

De	Epures
à	Partenaires de l'Agence d'urbanisme accompagné dans l'élaboration de SCOT et PLUi
Date	3 mai 2024
Objet	Note n°2 sur l'établissement de la trajectoire ZAN, et la prise en compte des carrières, des grandes infrastructures, et les dates d'observation de la période de référence.
Copie	DDT 42

Préambule

Les travaux récents conduits par epures auprès des Syndicats Mixtes et EPCI sur la trajectoire ZAN, suscitent des débats sur le décompte de certaines consommations d'espaces agricoles, naturels et forestiers.

Epures a produit une première note en date du 15 mars 2024 à partir d'une consultation de son avocat conseil Maître Pierre Soler-Couteaux sur la prise en compte des bâtis et des installations agricoles dans la période de référence et dans la trajectoire ZAN. L'Agence d'urbanisme poursuit sa réflexion sur trois questions soumises à l'expertise juridique de son avocat conseil :

1. L'observation 2010-2020 du MOS (©Urba4) de la consommation d'ENAF répond-elle aux exigences légales en termes d'années d'observation ?
2. Faut-il ou non retirer du chiffre de référence les surfaces des espaces identifiés comme urbains en 2010 puis comme ENAF en 2020 (la « restitution ») ?
3. Les consommations d'ENAF liées à des infrastructures, notamment routières, sont-elles à déduire de la période de référence (comme l'A89, RD1498, RN7, RN82...) ?

Par cette présente note, l'Agence d'urbanisme alerte ses partenaires sur les enjeux et les risques juridiques de ces aspects techniques et porte à leur connaissance les éléments précis qui étayent la position d'epures sur ce sujet technico-juridique.

Pour rappel, la réflexion de l'Agence d'urbanisme sur la trajectoire ZAN s'appuie sur les documents suivants :

- *La loi Climat et Résilience*
- *Les dispositions du code de l'urbanisme en application ce jour*
- *Les décrets d'application de la loi Climat et Résilience*
- *Les fascicules d'application de la loi sur la trajectoire ZAN du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires - version 21/12/2023.*
- *Les caractéristiques techniques de l'Outils MOS (©Urba4) détenus depuis 2000 par son partenariat*

Position technico-juridique de l'Agence d'urbanisme – devoir de conseil aux adhérents

Afin d'éclairer les choix de nos adhérents, et notre conseil auprès d'eux basé sur des éléments juridiques solides, l'Agence d'urbanisme a décidé de consulter son avocat conseil Me Soler-Couteaux (Agrégé de droit public, Docteur en droit public, avocat au barreau de Strasbourg depuis 1987). Sur ces trois questions, la note juridique produite par notre avocat conseil nous permet aujourd'hui d'asseoir une position technico-juridique de l'Agence d'urbanisme comme suit :

- Il est essentiel de construire le raisonnement de façon cohérente entre ce qui est compté dans la période de référence de la consommation ENAF (2011-2021) et dans les décennies suivantes. Le principe de la trajectoire ZAN est de suivre une évolution de consommation d'ENAF pour la première décennie et par la suite de l'artificialisation des sols. Il est donc important de toujours compter les mêmes objets pour suivre cette évolution.
- Les dates d'observation de la consommation d'ENAF dans la période de référence (2011-2021) : l'outil MOS 2010-2020 (©Urba4), avec une extrapolation pour l'année manquante, est valable, et ne sera pas de nature à affecter la légalité du document d'urbanisme. Dans chaque document, il conviendra de conduire une analyse des autres sources de données, d'explicitier les raisons du choix du MOS (©Urba4) et de montrer la cohérence de l'extrapolation des données MOS 2010-2020 avec des tendances plus récentes révélées par d'autres outils que le MOS (©Urba4). Il est par ailleurs à noter qu'au niveau national aucune base de données ne permet à ce jour de respecter une analyse stricte de la loi d'août 2011 à août 2021.
- La loi de facilitation de juillet 2023, ouvre la possibilité de prendre en compte les surfaces « renaturées » pour les retrancher des surfaces ENAF consommées dans la période 2021-2031. Or cette renaturation ne peut pas être identifiée par l'outil d'observation MOS (©Urba4) telle que définie par la loi. Les espaces de « restitutions » identifiés dans le MOS (©Urba4) sont des chantiers, de l'enfrichement ... Le principe retenu est donc qu'épures ne retranchera pas les surfaces de « restitution » du chiffre de référence de la période 2010-2020. En revanche, dans la période 2021-2031, l'outil OCSGE (en cours de production par l'IGN pour des millésimes 2019 et 2022 pour la Loire – puis par pas de temps de 3 ans à l'avenir) permettra (en lien avec le décret définissant l'artificialisation) de mesurer et suivre les surfaces de renaturation et de les inclure dans l'équation de la trajectoire ZAN pour cette période.
- La loi demande de prendre en compte « l'extension effective d'espaces urbanisés ». Il convient donc de déduire, du chiffre de référence, les surfaces consommées d'ENAF liées à la réalisation d'infrastructures de type nationales ou régionales qui n'ont pas de rôle de desserte d'opérations ou de quartier. Ainsi les surfaces liées à la réalisation d'infrastructures routières pendant la période de référence, comme l'A89, la RN7, la RN82, la RD1498, devront être retranchées du chiffre de référence 2010-2020. Ceci est nécessaire pour respecter le caractère « sincère » et cohérent dans la construction de la trajectoire ZAN en écartant des objets qui ne relèvent pas de « l'urbanisation effective ».

