

ÉTUDE IMMOBILIER



ZÉRO ARTIFICIALISATION NETTE DES SOLS (ZAN)

Chacun aura noté, ces derniers mois, une certaine agitation médiatique autour du logement. L'équipe du 119^e Congrès des notaires de France – qui se réunira à Deauville du 27 au 29 septembre prochain – est à l'œuvre sur ce sujet depuis 2 ans déjà. Forte de cette réflexion, la première commission, « *Développer l'offre de logement* », propose une contribution relative à l'objectif de Zéro artificialisation nette des sols (ZAN) de 2050.

1102

Le ZAN ?... Restons zen !



ALEXANDRE LEROUX
SOPHIE LAMBERT
RAPHAËL LÉONETTI

Alexandre Leroux, notaire au Mans, président de la 1^{re} commission

Sophie Lambert, notaire à Antibes, rapporteur de la 1^{re} commission

Raphaël Léonetti, notaire à Paris, rapporteur de la 1^{re} commission

Ndlr : le 119^e Congrès des notaires de France aura pour thème « *Le logement. Le devoir de faire mieux, le droit pour faire autrement* ». Il aura lieu à Deauville les 27, 28 et 29 septembre 2023.

¹ - Le principe du Zéro artificialisation nette des sols (ZAN) s'apparente à un vrai roman à suspens sur lequel les passions se déchainent depuis la parution de son texte fondateur¹.

Au-delà même de toute la prose pouvant être publiée tant dans les revues spécialisées que dans les supports grand public ; au-delà même de tous les colloques organisés et des débats enflammés qu'il entraîne lors des tables rondes, c'est bien auprès des élus locaux et des parlementaires que le ZAN suscite la plus vive agitation.

Celle-ci a commencé à se manifester au lendemain de la publication des décrets du 29 avril 2022 qui définissent les premières normes juridiques « *concrètes* » de la trajectoire dessinée par le ZAN². Ainsi dès le mois de juin 2022, l'Asso-

¹ L. n° 2021-1104, 22 août 2021, dite loi Climat et résilience : JO 24 août 2021, texte n° 1 ; JCP N 2021, n° 42-43, 1301-1308 ; JCP N 2021, n° 44, 1309-1314 ; JCP N 2021, n° 45, 1315-1321.

² D. n° 2022-763, 29 avr. 2022 : JO 30 avr. 2022, texte n° 62 ; JCP N 2022, n° 18, act. 531.



ciation des Maires de France (AMF) déposait un recours devant le Conseil d'État, alors que dans le même temps, une commission sénatoriale présidée par Jean-Baptiste Blanc remettait un rapport pointant du doigt l'absence de modèle économique du ZAN. Après un été tempétueux dans les arcanes du Sénat³, les esprits ne se sont pas refroidis malgré l'arrivée de l'hiver. Pour preuve, le 14 décembre dernier, alors que l'AMF éditait un recueil de vingt propositions pour la mise en œuvre du ZAN⁴, la mission sénatoriale conjointe de contrôle de la mise en application du ZAN remettait une proposition de loi visant à la faciliter, adoptée depuis en première lecture par le Sénat le 16 mars dernier⁵ et actuellement en cours d'examen à l'Assemblée nationale.

De son côté, le Gouvernement, bien que reconnaissant des maladresses rédactionnelles dans les textes et ayant promis d'en accepter la réécriture partielle, reste inflexible sur les objectifs assignés et le calendrier à respecter.

Alors, pour comprendre tout ce tumulte et malgré tout rester zen, revenons à ses origines.

