N° 492005 Commune de Cambrai
N° 493126 Aassociation Notre Affaire à Tous

6ème et 5ème chambres réunies

Séance du 15 juin 2025
Décision du 24 juillet 2025

CONCLUSIONS

Mme Maïlys LANGE, Rapporteure publique

1. Rien ne se perd, rien ne se crée, tout se transforme, paraît-il. C'est en tout cas sur le pari d'un retour possible à l'état de nature[1], non pas de l'homme, mais des sols sur lesquels l'homme a laissé son empreinte, tout autant que sur le constat qu'au cours des trente années précédentes, l'artificialisation des sols avait augmenté en France presque quatre fois plus vite que la population, et sur la prise de conscience des multiples dommages environnementaux, climatiques et sanitaires causés par cette artificialisation[2], qu'est bâtie la réforme du « zéro artificialisation nette » (ZAN), inspirée de propositions de la Convention citoyenne pour le climat et engagée par la loi Climat et résilience (n° 2021-1104) du 22 août 2021, qui a, la première, traduit l'objectif de sobriété foncière, qui figurait déjà depuis quarante ans dans le code de l'urbanisme[3], par une cible chiffrée, et hautement symbolique puisqu'elle est celle de l'absence, de toute artificialisation nette des sols à horizon 2050[4], c'est-à-dire autant (ou plus, le compte pouvant être négatif) de surfaces « rendues à la nature » que de surfaces nouvelles

[1] Le rapport d'information des sénateurs Guislain Cambier et Jean-Baptiste Blanc sur la mise en œuvre des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols, d'octobre 2024, à l'origine de la proposition de loi dite TRACE (visant à instaurer une trajectoire de réduction de l'artificialisation concertée avec les élus locaux), fait valoir que « la notion de « désartificialisation » est trompeuse, laissant penser à tort que la destruction et la dégradation des sols induite par leur artificialisation est réversible : un sol désartificialisé recouvrera certes sa perméabilité et apportera à nouveau des bénéfices pour la biodiversité, mais ne retrouvera ses qualités agronomiques et écologiques qu'au terme d'un très long processus. »
[2] V. les conclusions de N. Agnoux sous vos décisions CE 6/5 CHR, 4 octobre 2023, *Association des maires de France*, n° 465341, 465343, inédites.
[3] 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 ».
[4] 6° bis de l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme et art. 191 de la loi Climat et résilience

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

artificialisées. Depuis lors, si cet objectif, qui demeure consensuel tant il peut encore sembler lointain, n'a pas été remis en cause, les modalités pour l'atteindre ont été, et continuent d'être, âprement débattues. Il n'a pas fallu six mois avant qu'une nouvelle loi[5] assouplisse déjà quelque peu le calendrier d'évolution des documents de planification régionaux, les SRADDET[6], devant fixer la trajectoire et le rythme de réduction de l'artificialisation, en traduisant en particulier l'objectif intermédiaire fixé par la loi Climat et Résilience d'une réduction de moitié, dans les dix premières années, c'est-à-dire d'ici à 2031, par rapport aux dix précédentes, c'est-à-dire la décennie 2011-2021, de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF). La loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 dite « ZAN 2 » (visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux) a quant à elle complété les critères de territorialisation des enveloppes d'artificialisation devant être prises en compte à l'échelle régionale pour décliner l'objectif au niveau de chaque schéma de cohérence territoriale (SCoT), accordé une surface minimale artificialisable, dite « garantie communale », d'1 ha à chaque commune dotée d'un document d'urbanisme, décidé de la mutualisation, donc d'une comptabilisation distincte, de la consommation foncière des projets d'envergure nationale ou européenne, et pour prendre en compte toutes ces modifications, allongé encore le délai de modification des SRADDET, à novembre 2024, et des documents d'urbanisme, à février 2027 pour les SCoT, février 2028 pour les PLU(i). Il ne vous aura pas échappé que ce calendrier enjambe une importante échéance électorale locale. Deux propositions de loi concurrentes, l'une déposée en mai à l'Assemblée nationale[7] en réaction à l'autre, déjà adoptée au Sénat en mars[8], montrent que la situation normative n'est pas stabilisée, le texte le plus avancé étant toutefois le projet de loi de simplification de la vie économique qui, dans sa version adoptée le 17 juin par l'Assemblée nationale après une première lecture au Sénat, contient une mesure consacrant et renforçant, dans la loi, une souplesse, dans l'examen du rapport de compatibilité entre les documents d'urbanisme et les schémas régionaux, et qui est décriée comme un symbole de « détricotage » du ZAN, déjà prévue dans la circulaire du 31 janvier 2024 qui fait l'objet de la seconde des deux affaires qui a été appelée.