- Par ailleurs les analyses de notre précédente note concernant les bâtiments agricoles, s'appliqueront aux carrières. En effet, le « Fascicule 1 : définir et observer la consommation d'ENAF et l'artificialisation des sols, du Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, version du 21/12/2023 » précise page 16 : *« Les secteurs d'exploitation des carrières et de mines et les bâtiments leur étant directement nécessaires, n'ont pas vocation à être comptabilisés comme de la consommation d'ENAF " en raison de leur réversibilité " »*. Par simple parallélisme des formes juridiques, epures recommande de ne pas comptabiliser les carrières dans la consommation d'ENAF dans la période de référence.

En conclusion, l'Agence d'urbanisme recommande à ses partenaires syndicats mixtes de Scot, EPCI et communes, en charge des documents de planification en cours de révision ou élaboration, de ne pas prendre en compte dans la période de référence les consommations suivantes :

- la consommation d'ENAF à destination des bâtiments et installations agricoles (y compris élevage de chevaux) séparés des parties urbanisées
- la consommation d'ENAF à destination des carrières,
- la consommation d'ENAF à destination des grandes infrastructures, notamment routières.

En revanche, epures recommande de ne pas retrancher du chiffre de référence de la période 2010-2020 les espaces de « restitution » qui sont passés d'un usage « urbain » en 2010 à un usage agri naturel ou forestier en 2020 par son outil partenarial MOS (©Urba4)

Cette méthode permet de conserver une cohérence dans le raisonnement sur la question de la consommation d'ENAF et évite d'entacher celui-ci « d'insincérité ».

Pièce jointe-ci dessous : A partir des question d'epures, note juridique de Maitre Pierre SOLER-COUTEAUX sur le décompte de la consommation des Espaces naturels et agricoles (ENAF) – avril 2024.

A partir des questions d'épures, note juridique de Maître Pierre SOLER-COUTEAUX sur le décompte de la consommation des Espaces naturels et agricoles (ENAF) – avril 2024

NOTE RELATIVE AU DECOMPTE DE LA CONSOMMATION DES ENAF

L'agence d'urbanisme et ses partenaires s'interrogent sur l'établissement du chiffre de la consommation ENAF de la période de référence de la Loi climat et résilience

I.

La source de données

*La loi Climat définit une période de référence de la consommation ENAF de 2011-2021. Localement, nous disposons d'une base de données d'occupation du sol très fiable (MOS-modèle d'occupation du Sol), allant de 2000 à 2020. Mais son millésime d'observation le plus proche de la période de référence de la loi climat et résilience est **2010-2020**.*

- *Est-ce que ce « décalage » d'un an est une lacune par rapport à la loi ?*
- *Faut-il combler cette lacune par d'autres sources (ex : photos aériennes) ?*
- *La question est-elle la même pour un Scot ou un PLUi ?*
- *Si la lacune n'est pas comblée, et que l'ensemble de la réflexion sur la trajectoire ZAN dans le document de planification s'appuie sur cette source 2010-2020, est-ce de nature à mettre en péril la viabilité juridique du document Scot et/ou PLUi ?*

La réponse à la question est incontestablement négative : la circonstance qu'un document d'urbanisme ait retenu comme période de référence pour évaluer la consommation des ENAF la décennie 2010-2020 alors que la loi fait référence à la période 2011-2021 ne sera pas de nature à en affecter la légalité.

