

CONCLUSIONS

M. Nicolas AGNOUX, Rapporteur public

Depuis 1981, l'artificialisation des sols a augmenté en France presque quatre fois plus vite que la population, pour atteindre une surface moyenne de 450 mètres carrés par habitant, supérieure de 15 % à celle de l'Allemagne et de 57 % à celle du Royaume-Uni. Tous les territoires sont concernés, y compris ceux dont la population diminue, l'habitat ayant contribué pour 50 % à cette extension, les infrastructures pour 16%, les commerces et services marchands pour 5 %. Outre la dépendance accrue à la voiture résultant de l'étalement urbain, les conséquences de l'artificialisation pour l'environnement sont multiples : accroissement de la pollution, réduction de la biodiversité, exposition aux risques d'inondation, réduction de la capacité agricole et alimentaire ainsi que du potentiel de stockage du carbone¹.

Si de longue date, le législateur a consacré la « gestion économe du sol », l'« utilisation économe des espaces naturels » puis la « lutte contre l'étalement urbain » parmi les objectifs des politiques d'urbanisme, ces derniers ne fixaient pas jusqu'alors de cible contraignante².

La loi dite « Climat et résilience » du 22 août 2021³ marque une étape plus ambitieuse. Inspirée des propositions de la convention citoyenne, elle vient d'abord ajouter à ces objectifs celui de la « lutte contre l'artificialisation des sols » (art. L. 101-2, 6° c. urb.), définie comme « *l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de*

¹ Chiffres cités dans l'étude d'impact de la loi du 22 août 2021 (p. 412).

² L'article L. 110 du code de l'urbanisme issu de la loi du 7 janvier 1983 mentionnait l'objectif de « gérer le sol de façon économe » ; la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement consacre l'objectif d'une « utilisation économe des espaces naturels » ; la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement de l'aménagement et du numérique (ELAN) inscrit l'objectif de « lutte contre l'étalement urbain ».

³ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage » (art. L. 101-2-1). Surtout, la loi associe à cette notion deux engagements chiffrés : d'une part, la réduction de moitié du rythme de l'artificialisation nouvelle entre 2021 et 2031 par rapport à la décennie précédente; d'autre part, à l'horizon 2050, l'objectif d'une artificialisation nette de 0 %, le « ZAN » (c'est-à-dire autant ou plus de surfaces rendues à la nature que de surfaces nouvelles artificialisées).

On notera que la loi du 20 juillet 2023 est venue apporter à ce dispositif quelques assouplissements, notamment avec la consécration d'un droit de consommation d'un hectare applicable à l'ensemble des communes⁴.

Les modalités de mise en œuvre de ces objectifs en reflètent le caractère hybride, au croisement de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Ainsi, le rôle premier est dévolu à la région, chargée de définir une trajectoire et de la décliner sur les différentes parties de son territoire dans le cadre de son schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)⁵. Les SRADDET existants devront être modifiés dans un délai de deux ans suivant la publication de la loi. Dans un second temps, ces objectifs régionaux doivent être déclinés dans les documents d'urbanisme, SCOT et PLU, avec sanction à la clé : en l'absence d'intégration des objectifs dans chacun de ces documents, les ouvertures à l'urbanisation sont suspendues à compter d'août 2026 et aucune autorisation d'urbanisme ne pourra être délivrée dans une zone à urbaniser à compter d'août 2027.

Vous êtes saisis aujourd'hui par l'Association des maires de France de deux requêtes dirigées contre les décrets d'application de la loi qui définissent, d'une part, la nomenclature de l'artificialisation des sols et d'autre part, la manière dont les objectifs sont intégrés au SRADDET.

1. Nous commencerons par examiner le décret relatif à la nomenclature.

Vous écarterez comme manquant en fait le moyen de régularité externe tiré de ce que le décret attaqué différerait tant de la version du texte soumis au Conseil d'Etat que de celle adoptée par ce dernier.

Les deux moyens d'erreur de droit articulés par la requête sont exclusivement dirigés contre les dispositions du décret en tant qu'elles déterminent, au II du nouvel article R. 101-1 du code de l'urbanisme, le seuil minimal de référence, c'est-à-dire l'échelle (ou l'unité de surface) à prendre en compte pour apprécier l'artificialisation du sol. Ces dispositions sont dissociables des deux autres paragraphes de l'article qui resteront donc en tout état de cause à

⁴ Loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux

⁵ Des adaptations sont prévues au titre des autres schémas régionaux d'aménagement (SDRIF, SAR, PADDUC).

l'abri de votre censure⁶. L'enjeu est important : selon la focale utilisée pour qualifier l'unité de référence, les zones qui entremêlent des espaces artificialisés et non artificialisés peuvent se prêter à un décompte différent, ce qui peut modifier substantiellement le degré de contrainte pesant sur chaque collectivité.