---

[5] Loi du 21 février 2022 dite « D3S »

[6] Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET - art. L. 4251-1 CGCT). Le schéma directeur de la région Ile-de-France (SDRIF), le schéma d'aménagement régional (SAR) pour les régions d'outre-mer, et le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC), ne sont pas soumis à une réduction de moitié de la consommation d'ENAF pour la décennie 2021-2031, mais doivent eux-mêmes définir un objectif quantifié permettant d'atteindre le ZAN en 2050.

[7] Proposition de loi pour réussir la transition foncière, déposée le 21 mai par les députées Sandrine Le Feur (EPR-Finistère) et Constance de Pélichy (Liot-Loiret)

[8] Proposition de loi "visant à instaurer une trajectoire de réduction de l'artificialisation concertée avec les élus locaux" dite Trace. Parmi d'autres assouplissements, elle supprime l'échéance intermédiaire de 2031 de réduction de moitié d'ENAF par rapport à la décennie précédente, au bénéfice d'une approche « bottum-up » permettant aux régions de fixer leur propre trajectoire.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

La première affaire est dirigée contre un autre acte de droit souple, l'un des quatre fascicules explicatifs élaborés par la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) pour appuyer la mise en œuvre du ZAN dans les territoires, effort pédagogique qui a été salué par le rapport d'information du Sénat, préalable à la proposition de loi mentionnée, qui se fait néanmoins l'écho, avec un certain sarcasme, de la remarque d'un des élus locaux consultés selon laquelle « une loi bien écrite n'a pas besoin de 160 pages d'explication de texte ». Nous vous rassurons d'emblée : seuls deux passages bien circonscrits, du fascicule pédagogique et de la circulaire, sont attaqués, respectivement par la commune de Cambrai et l'association Notre affaire à tous. Ils ont ceci de commun qu'ils portent sur le calcul de l'objectif intermédiaire de réduction de moitié de la consommation d'ENAF d'ici à 2031 par rapport à la période 2011-2021, d'abord dans sa détermination puis dans sa déclinaison dans chaque document d'urbanisme. La consommation d'ENAF est une notion distincte de celle d'artificialisation des sols, en ce qu'elle s'attache davantage à l'usage des sols qu'à leur état physique, sa réduction permettant néanmoins de limiter les phénomènes d'étalement urbain et de mitage et partant de lutter contre l'artificialisation. Les ENAF sont définis par opposition aux espaces urbanisés. Cette distinction se fonde toutefois sur une observation concrète de l'usage des sols, et si elle en est voisine, elle ne se confond pas avec le zonage règlementaire défini dans les documents locaux d'urbanisme, qui en planifie la destination, tout comme, pour les besoins de la classification dans la nomenclature de l'artificialisation des sols, les surfaces sont qualifiées selon l'occupation effective du sol observée et non selon les zones ou secteurs délimités par les documents de planification et d'urbanisme (II de l'article R. 101-1 du code de l'urbanisme).

Or les deux requêtes qui ont été appelées reposent dans leur argumentaire sur cette confusion, qu'il convient d'écarter, entre la consommation effective d'ENAF et leur consommation planifiée.