1. Zéro artificialisation nette des sols : le retour aux sources

2 - Le défi posé par l'article 191 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021, dite Climat et résilience, est le suivant : « Afin d'atteindre l'objectif national d'absence de toute artificialisation nette des sols en 2050, le rythme de l'artificialisation des sols dans les dix années suivant la promulgation de la présente loi doit être tel que, sur cette période, la consommation totale d'espace observée à l'échelle nationale soit inférieure à la moitié de celle observée sur les dix années précédant cette date. Ces objectifs sont appliqués de manière différenciée et territorialisée, dans les conditions fixées par la loi. »

Celui-ci est directement issu de l'objectif 1.3 du Plan Biodiversité en date du 4 juillet 2018 : « Limiter la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers pour atteindre l'objectif de zéro artificialisation nette » et de la Convention citoyenne pour le climat, organisée à sa suite, en octobre 2019, dont l'objectif SL3 du rapport adopté le 21 juin 2020 est de « lutter contre l'artificialisation des sols et l'étalement urbain en rendant attractive la vie dans les villes et les villages ».

3 - On ne peut que se féliciter que le ZAN soit né auréolé de l'assentiment du peuple français !

Relevons en parallèle que l'absence de toute artificialisation nette des sols en 2050 rejoint l'objectif de la neutralité carbone à atteindre à la même échéance et qu'elle répond à l'ambition européenne d'ar-

rêt de « toute augmentation nette de la surface de terre occupée » d'ici 2050 officialisée en 2011 par la Commission européenne.

4 - Lorsque l'on prend conscience que depuis 2016, chaque année, c'est l'équivalent de la métropole de Dijon qui est artificialisée (240 km²), dont 68 % à destination de l'habitat⁶, on ne peut que souscrire à l'ambitieux objectif posé par la loi Climat et résilience. D'ailleurs, aucun de nos élus ne remet en cause ni son bien-fondé ni son intérêt supérieur pour la nation.

5 - Alors, pourquoi ce courroux ostentatoire ? Cette ire n'est-elle que la manifestation de notre esprit bien gaulois de la contestation à tout va ? Certainement pas ! La fronde affichée à l'encontre des pouvoirs publics trouve son origine dans la traduction juridique jugée « technocratique » du ZAN pour les municipalités, intercommunalités et leurs échelons supérieurs. Voilà donc qui nous amène à devoir s'y pencher.

2. La conception juridique du ZAN

6 - Ainsi qu'il ressort de la lecture de l'article 191 de la loi Climat et résilience ci-dessus, la trajectoire ZAN se dessine en deux temps : une première période allant de 2021 à 2031 (A), puis une seconde jusqu'en 2050 (B).

A. - Le ZAN de 2021 à 2031 : la mesure de consommation d'ENAF

7 - Compte tenu des enjeux qu'implique la trajectoire ZAN à chaque échelon territorial et que l'État n'est pas, à ce jour, en mesure de proposer un outil suffisamment précis et nationalement approuvé permettant de mesurer l'artificialisation des sols telle qu'entendue par le texte, les pouvoirs publics ont fixé pour résultat de notre décennie la réduction de moitié du rythme de consommation réelle des espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) par rapport aux dix dernières années.

La consommation d'ENAF (ou espaces NAF) est entendue « comme la création ou l'extension effective d'espaces urbanisés sur le territoire concerné ».

Pour y parvenir, il a été créé « L'Observatoire de l'artificialisation des sols », qui a publié pour la première fois en juillet 2022 ses données pour les années 2009 à 2021, accessibles sur un site en ligne⁷.

Que l'on se comprenne bien : de 2021 à 2031, il n'y a pas lieu de parler de la mesure de l'artificialisation de sols, mais de la mesure de consommation d'espaces NAF.

EXEMPLE

➔ La ville du Mans a consommé, entre 2009 et 2021, 1 007 700 m² de nouvelles surfaces, dont 673 628 m² pour

3 V. dans le rapport du 119^e Congrès des notaires de France quelques morceaux choisis des propos tenus par les représentants des associations d'élus au Sénat lors d'une table ronde en date du 27 juillet 2022.

4 www.amf.asso.fr/documents-lutte-contre-lartificialisation-solspropositions-lamf-pour-la-mise-en-uvre-du-zan/41499.

5 www.senat.fr/leg/tas22-076.html.

6 Source CEREMA.

7 <https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/cartographie-artificialisation>.