Le raisonnement mis en œuvre par le juge dans un contexte juridique similaire est constant.

Ainsi, dans le cadre de l'article L. 122-1-2 du code de l'urbanisme – devenu L. 141-15 sur le point qui nous intéresse ici – le rapport de présentation du SCOT doit présenter une analyse de « *la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant le projet de schéma et la justification des objectifs chiffrés de limitation de cette consommation définis dans le document d'orientation et d'objectifs* ».

Répondant au moyen tiré de ce que les données exploitées par le document ne portent pas exactement sur la période de référence visée par le texte – et cela concerne aussi bien les données démographiques que celles relatives à la consommation des espaces naturels – les juridictions considèrent que cela n'affecte pas la légalité du document dès lors que faute de disponibilités des données allant jusqu'au terme de la période concernée, les auteurs du document ont procédé à une extrapolation des données disponibles et **que celle-ci n'a pas abouti « à fausser l'analyse de la consommation d'espaces naturels au cours de**

la période en cause » (CAA, Douai, 30 juin 2020, n° 18DA01078) ou, concernant les données démographiques que « le rapport de présentation reposerait sur des données obsolètes **de nature à influencer sur la détermination du parti d'urbanisme** » (CAA Versailles, 28 juin 2021, n° 19VE00284).

- ⇒ Il en résulte que dès lors que la période de référence retenue par le document était la seule pour laquelle les auteurs du document avaient des données disponibles ; qu'ils ont, autant que possible, procédé à une extrapolation pour la période pour laquelle ils n'en disposaient pas et que l'analyse résultant de cette méthode était sincère et n'a pas été de nature à influencer la détermination du parti d'aménagement dans un sens substantiellement erroné, le document d'urbanisme n'est pas affecté dans sa légalité.

II.

Le chiffres de la consommation ENAF de la période de référence : de quoi peut-t-il / doit-il être composé ?

Notre outil actuel d'observation d'occupation des sols (MOS-Modèle d'Occupation des Sols) permet d'identifier les « mouvements » entre les différentes catégories d'occupation du sol. Ainsi, depuis 2000 que le réseau des agences d'urbanisme de la région AURA dispose de cet outil, nous traitons de façon homogène les données et nous établissons entre deux périodes (ici 2010-2020) un résultat « net » qui est issu de la comparaison entre les surfaces d'ENAF détruites au profit de l'urbanisation et celle qui ont été restituées, passant de urbanisées à ENAF.

Pour l'établissement du chiffre de référence de la période 2011-2021 de la loi Climat, est-il possible :

- De partir du chiffre « brut » de notre outil, qui correspond aux surfaces étant passées de ENAF à urbaines, sans retirer celles qui ont fait le mouvement inverse ?*
- La loi fait état « d'urbanisation effective », la volumétrie de démarrage de la trajectoire issue de notre outil MOS (le chiffre de référence) n'implique-t-elle pas un strict respect d'un solde entre la destruction et la restitution d'ENAF ?*

II.1.

La loi Climat assigne aux documents de planification régionale – SRADDET, SDRIF, PADDUC et SAR - de fixer « une trajectoire permettant d'aboutir à l'absence de toute artificialisation nette des sols ainsi que, par tranches de dix années, un objectif de réduction du rythme de l'artificialisation »

Il en va de même pour le SCOT et plus précisément, le PAS au sein du dossier.

La loi détermine ensuite une trajectoire permettant d'aboutir à cet objectif. A cette fin, elle dispose qu' « 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 » (art. 191).

Elle indique que « la première tranche de dix années débute à la date de promulgation de la présente loi » (art. 194, III, 1°).

Toutefois, tous les documents de planification régionale ne sont pas placés dans une situation identique.