L'article L. 101-2-1 du code de l'urbanisme issu de la loi « Climat et résilience » énonce une brève définition des surfaces regardées comme artificialisées et non artificialisées et renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin d'établir « *une nomenclature des sols artificialisés ainsi que l'échelle à laquelle l'artificialisation des sols doit être appréciée dans les documents de planification et d'urbanisme.* »

Le décret attaqué établit une nomenclature des surfaces selon huit catégories définies à raison de l'occupation effective du sol et détaillées en annexe, telles que les « *surfaces dont les sols sont imperméabilisés en raison du bâti (constructions, aménagements, ouvrages ou installations)* » (1°) ou les « *surfaces à usage de cultures* » (7°). En ce qui concerne la détermination des unités de surface à prendre en compte, il dispose que « *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.* »

Ainsi que le soutient l'AMF, cette dernière disposition ne fournit pas d'indication, même succincte, sur l'échelle à laquelle l'artificialisation et la non-artificialisation doivent être appréciées. La référence géométrique au « polygone » n'apporte sur ce point aucune précision – sauf à y déceler de manière très implicite une exclusion du recours aux parcelles cadastrales.

Quant à la mention des standards du Conseil national de l'information géographique (CNIG), elle nous apparaît bien trop elliptique pour encadrer suffisamment la compétence réglementaire déléguée au ministre. En vertu de son décret institutif⁷, cette instance consultative placée auprès du ministre chargé du développement durable et associant des personnes publiques et privées a notamment pour mission de formuler et de rendre publics des « *standards relatifs aux enjeux, à la production, à la qualification et à la diffusion de l'information géolocalisée* » (art. 1^{er}, 5°). Publié en 2014, le standard relatif à l'occupation du sol à grande échelle est un document méthodologique de 167 pages ; il définit notamment, pour la détermination des surfaces à distinguer, une « unité minimale d'intérêt » de 200 mètres carrés pour les zones bâties et de 500 et 2.500 mètres carrés dans les autres cas⁸. Des travaux de mise à jour sont en cours.

⁶ Le I précise que les objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols portent seulement sur les surfaces terrestres jusqu'à la limite haute du rivage de la mer. Le III explicite la liste des différents documents de planification régionale désignés par la loi.

⁷ Décret n° 2011-127 du 31 janvier 2011 relatif au Conseil national de l'information géolocalisée.

⁸ Prescriptions nationales pour la production d'une base de données d'occupation du sol à grande échelle (p. 10).

Cependant, par leur formulation, les dispositions litigieuses du décret attaqué ne sauraient être interprétées comme désignant un référentiel publié par ce conseil et dont il s'approprierait les termes en leur conférant ainsi une valeur réglementaire – ce que confirme du reste le ministre en défense, selon lequel les standards du CNIG constituent seulement une base pour la définition des seuils sans avoir valeur contraignante.

Dès lors, en renvoyant, sans l'encadrer davantage, à un arrêté ministériel le soin de déterminer l'échelle de référence pour la détermination des surfaces auxquelles seront appliquées la nomenclature qu'il prévoit, le décret attaqué a procédé à une subdélégation illégale (v. par ex. CE Sect. 17 mars 1995, *Syndicat des casinos autorisés de France*, n° 93229, au recueil ; CE Ass., 30 juin 2000, *Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen*, n° 210412, au recueil).

On observera au demeurant que la nouvelle version du texte soumise à consultation du public en juin et juillet dernier, mais dont la publication ne devrait pas intervenir avant plusieurs semaines, corrigerait cette irrégularité en assortissant la nomenclature définie en annexe de seuils de référence égaux à 50 ou 2.500 mètres carrés selon la catégorie concernée.

Si vous nous suivez, vous annulerez donc les dispositions du II de l'article R. 101-1 du code de l'urbanisme issues du décret attaqué. Il ne sera pas nécessaire de différer les effets de cette annulation dans la mesure où, en vertu de l'article 194 de la loi, la nomenclature ne trouve pas application avant 2031, l'objectif applicable pour la période intermédiaire portant uniquement sur la réduction de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers.

2. Nous en venons au second décret attaqué.

Vous écarterez ici encore le moyen de régularité externe tiré de ce que le décret attaqué constituerait un « tiers texte » par rapport à la version initiale du Gouvernement et à la version adoptée par le Conseil d'Etat. Le panachage entre les deux versions auquel il a été procédé ne méconnaît pas au cas d'espèce les règles qui gouvernent l'examen par le Conseil d'Etat des projets de décret dès lors que les dispositions en cause ne forment pas entre elles un tout indissociable (CE 20 décembre 2013, *Fédération française des artisans coopérateurs du bâtiment*, n°357198, aux tables).

