



ADRER

Association pour un développement réfléchi et équilibré du Rayol-Canadel

Rayol Park 83820 Rayol-Canadel sur Mer, www.adrer.fr

Le recul du trait de côte L'artificialisation des sols Evolution des règles d'urbanisme

Dans ce numéro de la Tribune¹, nous abordons deux éléments qui vont structurer l'évolution des règles d'urbanisme dans les années à venir. Ces éléments, bien que non foncièrement nouveaux, sont repris avec force dans une loi du 22 août 2021, dite "climat et résilience", un texte riche et lourd... de conséquences.

Cette loi ambitionne de "permettre à la société et à l'économie d'être mieux préparées au monde de demain et plus résilientes face aux bouleversements climatiques à venir"... Vaste programme ! Avec 305 articles on comprend pourquoi sont annoncés une centaine de décrets d'application qui seront à l'initiative du prochain gouvernement.

I. La loi climat et résilience

La loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique dite "loi Climat et Résilience", vise à accélérer la transition écologique de la société et de l'économie françaises. Le texte trouve son origine dans la Convention citoyenne pour le climat. En réponse au mouvement des "Gilets jaunes" fin 2018, le gouvernement lance le "grand débat national", qui se déroule pendant le premier trimestre 2019. Il entend recueillir les souhaits de la population sur la transition écologique, la fiscalité et les dépenses publiques, la démocratie et la citoyenneté, l'organisation de l'État et des services publics.

À la suite de ce débat, le chef de l'État affirme, en avril 2019, que "le climat doit être au cœur du projet national et européen". Il annonce la création d'un "conseil de défense écologique et de la convention citoyenne pour le climat" (CCC), qui sera organisée par le Conseil économique, social et environnemental (CESE). C'est alors qu'on a été réunis 150 citoyens tirés au sort et chargés de définir des mesures susceptibles de réduire d'au moins 40% les émissions de gaz à effet de serre (GES) d'ici 2030 par rapport à 1990, objectif coïncidant avec les engagements de l'accord de Paris.

Des travaux coordonnés par le conseil de défense écologique sort le projet de loi "climat et résilience" promulguée le 24 août 2021.

1. Que dit la loi ?

Le texte s'articule autour des cinq thèmes sur lesquels la CCC a débattu et présenté ses propositions. Selon les termes de l'article 1er, l'État s'engage à respecter l'objectif fixé en avril 2021 par l'Union européenne : baisser d'au moins 55% les émissions des gaz à effet de serre d'ici 2030. La loi prévoit de nombreuses dispositions qui touchent la consommation, la production, le travail, les déplacements, l'alimentation et enfin le **logement et l'artificialisation des sols** en précisant ainsi : l'éradication progressive des "passoires thermiques", l'instauration d'aides financières pour les

¹ Les sources qui ont inspiré les développements de ce numéro sont issues des sites du Ministère de la Transition écologique et d'analyses de la doctrine (Pierre Soler -Couteaux, avocat barreau de Strasbourg - Jean Philippe Streber Maître de conférence université Strasbourg in Revue Dalloz oct 2021)

travaux de rénovation, la division par deux du rythme de la bétonisation d'ici 2030, l'interdiction de construire de nouveaux centres commerciaux entraînant une artificialisation des sols et la couverture de 30% du territoire par des aires protégées.

Le texte durcit les sanctions pénales en cas d'atteinte à l'environnement, particulièrement lorsqu'elle est intentionnelle et qu'elle a des effets graves et durables¹. Il crée un délit de mise en danger de l'environnement ; un délit de pollution des milieux ; un délit d'écocide pour les cas les plus graves.

Le Haut Conseil pour le climat (HCC) évaluera chaque année, la mise en œuvre des mesures prévues, en appui de la Cour des comptes et tous les trois ans, **l'action des collectivités locales en matière de réduction des GES et d'adaptation au changement climatique.**

2. Une mise en œuvre par étapes

Certaines dispositions sont entrées en vigueur dès la promulgation de la loi :

- l'éducation à l'environnement et un menu végétarien hebdomadaire dans tous les établissements scolaires ;
- le pouvoir octroyé au maire d'encadrer les écrans publicitaires dans les vitrines ;
- des sanctions accrues pour les atteintes au droit de l'environnement ;
- la fin des centres commerciaux construits sur des territoires naturels ou agricoles.