© PEXIVAL_I/STOCK, GETTY IMAGES PLUS

l'habitat. Par rapport à l'augmentation de la population sur la période 2013-2018, cela représente une réduction de 294,46 m² par habitant supplémentaire. Il y a donc eu une densification sur le territoire au titre de la période considérée. Si l'on s'en tient alors à la période transitoire en cours, la commune du Mans devrait parvenir au 22 août 2031 à une consommation d'espaces réduite à 503 850 m².

8 - Déjà, on commence à comprendre pourquoi la tension monte auprès de nos élus... En effet, en l'état actuel des textes, les communes et intercommunalités qui se sont déjà engagées depuis plusieurs années dans un processus de consommation « vertueuse » ou du moins « raisonnée » de leur territoire se verront pénalisées d'ici 2031 !

Et que dire alors sur ce qui attend les communes à compter de 2031 et d'ici 2050 ?

B. - Le ZAN de 2031 à 2050 : la mesure de l'artificialisation

9 - En 2031, les outils nécessaires à une mesure objective de l'artificialisation des sols (à savoir le référentiel d'occupation du sol à

grande échelle ou « OCS GE ») devraient être pleinement déployés. De même, les documents de planification et d'urbanisme, depuis l'échelon régional jusqu'à l'échelon local, devront normalement avoir été mis en concordance avec l'objectif ZAN.

Dès lors, il pourra être passé de la période de « rodage » (réduction de moitié de la consommation d'ENAF en 10 ans) à la trajectoire réellement attendue d'absence de toute artificialisation nette des sols.

Cette période s'étalant de 2031 à 2050 se scindera elle-même en deux temps successifs : le premier du 23 août 2031 au 22 août 2041, le second allant jusqu'au 22 août 2050. Sur chacune de ces deux phases devra être défini un rythme de réduction de l'artificialisation propre à aboutir au ZAN en 2050.

1° Qu'est-ce que l'artificialisation d'un sol ?

10 - La réponse se trouve à l'article L. 101-2-1 du Code de l'urbanisme. Il s'agit de « 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 ».

On comprend donc que l'artificialisation ne se conçoit pas par la seule nature du sol, mais aussi par le processus qui va procéder à



son déclassement. Aussi, si un terrain peut être artificialisé, c'est qu'à l'origine il ne l'est pas.

2° Comment distinguer un sol artificialisé d'un sol non artificialisé ?

11 - Là encore, l'article L. 101-2-1 du Code de l'urbanisme nous donne la réponse. 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* ».

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* ».

Sur le papier, cette *summa divisio* est on ne peut plus limpide. Dans la réalité des territoires... un peu moins. Aussi, afin de rendre « *appréhensible* » cette distinction par les élus, l'un des « *fameux* » décrets du 29 avril 2022 insère un article R. 101-1 au Code de l'urbanisme auquel est annexée la nomenclature des catégories de surfaces. Voyons cela de plus près.

Les 5 surfaces artificialisées	Les 3 surfaces non artificialisées
<p>1°) Surfaces dont les sols sont imperméabilisés en raison du bâti (constructions, aménagements, ouvrages ou installations).</p> <p>2°) Surfaces dont les sols sont imperméabilisés en raison d'un revêtement (artificiel, asphalté, bétonné, couvert de pavés ou de dalles).</p> <p>3°) Surfaces partiellement ou totalement perméables dont les sols sont stabilisés et compactés ou recouverts de matériaux minéraux.</p> <p>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).</p> <p>5°) Surfaces à usage résidentiel, de production secondaire ou tertiaire, ou d'infrastructures notamment de transport ou de logistique, dont les sols sont couverts par une végétation herbacée, y compris si ces surfaces sont en chantier ou sont en état d'abandon.</p>	<p>6°) Surfaces naturelles qui sont soit nues (sable, galets, rochers, pierres ou tout autre matériau minéral, y compris les surfaces d'activités extractives de matériaux en exploitation) soit couvertes en permanence deau, de neige ou de glace.</p> <p>7°) Surfaces à usage de cultures, qui sont végétalisées (agriculture, sylviculture) ou en eau (pêche, aquaculture, saliculture).</p> <p>8°) Surfaces naturelles ou végétalisées constituant un habitat naturel, qui n'entrent pas dans les catégories 5°, 6° et 7°.</p>