Chacun voit midi à sa porte : la commune de Cambrai, inquiète du solde de son compte foncier, ne verrait que des avantages à ce que soient exclues du décompte de la consommation d'ENAF les parcelles classées en zone urbaine de son PLU, qu'elles soient déjà bâties ou non ; elle critique donc le paragraphe du guide du fascicule intitulé « définir et observer la consommation d'ENAF et l'artificialisation des sols » qui précise que la mesure de la consommation d'ENAF est indépendante du zonage règlementaire et qu'un ENAF n'est considéré comme consommé qu'à compter du démarrage effectif des travaux. L'association Notre affaire à tous, qui voudrait, elle, maximiser l'objectif de sobriété, demande l'annulation d'une phrase de la circulaire qui, tenant compte de l'écart toujours, en pratique, constaté entre consommation réelle et potentiel de consommation planifié, autorise un dépassement de 20% de l'objectif résultant du document supérieur, dans l'examen de compatibilité avec cet objectif de la somme des surfaces d'ENAF rendus potentiellement urbanisables par les règles opposables établies par les documents d'urbanisme.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Car, ainsi que vous l'avez jugé dans votre décision *Association des maires de France* (CE 4 octobre 2023, n° 465343, concl. N. Agnoux), le législateur a autorisé le pouvoir règlementaire à prévoir que l'objectif fixé, pour chaque région, dans le SRADDET, se traduise par des règles territorialisées permettant d'assurer la déclinaison des objectifs de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols entre les différentes parties du territoire régional par tranches de dix années, s'imposant aux documents locaux d'urbanisme par un rapport de compatibilité (en application des articles L. 131-1 et L. 131-6 du code de l'urbanisme). Depuis lors, l'article R. 4251-8-1 du CGCT a été modifié en ce sens que l'adoption de règles différenciées dans le fascicule du SRADDET, avec lesquelles les documents d'urbanisme doivent être compatibles, n'est plus qu'une faculté ; lorsqu'il n'en est pas fait usage, la déclinaison infrarégionale des objectifs, toujours prévue à l'article R. 4251-3, doit seulement être prise en compte par les documents inférieurs.

En pratique, pour l'objectif intermédiaire de réduction de moitié de la consommation d'ENAF au cours de la décennie 2021-2031 par rapport à la période de référence 2011-2021, les régions devaient d'abord établir le bilan de la consommation effective passée, pour déterminer l'objectif de réduction à atteindre d'ici 2031, qui dépasse en réalité légèrement la moitié de la consommation passée puisqu'il doit intégrer la mutualisation à l'échelle nationale de la consommation d'ENAF résultant de projets d'envergure nationale et européenne. Les schémas régionaux devaient ensuite, au besoin selon une procédure de modification simplifiée, intégrer et territorialiser cet objectif avant le 22 novembre 2024. Les documents d'urbanisme, quant à eux, doivent être mis en compatibilité, respectivement avant le 22 février 2027 pour les schémas de cohérence territoriale (SCoT) et le 22 février 2028 pour les plans locaux d'urbanisme (intercommunaux) (PLUi) et les cartes communales. Si ces délais ne sont pas respectés, et tant que la mise en compatibilité n'est pas opérée, les ouvertures à l'urbanisation de nouveaux secteurs sont suspendues et aucune autorisation d'urbanisme ne peut être délivrée dans une zone à urbaniser (9° du III de l'art. 194 de la loi Climat et résilience).

Le respect de l'objectif fixé par le législateur, de réduction de moitié de la consommation d'ENAF au cours de la décennie 2021-2031 par rapport à la décennie précédente, suppose donc l'accomplissement d'une démarche en deux temps, celui de la connaissance de la consommation passée et celui de la planification de la consommation future, la seconde étant dépendante de la première mais pas dans un strict rapport mathématique, d'abord parce que l'objectif est décliné entre les différentes parties du territoire régional selon les enjeux, potentiels et dynamiques démographiques et économiques locales (art. R. 4251-3 CGCT), une

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

garantie d'un hectare, nous l'avons dit, étant en outre attribuée à chaque commune[9] (art. 4 de la loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023), ensuite parce qu'une fois cette déclinaison arrêtée – c'est le « taux d'effort » requis de chaque schéma de cohérence territoriale -, il faut encore tenir compte du fait que, ainsi que nous vous l'avons expliqué, la consommation effective diffère du potentiel de consommation planifié. Les deux documents contestés portent respectivement sur l'un et l'autre temps de cette démarche : le paragraphe du fascicule dont la commune de Cambrai vous demande l'annulation porte sur le premier temps, correspondant à la détermination de l'objectif par déduction de la consommation effective sur la période de référence; la phrase de la circulaire contestée par l'association « Notre affaire à tous » concerne quant à elle le second temps, c'est-à-dire l'évolution des documents d'urbanisme rendue nécessaire pour s'adapter à cet objectif et planifier la consommation future.