D'autres mesures s'appliqueront :

- en 2022 : suppression des chauffages en terrasse, fermeture des lignes aériennes domestiques s'il existe une alternative en train, interdiction de la publicité sur les énergies fossiles, premiers affichages environnementaux sur les publicités de voitures et d'électroménager, gel des loyers des passoires thermiques classées G et F, audit énergétique obligatoire pour les logements de classe F ou G mis en vente ;
- en 2023 : circulation interdite pour certaines véhicules polluants dans la dizaine d'agglomérations dépassant les seuils de pollution de l'air (crit'air 5) en 2023, 4 en 2024 et 3 en 2025), expérimentation de prêts à taux zéro pour l'achat de véhicules électriques ou hybrides en ZFE, option végétarienne quotidienne dans les cantines gérées par l'État, premiers affichages environnementaux pour les produits alimentaires et textiles ;
- en 2025 : création de ZFE (Zone à Faibles Emissions) dans les agglomérations de plus de 150 000 habitants, audit énergétique obligatoire pour les logements classés E mis en vente, interdiction de mettre en location les logements classés G ;
- en 2028 : interdiction de proposer à la location les logements classés F, publicité interdite sur les véhicules les plus polluants ;
- en 2030 : 20% de la superficie des grandes surfaces dédiée au vrac, interdiction de vendre des véhicules très polluants ;
- en 2034 : mise en location interdite des logements classés E.

II. Focus sur l'artificialisation des sols

Pour le gouvernement l'artificialisation des sols, conséquence directe de l'extension urbaine et de la construction de nouveaux habitats en périphérie des villes, est aujourd'hui l'une des causes premières du changement climatique et de l'érosion de la biodiversité. Le gouvernement souhaite protéger ces espaces naturels, en instaurant l'objectif de "zéro artificialisation nette", et travailler avec les collectivités pour repenser l'aménagement urbain et réduire efficacement l'artificialisation des sols.

1. Définition

Ce phénomène consiste à transformer un sol naturel, agricole ou forestier, par des opérations d'aménagement pouvant entraîner une imperméabilisation partielle ou totale, afin de les affecter notamment à des fonctions urbaines ou de transport (habitat, activités, commerces, infrastructures, équipements publics...).

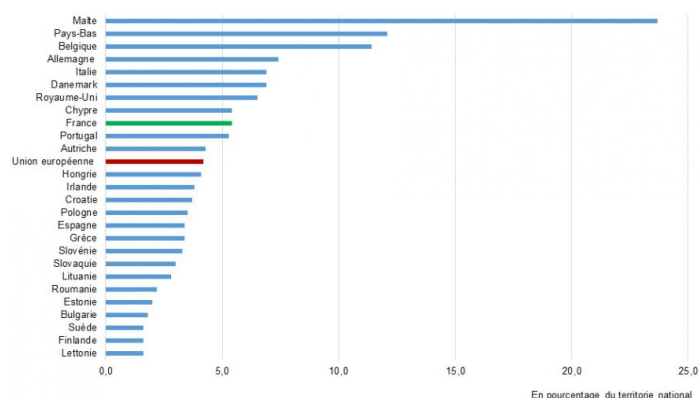
Le ministère de la transition écologique analyse ainsi qu'il suit les conséquences de l'artificialisation des sols :

- *Accélération de la perte de biodiversité : la transformation d'un espace naturel en terrain imperméabilisé, modifie considérablement ou fait disparaître l'habitat des espèces animale ou végétale de cet espace naturel, et peut conduire à leur disparition d'un territoire.*
- *Réchauffement climatique : un sol artificialisé n'absorbe plus le CO2. Un sol artificialisé participe donc à la hausse du réchauffement climatique.*
- *Amplification des risques d'inondations : par définition un sol imperméabilisé n'absorbe pas l'eau de pluie. En cas de fortes intempéries, les phénomènes de ruissèlement et d'inondation sont donc amplifiés.*
- *Réduction de la capacité des terres agricoles : perte de productivité agricole et limitation de la production alimentaire*
- *Accroissement des dépenses liées aux réseaux : pour le rendre accessible et fonctionnel, un terrain artificialisé demande en outre beaucoup d'entretien et d'efforts d'aménagement (routes, électricité, assainissement) qui sont coûteuses et viennent souvent ajouter d'autre nuisance à la biodiversité (nuisance sonores, pollution lumineuse, pollution de l'air et de l'eau)...*
- *Amplification de la fracture territoriale : L'étalement urbain et la construction en périphérie des villes renforce également la fracture sociale déjà présente en reléguant notamment une partie des habitants à l'écart du centre-ville, provoquant sa désertification et la dévalorisation des petits commerces.*