12 - Le décret prend également soin d'apporter plusieurs précisions :
 • seules les surfaces terrestres jusqu'à la limite haute du rivage de la mer sont prises en compte ;

• le classement est effectué selon l'occupation effective du sol observée, et non selon les zones ou secteurs délimités par les documents de planification et d'urbanisme ;

• l'occupation effective est mesurée à l'échelle de polygones dont la surface est définie en fonction de seuils de référence précisés par arrêté du ministre chargé de l'Urbanisme selon les standards du Conseil national de l'information géographique.

13 - On comprend mieux désormais pourquoi notre élu gaulois commence à avoir les moustaches qui frisent ! En particulier, le 8° des surfaces artificialisées attire spécifiquement les foudres. Lorsque l'on parvient à décrypter la notion qu'elle recouvre, on découvre qu'un parc public ou un jardin pavillonnaire sera considéré tantôt comme artificialisé s'il n'est pas « *arboré* », et non artificialisé s'il l'est... Avouez que c'est à en perdre son latin... Un comble pour un gaulois !

Vous me direz, n'en jetez plus, la coupe est pleine ! Et pourtant non, puisque nous n'avons pas encore abordé la notion d'artificialisation nette.

3° L'approche juridique de l'absence d'artificialisation nette des sols

14 - Il s'agit là du second pilier essentiel du processus. En effet, à l'inverse du ZAB (Zéro artificialisation brute), le ZAN n'interdira pas toute nouvelle artificialisation.

À compter de 2050, un terrain non artificialisé pourra toujours faire l'objet d'aménagements amenant à son artificialisation dès lors qu'une compensation pourra être offerte, aboutissant ainsi à un solde nul. Ainsi, l'article L. 101-2-1 nouveau du Code de l'urbanisme édicte que « *l'artificialisation nette des sols est définie comme le solde de l'artificialisation et de la renaturation des sols constatées sur un périmètre et sur une période donnés* ». On voit ici apparaître deux nouvelles notions que sont la « *renaturation* » ou « *désartificialisation* ». Elles-mêmes sont définies comme « *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).

15 - En édictant cette règle, le ZAN emprunte ainsi la séquence « *Éviter-Réduire-Compenser* » (ERC) du Code de l'environnement.

REMARQUE

➔ La séquence « *Éviter-Réduire-Compenser* » est un principe général du droit de l'environnement puisque figurant à son article L. 110-1 du Code de l'urbanisme⁸. Elle a pour objet de protéger contre les atteintes à la biodiversité.

Transposée au ZAN cette séquence peut, par exemple, s'opérer comme suit :

8 Cette notion a été introduite en droit français en 1976 par la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, puis renforcée par la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.



À l'inverse du ZAB (Zéro artificialisation brute), le ZAN n'interdira pas toute nouvelle artificialisation

1) « Éviter » :

L'évitement consistera en l'absence d'artificialisation nouvelle qui pourra se traduire notamment par :

- la surélévation ;
- la reconversion du bâti existant (transformation de bâtiments en logements) ;
- la mobilisation des logements vacants.

2) « Réduire » :

La réduction pourra s'opérer par :

- l'optimisation foncière (BIMBY) ;
- la restriction des nouvelles zones constructibles ;
- la densification dans les formes d'urbanisation.

3) « Compenser » :

La compensation consistera à la renaturation ou la désartificialisation telles que nous venons de les évoquer. Elle pourra par exemple s'inscrire dans la reconquête des friches. À n'en pas douter, cette dernière partie de la séquence est certainement celle la plus controversée, difficile à engager et coûteuse à mettre en œuvre. Elle devra nécessairement s'accompagner d'une politique publique d'accompagnement d'envergure⁹.