2. Dans chacun des deux cas, le ministre soulève une **fin de non-recevoir**, en faisant valoir que les actes de droit souple contestés ne remplissent pas les conditions posées par votre décision *GISTI* (Section 12 juin 2020, n° 418142, Rec.) pour pouvoir être déférés au juge de l'excès de pouvoir.

Le fascicule ne serait ainsi qu'un guide pédagogique visant à accompagner les acteurs concernés par la réforme en leur proposant des éléments méthodologiques et illustratifs, sans emporter d'effets notables sur leurs droits ou leur situation et sans viser d'ailleurs à en produire[10], et ne fixerait pas de règle nouvelle qui viendrait s'ajouter à celles définies par la loi (en l'occurrence, le 5° du III de l'article 194 de la loi du 22 août 2021), mais se bornerait à expliciter la définition légale de la consommation effective d'ENAF. Cette explicitation, toutefois, est bien susceptible d'avoir des effets notables sur la situation des collectivités concernées par la réforme : certes, elle ne les contraint pas – elles demeurent, en théorie et en prenant leur risque juridique[11], libres d'en retenir une autre - mais ce n'est qu'une hypothèse théorique, puisque les communes et EPCI sont tenus, dans un rapport de compatibilité ou de prise en compte, par l'objectif arrêté à l'échelon régional, lui-même approuvé par le représentant de l'Etat, et que c'est d'ailleurs tout l'intérêt des précisions apportées par le fascicule publié à la fin de l'année 2023 que de leur permettre d'anticiper sur les échéances futures (2027 et 2028) en appréhendant au mieux le solde de leur « compte foncier » alors que la décennie au cours de laquelle le décompte est opéré (2021-2031) est déjà bien entamée, et que la loi leur permet déjà de surseoir à statuer sur une demande d'autorisation d'urbanisme entraînant une consommation d'ENAF qui pourrait compromettre l'atteinte de l'objectif en

[9] 1° alinéa du 3° bis du III de l'art. 194 de la loi du 22 août 2021, tel que modifié par la loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 ; 2° alinéa du I de l'art. R. 4251-8-1 du CGCT.
[10] Cf. A. Goin et L. Cadin, « Frichti de GISTI – le champ matériel de la jurisprudence GISTI (2020) : un premier bilan », AJDA 2024.716
[11] Qui peut être maîtrisé par la sollicitation d'une prise de position du préfet sur le diagnostic et les projections en matière de consommation foncière (forme de « déféré ZAN » prévu aux art. L. 153-16-1 et L. 153-40-1 du code de l'urbanisme)

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

cours de détermination (14° du IV de l'art. 194 de la loi du 22 août 2021). Le fascicule en litige nous semble à cet égard plus prescriptif, dans l'interprétation qu'il donne de la consommation effective d'ENAF, que les recommandations de bonne pratique adressées par la Haute autorité de santé dans un guide (CE 1/4 CHR 6 octobre 2021 *Fédération française des masseurs kinésithérapeutes rééducateurs*, n° 437622, inédite) ou une fiche mémo (CE 1/4 CHR 16 novembre 2020 *Association pour la formation et l'enseignement en France de la chiropraxie*, n° 431120, inédite) dont vous avez jugé qu'elles étaient susceptibles de recours, et le parallèle établi par le ministre avec le précédent concernant une présentation powerpoint diffusée au sein d'un groupe de travail (CE 2 juin 2023 *Sté Tekimmo* n° 452653) ne tient pas, eu égard au format, abouti, à la publicité donnée et à l'étendue des destinataires du fascicule pédagogique contesté.

