques d'aménagement du territoire	56
A) Un affermissement considérable du régime de l'urbanisme commercial.....	56
B) Un renforcement du réemploi des friches permis par la grande souplesse accordée à leur aménagement	57
Conclusion.....	60
Sources.....	63
Annexes	65
Table des matières	71