16 - On comprend donc désormais le désarroi de nos élus locaux face à l'approche soi-disant purement arithmétique de la loi Climat et résilience, qui semble faire fi de la diversité des réalités territoriales. Le maire d'une petite commune rurale n'aura certainement pas la même pression foncière que celui d'une grande ville quant aux besoins d'artificialisation ; mais pour autant, il ne disposera pas non plus nécessairement de prises foncières sur son territoire pouvant faire l'objet d'une renaturation ou désartificialisation. Par ailleurs, cette logique comptable qui ne distingue pas entre les besoins liés à l'habitation, ceux liés aux activités et ceux liés aux aménagements publics emportera nécessairement des arbitrages qui pourraient s'avérer contre-productifs. Et pourtant, le compte à rebours est désormais enclenché...

EXEMPLE

→ Imaginons une commune périurbaine sur laquelle souhaite s'implanter une enseigne internationale afin de créer un important dépôt logistique. Cela constitue à n'en pas douter une manne pour la collectivité : apport de nouvelles richesses, attractivité, création d'emploi... Mais le revers de la médaille sera qu'outre la possible artificialisation rendue nécessaire par l'implantation de l'entrepôt et de ses aménagements, il faudra possiblement intégrer la consommation d'espaces pour la création de nouvelles habitations liées à la création d'emplois et des aménagements publics s'y rapportant (tels qu'infrastructures routières, station d'épuration, traitement des déchets...). Le tout cumulé pourrait alors aboutir à un dépassement du principe de « zéro artificialisa-

9 Ainsi, le fonds friches qui devait s'arrêter en 2023 a été intégré au fonds vert, d'un montant global de près de 2 Mds€ pour l'année 2023 selon l'annonce du ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires (Gaz. cnes, actualités, 10 oct. 2022).

tion nette » et dans ce cas, remettre en question l'implantation de l'enseigne. D'un cercle vertueux, l'on tombe dans un cercle vicieux...

3. L'intégration du ZAN dans les documents de planification et d'urbanisme

17 - La stratégie mise en place par le Gouvernement pour assurer l'effectivité de l'application de la trajectoire ZAN par les acteurs territoriaux est connue et efficace : l'irrigation descendante et successive de la norme depuis l'échelon territorial le plus large – la région au travers du SRADDET – (A), en passant par l'échelon intermédiaire – s'il existe, le SCoT – (B), pour arriver jusqu'à l'échelon local des PLU, PLUi ou cartes communales (C).

A. - L'échelon régional : le SRADDET

18 - La trajectoire ZAN étant nationale, il est tout à fait cohérent de s'appuyer en premier lieu sur un document de planification applicable sur l'ensemble du territoire, à savoir le SRADDET¹⁰. Un décret du 29 avril 2022¹¹ est venu apporter des précisions sur les modalités d'utilisation des SRADDET dans leur participation au ZAN et leur portée normative à l'égard des documents infrarégionaux (Scot ou, à défaut, PLU). Ils pourront prendre en compte des projets d'envergure nationale ou régionale dont l'artificialisation induite sera décomptée au niveau régional afin d'éviter d'amputer les possibilités d'artificialisation au niveau de la commune d'implantation dudit projet. Ils pourront également, au titre des objectifs infrarégionaux fixés, prendre en compte les efforts de réduction du rythme d'artificialisation des sols déjà réalisés au niveau infrarégional, afin de ne pas pénaliser « les bons élèves ».

Les SRADDET évolués (sur la base des propositions de la conférence des SCoT du ressort territorial de chaque région) comporteront un rapport d'objectifs, qui s'imposeront avec un lien de prise en compte aux documents infrarégionaux, et un fascicule de règles générales, qui s'imposeront avec un lien de compatibilité. Les SRADDET SDRIF, PADDuC et SAR devront avoir évolué au plus tard le 22 février 2024. Dès lors, les SCoT pourront à leur tour évoluer.

10 Le SRADDET (Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires) est un document de planification stratégique à l'échelle de la région. Chacune d'elles dispose de son propre document. L'Île-de-France, la Corse et les DROM disposent de documents spécifiques que sont respectivement le SDRIF (Schéma directeur d'Île-de-France), le PADDuC (Plan d'aménagement et de développement durable de Corse) et les SAR (Schémas régionaux d'aménagement).