Quant à la phrase litigieuse de la circulaire, dont les termes lui confèrent d'ailleurs une portée impérative, elle vise à guider l'appréhension par les services déconcentrés de l'Etat du rapport de compatibilité entre les documents d'urbanisme et le document supérieur dans la traduction de l'objectif de sobriété foncière, et est donc également susceptible d'avoir des effets notables sur la situation des autorités compétentes en matière d'urbanisme.

Vous pourrez toutefois vous dispenser d'écarter explicitement les fins de non-recevoir, si vous nous suivez pour rejeter les requêtes.

3. Avant de venir à celle de la commune de Cambrai, il faut dire un mot de **l'intervention volontaire** de la communauté d'agglomération : même en se prévalant de sa compétence en matière de politique de la ville et pour l'élaboration du programme local de l'habitat, elle ne justifie pas d'un intérêt suffisant, eu égard à la nature et à l'objet du litige (Section 25 juillet 2013, *OFPRA c/ Mme E...*, n° 350661), qui a trait à la détermination de l'enveloppe foncière demeurant disponible pour que puissent être accordées des autorisations d'urbanisme, pour intervenir au soutien des conclusions de la commune. Le lien est bien plus distant que celui existant entre la compétence régionale en matière de développement touristique et les dangers et inconvénients susceptibles d'être entraînés par l'exploitation d'un parc éolien à proximité de sites et monuments d'intérêt majeur au plan régional, qui vous a conduit à reconnaître à une région un intérêt pour intervenir au soutien de la contestation de la délivrance d'une autorisation environnementale (CE 12 juillet 2024 *Association Regards de la Durande* n° 464958, T.) alors qu'elle n'a pas intérêt pour agir en annulation de cette autorisation (CE 1er décembre 2023 *Région Auvergne-Rhône-Alpes* n° 470723, T.).

4. La requête de la commune de Cambrai comporte deux moyens. Elle soutient d'abord que le fascicule **méconnaît la définition légale** de la consommation d'ENAF (résultant du 5° du III de l'art. 194 de la loi du 22 août 2021, qu'elle a d'abord en vain contestée par le biais d'une QPC que vous n'avez pas transmise : CE 6° JS 24 juillet 2024, n° 492005), ou à tout le moins

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

lui ajoute incompétemment, en incluant dans ces espaces les parcelles pourtant situées au sein d'une zone regardée comme déjà urbanisée (U) dans les documents d'urbanisme. Mais ainsi que nous vous l'avons dit, en définissant la consommation d'ENAF comme la création ou l'extension *effective* d'espaces urbanisés, et inversement en regardant la transformation *effective* d'espaces urbanisés ou construits en ENAF comme une renaturation pouvant être comptabilisée en déduction de cette consommation, la loi ne s'est pas référée au zonage règlementaire, mais, pour reprendre les termes de la défense, au constat tangible d'une consommation concrète d'espace. Le fascicule ne méconnaît ni n'ajoute donc à la loi en précisant que la mesure de la consommation d'ENAF est indépendante du zonage règlementaire, ni en illustrant cette interprétation en citant pour exemple d'ENAF des prés et pâturages au sein de l'enveloppe urbaine ou constitutifs d'une armature urbaine matérialisée par la trame verte et bleue. Si ces parcelles jusqu'alors préservées de toute construction devaient être bâties, elles basculeraient alors en espaces urbanisés, et il y aurait consommation d'ENAF. Et tout comme elle est indépendante du zonage règlementaire, la notion de consommation d'ENAF est indépendante des autorisations d'urbanisme délivrées : le recours du législateur à l'adjectif « effective » pour la qualifier explique suffisamment la précision du guide selon laquelle un ENAF n'est considéré comme effectivement consommé qu'à compter du démarrage effectif des travaux, et non de la délivrance de l'autorisation. Contrairement à ce que soutient la commune, la circonstance que le législateur n'ait prévu de sanction au retard qui serait pris dans la mise en compatibilité des documents d'urbanisme qu'en ce qui concerne la délivrance d'autorisations d'urbanisme dans les zones « à urbaniser » et non dans les zones « urbaines » ne procède pas de sa volonté d'assimiler ces dernières, dans leur intégralité, aux espaces urbanisés, par opposition aux ENAF, mais plutôt, nous semble-t-il, d'une hiérarchisation pragmatique dans les freins susceptibles d'être mis à la consommation d'ENAF, par ailleurs cohérent avec l'objectif de densification des espaces urbanisés et de lutte contre l'étalement urbain. Et la faculté de surseoir à statuer sur une demande d'autorisation d'urbanisme, accordée par le législateur aux autorités compétentes pour les délivrer, et qui peut être motivée par la faiblesse des capacités résiduelles de consommation de la collectivité concernée, ne fait quant à elle pas de distinction entre les zones urbaines et les zones à urbaniser (14° du IV de l'art. 194 de la loi du 22 août 2021)[12]. La requête se trompe encore lorsqu'elle affirme que, dans le cadre de la modification de son PLU et compte tenu du solde déjà nul de son compte foncier, la commune sera nécessairement amenée à rendre inconstructibles des parcelles sur lesquelles des permis de construire ont déjà été accordés, au détriment des droits accordés aux propriétaires : d'une part, ces derniers n'auront à former une nouvelle demande de permis conforme au nouveau PLU que si le leur est atteint