Parmi les trois moyens d'erreur de droit qui sont invoqués, deux ne vous retiendrons pas.

L'AMF fait d'abord grief au Premier ministre de ne pas avoir fait mention des « *efforts déjà réalisés* » parmi les éléments énumérés à l'article R. 4251-3 du CGCT qu'il appartient à l'auteur du SRADDET de prendre en compte lors de la détermination des objectifs de

réduction de l'artificialisation des sols. L'enjeu n'est pas mince en termes d'équité entre collectivités.

Au stade de l'élaboration des SCOT, le législateur avait lui-même prévu que le document d'orientation et d'objectifs qui décline les objectifs tiennent compte des efforts déjà réalisés par les collectivités compétentes au cours des vingt dernières années (art. L. 141-8, 5° c. urb.). En revanche, au stade amont de l'élaboration du SRADDET, le législateur a rattaché ce critère à une règle procédurale : le 4° du III de l'article 194 de la loi mentionne que l'autorité compétente associée à la fixation et à la déclinaison des objectifs de réduction des établissements compétents pour édicter les SCOT réunis dans le cadre d'une « conférence des schémas de cohérence territoriale, *« afin de tenir compte des périmètres des [SCOT] et de la réduction du rythme d'artificialisation des sols déjà réalisée »*. C'est donc à travers la proposition de la conférence régionale que ce critère sera pris en compte. Au prix de cet effort d'interprétation, et dès lors que les critères figurant à l'article R. 4251-3 n'y sont pas définis de manière limitative, l'absence de référence explicite aux efforts déjà réalisés ne nous paraît pas contraire à la loi.

Ensuite, l'AMF critique les dispositions de l'article R. 4251-8-1 qui précisent les conditions d'application du 6° de l'article L. 141-8 aux termes duquel le SCOT peut ne pas tenir compte, pour la réalisation des objectifs de réduction de l'artificialisation, de l'impact *« des projets d'envergure nationale ou régionale »*. En indiquant que cette catégorie regroupait *« des projets d'aménagements, d'infrastructures et d'équipements publics ou d'activités économiques »* qui sont *« d'intérêt général majeur »*, le pouvoir réglementaire a précisé de manière suffisante la nature et la portée de ces projets, sans méconnaître l'objectif de valeur constitutionnelle de clarté et d'intelligibilité de la norme ni restreindre de manière excessive le champ d'application de la loi au point de la dénaturer.

Le dernier moyen de la requête met en cause la nature du rapport juridique entre le document de planification régionale (SRADDET) et les documents d'urbanisme (SCOT).

L'AMF soutient que le décret est illégal dans la mesure où il rattache la cible chiffrée d'artificialisation nette des sols définie par chaque SRADDET aux « règles générales » contenues dans le fascicule du schéma régional avec lesquelles les SCOT doivent être rendus *« compatibles »*, et non, de manière moins contraignantes, aux « objectifs » du schéma régional que les SCOT sont seulement tenus de *« prendre en compte »* aux termes, respectivement, des 2° et 1° de l'article L. 4251-3 du CGCT.

Contrairement à ce qui est d'abord soutenu, la lettre de la loi autorisait le pouvoir réglementaire à opérer ce choix.

L'article 194 de la loi « Climat et résilience » a complété l'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales qui définit le SRADET, en ajoutant aux objectifs de moyen et long termes mentionnés au deuxième alinéa la lutte contre l'artificialisation des sols et en précisant qu'en cette matière « *ces objectifs sont traduits par une trajectoire permettant d'aboutir à l'absence de toute artificialisation nette des sols ainsi que, par tranches de dix années, par un objectif de réduction du rythme de l'artificialisation. Cet objectif est décliné entre les différentes parties du territoire régional* ».

Le législateur rattache donc la trajectoire à un « objectif ». Mais au sein de l'article L. 4251-1 cette qualification n'est pas exclusive des « règles générales », lesquelles sont définies plus loin, à l'antépénultième alinéa, comme contribuant à « *atteindre les objectifs mentionnés au présent article* ». La loi ne précise pas ceux des objectifs devant être déclinés sous forme de règles générales. C'est le pouvoir réglementaire qui énumère aux articles R. 4251-8 à R. 4251-12 les règles que le SRADET est tenu de comporter pour atteindre certains objectifs : ainsi par exemple, l'article R. 4251-11 impose à la région de définir, au titre de l'objectif de protection et de restauration de la biodiversité défini à l'article L. 4251-1, les règles permettant le rétablissement, le maintien ou l'amélioration de la fonctionnalité des milieux nécessaires aux continuités écologiques.