D'une manière générale, la loi dispose que « pour la première tranche de dix années, le rythme d'artificialisation **est traduit par un objectif** de réduction de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers par rapport à la consommation réelle de ces espaces observée au cours des dix années précédentes » (art. 194, III, 2°).

Dans le cas particulier du SRADDET, elle précise l'objectif : « pour la première tranche de dix années, le rythme prévu à l'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales ne peut dépasser la moitié de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers observée au cours des dix années précédant la date » de la promulgation de la loi (art. 194, III, 3° et CGCT, art. L. 4251-1).

II.2.

Dans sa rédaction initiale, la loi précisait que « la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers est entendue comme la création ou l'extension effective d'espaces urbanisés sur le territoire concerné » (art. 194, III, 5°).

Mais sur ce point, la loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 a ajouté : « Sur ce même territoire, la transformation effective d'espaces urbanisés ou construits en espaces naturels, agricoles et forestiers du fait d'une renaturation **peut être** comptabilisée en déduction de cette consommation » (art. 7 de la loi modifiant l'article 194, III, 5°).

Dans ces conditions, le législateur permet de passer d'une comptabilisation brute à une comptabilisation nette.

Cela étant, on observera que ce n'est qu'une possibilité.

III. Dans l'outil MOS nous disposons de plus de 20 catégories d'occupation des sols, que nous avons même affinées en identifiant les installations agricoles isolées (additionnés aux activités économiques dans le MOS) et les carrières (additionnées aux chantiers dans le MOS).

Cette finesse nous permet d'être dans l'esprit de l'analyse de la consommation d'ENAF, demandée par la loi, en nous permettant d'identifier des objets, de les géolocaliser. Finalement, cela permet parfois de les exclure de nos raisonnements soit pour des raisons légales (carrières, bâtis agricoles), soit pour des raisons de spécificités locales.

Comment peut-on déterminer ce qui est légalement à retrancher du volume de consommation ENAF de la période de référence, au-delà des bâtiments agricoles et pour les mêmes raisons les carrières (suite à notre dernière saisine) ?

Nous avons notamment des questions sur certaines infra routières (RN et autoroute) qui ont été mises en œuvre pendant la période de référence : doit-on compter les surfaces associées dans la période de référence, tout en respectant le caractère sincère de l'analyse ?

Pour répondre à cette question, il convient de rappeler la distinction entre la réduction de la consommation d'ENAF pendant la première décennie et la lutte contre l'artificialisation à partir de 2031.

Sur le premier volet, la loi définit la consommation des ENAF comme la création ou l'extension effective **d'espaces urbanisés** sur le territoire concerné : **autrement dit, l'urbanisation effective des zones U et AU gagnées sur les ENAF.**

En revanche, 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* » (C. urb., art. L. 101-2-1).

Comme nous l'avons rappelé dans une note précédente, la notice précédant le décret n° 2023-1097 du 27 novembre 2023 précise que « *pour la première tranche de dix ans (2021-2031), les constructions ou installations à destination d'exploitation agricole qui sont réalisées dans les espaces agricoles ou naturels n'emportent généralement pas de création ou d'extension d'espaces urbanisés et donc de consommation de ces espaces* »

Cette précision était utile dans la mesure où l'on aurait pu considérer que ces constructions ou installations pouvaient révéler une extension ou création d'espaces urbanisés au sein des espaces agricoles.

En revanche, le décret prévoit aussi qu'« *une part d'artificialisation des sols peut également être réservée au niveau régional pour une liste de projets de construction ou d'extension de*

constructions ou installations nécessaires aux exploitations agricoles permettant de contribuer aux objectifs et orientations prévus dans le schéma directeur régional des exploitations agricoles ... » (CGCT, art. R. 4251-8-1, II).

- ⇒ Dans ces conditions, il n'y a lieu dans la première décennie que de décompter la consommation d'ENAF pour les besoins de l'urbanisation, à l'exclusion de la consommation qui aboutirait à une artificialisation sans rapport avec ces besoins (voirie par exemple).

Alors qu'après 2031, les constructions et installations nécessaires aux exploitations agricoles seront prises en compte comme réalisant une artificialisation.

POUR LA SELARL SOLER-COUTEAUX & ASSOCIES

Pierre SOLER-COUTEAUX, Avocat