[12] Une fois le PLU modifié ou révisé, à l'inverse, l'autorisation d'urbanisme conforme à ses prescriptions ne peut être refusée au motif qu'elle serait de nature à compromettre les objectifs chiffrés de lutte contre l'artificialisation des sols qu'il fixe (article 3 du décret n° 2023-1097 du 27 novembre 2023 relatif à la mise en œuvre de la territorialisation des objectifs de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols).

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

par le délai de péremption (art. R. 424-17 code de l'urbanisme), d'autre part, l'écart entre consommation effective et consommation planifiée laisse une souplesse aux autorités compétentes en matière d'urbanisme pour dépasser quelque peu la cible de réduction de consommation d'ENAF qui leur est signifiée, et si la cible n'est malgré tout pas atteinte, le déficit pourra être comblé au cours de la décennie suivante.

Le deuxième moyen de la commune de Cambrai doit également être écarté : elle fait grief à la définition, qu'elle juge extensive, des ENAF, de générer des inégalités entre les communes, selon qu'elles relèvent ou non d'un SCoT comprenant beaucoup de communes rurales, chacune bénéficiaire de la garantie communale d'un hectare s'ajoutant aux ponctions résultant de la mutualisation des projets nationaux et régionaux, alors que les communes urbaines concernées ne sont pas placées dans des situations différentes justifiant de les priver de tout droit à urbanisation. Mais comme elle le reconnaît elle-même, c'est la loi (du 20 juillet 2023) qui a établi ce mécanisme de garantie communale, et les précisions apportées par le fascicule contesté sont sans aucune incidence à cet égard ; le moyen est donc inopérant. Et en tout état de cause, les critères de la déclinaison territoriale des objectifs du SRADDET (art. R. 4251-3 CGCT) doivent permettre de tenir compte des enjeux et besoins identifiés sur chaque territoire.

5. Nous pouvons en venir plus rapidement, compte tenu de tout ce que nous avons dit, à la **requête de l'association Notre affaire à tous**. Deux de ses moyens se recoupent dans leur critique de la phrase suivante de la circulaire attaquée : « il est (…) nécessaire de ne pas restreindre aux seuls hectares de la trajectoire de sobriété les évolutions des documents d'urbanisme et d'autoriser un dépassement qui, à défaut d'une justification spécifique, peut aller jusqu'à 20 % ». Ainsi qu'il est soutenu, cette phrase doit être comprise comme exigeant des services déconcentrés de l'Etat, dans leur contrôle de légalité des documents d'urbanisme, qu'ils se satisfassent d'un dépassement de 20 % de l'objectif de consommation d'ENAF assigné au territoire par le document supérieur ; le contexte permet de comprendre que cette flexibilité n'est permise qu'aux PLU(i). L'association y voit une règle nouvelle, par rapport au cadre législatif et règlementaire de lutte contre l'artificialisation des sols, incompétemment fixée par le ministre de transition écologique, et illégale au regard des dispositions législatives fixant un rapport de compatibilité entre le PLU(i) et le SCoT (art. L. 131-4 du code de l'urbanisme), d'une part, et en l'absence de SCoT les règles générales du fascicule du SRADDET, d'autre part (art. L. 4251-3 CGCT). A cet égard, la circonstance qu'une règle analogue figure dans le projet de loi de simplification de la vie économique tel qu'adopté par l'Assemblée nationale, la marge de souplesse dans l'appréciation du rapport de compatibilité étant par ailleurs portée à 30%, peut sembler de nature à conforter l'analyse de l'association. Mais ainsi que nous l'avons dit, et peut-être déjà trop répété, la consommation effective d'ENAF, qui dépend du constat tangible de l'usage des sols, et n'est prise en compte qu'à compter du démarrage des travaux, ne se mesure pas à la même aune que le potentiel de