Dès lors, en l'absence de disposition législative contraire, le décret attaqué pouvait compléter cette liste en ajoutant aux règles devant être définies par le SRADET, par un nouvel article R. 4251-8-1, « *les règles territorialisées [qui] permettent d'assurer la déclinaison des objectifs [du ZAN] entre les différentes parties du territoire régional identifiées par la région* ». Du reste, le choix de soumettre les documents d'urbanisme à une contrainte plus étroite apparaît cohérent pour concrétiser la cible fixée par le législateur du « zéro artificialisation nette ».

Cependant l'AMF se prévaut, en outre, de la teneur des débats parlementaires au cours desquels la question du rapport juridique entre SRADET et SCOT a été vivement débattue.

A l'origine, le projet de loi du Gouvernement rattachait explicitement la cible aux « règles générales » du SRADET. Il ajoutait la lutte contre l'artificialisation au nombre des objectifs de moyen et long terme mentionnés au deuxième alinéa de l'article L. 4251-1 mais, à rebours du partage loi/règlement prévalant jusqu'alors, complétait également l'antépénultième alinéa pour inscrire la trajectoire vers le 0% parmi les « règles générales » du fascicule.

A l'initiative de son rapporteur qui estimait cette option trop contraignante pour les collectivités, le Sénat en première lecture a supprimé toute référence aux « règles générales » : la réduction de l'artificialisation des sols et la cible de 0% ont donc été cantonnées au deuxième alinéa définissant les objectifs à fixer par le SRADET, selon une rédaction qui sera reprise, en substance, en commission mixte paritaire.

Le décret attaqué a fait pour ce motif l'objet de vives critiques lors de sa publication, la commission des affaires économiques du Sénat dénonçant même dans un communiqué de presse un « *passage en force* »⁹ du Gouvernement. Selon le rapporteur de la proposition de loi adoptée en juillet pour amender les dispositions relatives au ZAN, le décret viendrait « *à l'encontre de l'esprit de la loi Climat-résilience, telle que votée par le Parlement à l'initiative du Sénat en vue de garantir le respect des compétences du bloc communal en matière d'urbanisme, tout en reconnaissant à la région un rôle d'orientation* ».

Nous ne pensons pas néanmoins que ces circonstances tirées des modalités d'élaboration de la loi puissent être utilement invoquées pour contester la légalité des dispositions en cause.

En application de votre jurisprudence de section *Commune de Houdan*, le juge ne saurait se référer aux travaux préparatoires pour déterminer le sens de la loi lorsque cette dernière est claire (CE Sect. 27 octobre 1999, *Commune de Houdan*, n° 188685, au Recueil). Comme le rappelle le président Odent, « *Lorsqu'un texte est clair (...) son sens ne peut prêter à aucune discussion (...), le juge administratif ne se livre à aucune fantaisie interprétative ; il applique strictement ce texte sans tenir compte ni des travaux préparatoires ni de l'objectif du législateur. (...) Même s'il paraît résulter des travaux préparatoires que le législateur a exprimé sa pensée ou sa volonté en des termes qui ont trahi ses intentions, la lettre du texte, lorsqu'elle ne permet pas la controverse, doit prévaloir sur son esprit* » (cours p. 444, 445). Pour le dire avec quelque impertinence, en citant cette fois Claire Legras, il n'appartient pas au juge « *de faire dire à la loi ce que son auteur voulait qu'elle dit, mais qu'il n'a pas su lui faire dire* »¹⁰.

En l'espèce, pour les raisons que nous avons rappelées, les dispositions législatives litigieuses venues compléter l'article L. 4251-1, ne sont ni obscures, ni ambiguës ni susceptibles de prêter à confusion. Compte tenu de la structure de l'article que nous avons rappelée, la rédaction adoptée par la CMP ne fermait pas la porte à une inclusion du ZAN parmi les règles générales du fascicule ; elle laissait une marge d'appréciation au Gouvernement dont ce dernier pouvait user dans le cadre de la compétence que lui reconnaît l'article 37, al. 2 de la Constitution, cette marge d'action ne pouvant s'assimiler à une ambiguïté sur le sens à donner à la loi¹¹.

PCMNC

- **Sous le premier numéro : à l'annulation des dispositions du II de l'article R. 101-1 du code de l'urbanisme issues du premier décret attaqué, au rejet du**

⁹ Communiqué de presse du 14 mars 2022.

¹⁰ Conclusions sur CE 2 février 2010 n° 307586, *SARL Francodim* : RJF 5/10 n° 493.

¹¹ Au demeurant, il n'est pas interdit de penser qu'elle a pu être identifiée, non sans habileté, par le Gouvernement comme par une partie des parlementaires au cours de la navette.

surplus de la requête et à ce que l'Etat verse à l'association des maires de France une somme de 3 000 euros, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

- **Sous le second numéro, au rejet de la requête.**