11 D. n° 2022-762, 29 avr. 2022 : JO 30 avr. 2022, texte n° 61.



B. - L'échelon infrarégional : le SCoT

19 - Le Schéma de cohérence territoriale (SCoT), lorsqu'il existe, constituera le document support servant de lien entre les objectifs fixés par le SRADDET de la région et les normes devant être édictées dans les documents locaux d'urbanisme. Il s'appuiera en cela, d'une part, sur le PAS (Projet d'aménagement stratégique) qui fixera l'objectif de réduction du rythme d'artificialisation de chaque PLU. Et, d'autre part, sur le DOO (Document d'orientation et d'objectifs) qui pourra décliner les objectifs du PAS par secteur géographique selon les situations particulières énoncées à l'article L. 141-8 du Code de l'urbanisme. Les PLU étant soumis à un rapport de comptabilité avec le DOO, il aura donc valeur contraignante à leur égard. Les SCoT devront être actualisés au plus tard le 22 août 2026. À défaut, sur certains territoires, il ne pourra plus être prévu d'ouverture à l'urbanisation¹².

C. - L'échelon local : les PLU, PLUi et cartes communales

20 - Le dernier échelon territorial impacté par la trajectoire ZAN sera celui de la commune. Leurs PLU, PLUi ou cartes devront être modifiés ou révisés afin d'être rendus compatibles soit avec les objectifs du SCoT s'il existe ou, à défaut, directement avec ceux du SRADDET. Cela s'effectuera alors au travers d'objectifs

chiffrés définis au sein de leurs PADD (Projet d'aménagement et de développement durable). Les documents locaux d'urbanisme devront avoir été « *zanifiés* » au plus tard le 22 août 2027. À défaut, plus aucune autorisation d'urbanisme ne pourra être délivrée dans les zones à urbaniser des PLU/PLUi ou secteurs dits constructibles des cartes communales, jusqu'à l'entrée en vigueur du document rendu compatible. Notons que le PADD, pour justifier de l'ouverture à l'urbanisation d'un nouvel espace NAF, sera soumis à la nécessité d'avoir réalisé une étude établissant que la capacité d'utiliser les espaces déjà urbanisés est déjà mobilisée au travers de leur densification, des locaux vacants et des friches (C. urb., art. L. 151-5).

21 - **Conclusion.** – Le ZAN est désormais une réalité qui va s'ancre définitivement dans le paysage de la gestion urbanistique du territoire. La mécanique étant mise en place et lancée, il ne peut y avoir de retour en arrière malgré toutes les interrogations, craintes et incohérences soulevées.

L'effet « *d'onde de choc* » créé par la loi était souhaitable et nécessaire, même si, à n'en pas douter, un rééquilibrage dans sa mise en application interviendra finalement. Mettons cependant en garde les pouvoirs publics et nos élus de ne pas « *trop* » amender et dénaturer le dispositif de sorte qu'il en deviendrait illisible et, comme trop souvent, un nouveau magma textuel inextricable. Indubitablement, le ZAN est un beau roman dont l'histoire ne commence qu'à être écrite. ■

L'essentiel à retenir

- L'objectif ZAN se découpe en deux séquences.
- La première entre 2021 et 2031 : réduction de moitié de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers.
- La seconde de 2031 à 2050 : réduction progressive de l'artificialisation devant aboutir, à terme, à l'absence de toute artificialisation nette des sols.
- Même s'il est trop tôt pour en mesurer tous les impacts, le principe même du ZAN emportera nécessairement une modification dans l'approche de la consommation des espaces et, avec elle, une évolution de la pratique notariale immobilière : redécoupage parcellaire, surélévation, recyclage de friches, transformation et valorisation du bâti existant...

12 Zones AU des PLU ou PLUi délimitées après le 1^{er} juillet 2022 et zones ENAF ; secteurs non constructibles des cartes communales et secteurs hors partie urbanisée du RNU.