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

consommation planifié dans les documents d'urbanisme, qui lui est nécessairement supérieur, puisqu'il correspond à la somme des surfaces d'ENAF rendus potentiellement urbanisables par les règles opposables établies par ces documents. La circulaire le dit clairement dans la phrase précédente : « jamais la totalité des espaces ouverts à l'urbanisation dans un PLU ou un PLUi ne sont effectivement consommés ou artificialisés sur la période de leur ouverture à la constructibilité. » Le ministre le dit encore plus clairement en défense, en s'appuyant sur une étude du CEREMA de 2023 dont il ressort que la part des zones AU non bâties, n'ayant fait l'objet d'aucune construction depuis leur ouverture à l'urbanisation, est en moyenne supérieure à 50 % (sur les vingt années précédentes) et jamais inférieure à 28 %. La marge de 20 % prévue par la circulaire s'intègre donc parfaitement dans le rapport de compatibilité entre le PLU(i) et le document supérieur, qui s'apprécie dans le cadre d'une analyse globale, peu important à cet égard que l'objectif à l'égard duquel s'apprécie ce rapport soit précis, dès lors que, du fait de l'écart entre consommation planifiée et consommation effective, un dépassement de 20 % n'est pas de nature à le remettre en cause. Elle ne peut donc être regardée comme une règle nouvelle dérogeant ou ajoutant au cadre législatif et règlementaire en matière de lutte contre l'artificialisation des sols, et si elle est prescriptive à l'égard des services déconcentrés, elle n'est qu'illustrative de la souplesse inhérente à l'appréciation d'un rapport de compatibilité entre documents d'urbanisme.

L'association soutient aussi que, depuis que ce rapport de compatibilité avec l'objectif infra-territorial fixé par le SRADDET a été rendu facultatif, puisqu'il n'a plus à figurer dans les règles du fascicule mais peut l'être seulement dans le rapport consacré aux objectifs du schéma, qui doit seulement être pris en compte par les documents inférieurs, l'objectif législatif de réduction de moitié du rythme de consommation d'ENAF a perdu en effectivité juridique. Mais elle n'est pas fondée à exciper pour ce motif de l'illégalité de l'article R. 4251-8-1 du CGCT, en vue de la mise en œuvre duquel il peut être considéré que la circulaire attaquée a été prise, dans sa nouvelle rédaction, puisqu'il ne revient pas sur la déclinaison territoriale exigée par l'article L. 4251-1, mais prévoit seulement que cette déclinaison puisse figurer dans le rapport d'objectifs et non plus le fascicule de règles du SRADDET. Ainsi que l'indiquait N. Agnoux dans ses conclusions sous votre décision *Association des maires de France* préc. (n° 465343), c'est en effet le pouvoir règlementaire qui énumère les règles que le SRADDET est tenu de comporter pour atteindre certains objectifs ; et dès lors que les objectifs législatifs de réduction de moitié de la consommation d'ENAF à horizon 2031, et de ZAN à horizon 2050, demeurent inchangés, cette modification ne méconnaît pas non plus le principe de non-régression de la protection de l'environnement (9° du II de l'article L. 110-1 du code de l'environnement).

PCMNC au rejet des deux requêtes.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.