Même s'ils semblent couvrir de vastes surfaces, les espaces naturels, agricoles et forestiers de nos territoires continuent à diminuer à un rythme trop important, du fait de l'étalement urbain et de l'artificialisation des sols, même dans les territoires où la population et les emplois n'augmentent pas.

En France, entre 20 000 et 30 000 hectares sont artificialisés chaque année. Cette artificialisation augmente presque 4 fois plus vite que la population. Pourtant par rapport aux autres pays européens la France se situe dans la moyenne

Part des sols artificialisés en 2018 dans les pays de l'Union Européenne en 2018



2. Objectif ZAN

La lutte contre l'artificialisation des sols était un des axes majeur du Plan biodiversité², avec comme objectif de parvenir à une "Zéro Artificialisation Nette". Il s'agit de limiter la consommation de nouveaux espaces et, lorsque c'est impossible, de "rendre à la nature" l'équivalent des superficies consommées³.

Il faut désormais se montrer très vigilant sur les modes d'urbanisation afin de *"consommer moins de terres naturelles, agricoles et forestières, de privilégier dans la mesure du possible la réutilisation de secteurs déjà urbanisés (logements vacants, friches industrielles ou commerciales ...) et de favoriser la conception et la construction d'opérations un peu plus compactes intégrant des espaces verts"*.

Avec la loi "climat et résilience"(art 191), cet objectif de la Convention citoyenne pour le climat est maintenant consacré dans le droit

Cet objectif doit être atteint en 2050, avec une 1ere étape d'en atteindre la moitié en 2031. Intégré au code de l'urbanisme cet objectif résulte d'un savant équilibre entre 7 sous objectifs, souvent bien subjectifs donc sujet à interprétation donc à contentieux :

- maîtrise de l'étalement urbain
- renouvellement urbain
- optimisation de la densité des espaces urbanisés,
- qualité urbaine
- préservation et restauration de la biodiversité et de la nature en ville
- protection des sols des espaces naturels, agricoles et forestiers,
- renaturation des sols artificialisés

La loi, donc le code de l'urbanisme (art L101-2-1) donne à présent une définition de l'artificialisation des sols: *"altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hybrides, et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage"*.

Enfin elle définit la notion d'*"artificialisation nette comme le solde de l'artificialisation et de la renaturation constatées sur un périmètre et une période donnée"*. Un décret est prévu pour rendre cette définition opérationnelle en particulier comment mesurer la "fonctionnalité d'un sol"...

Enfin l'Etat devra rendre public un rapport évaluant les résultats de cette politique (art 207 de la loi)

Six mois après promulgation de la loi le gouvernement doit également proposer, entre autres, les "modifications nécessaires en matière d'autorisation d'urbanisme... des outils de maîtrise foncière.

² Le Plan biodiversité dévoilé en juillet 2018 par le ministre de la transition écologique Nicolas Hulot, définit 6 grands axes: Objectif de zéro plastique rejeté dans l'océan d'ici à 2025. Le recyclage du plastique, zéro artificialisation nette » des sols, mise en place d'actions de protection de la biodiversité en agriculture, création d'un 11ème parc national des forêts entre la Champagne et la Bourgogne, programme d'actions pour la protection des cétacés, déploiement d'un réseau de 500 aires protégées éducatives, marines et terrestres, et d'un kit pédagogique biodiversité fourni à toutes les écoles

³ L'objectif ZAN est cohérent avec les objectifs de développement durable de l'ONU et la feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources de 2011, qui visent à enrayer la dégradation des sols et l'augmentation des surfaces artificialisées.

III. Focus sur le recul du trait de côte

1. Origine

Parmi les phénomènes naturels figure l'érosion côtière, et les risques de submersion marine. Dans les années à venir, l'élévation du niveau de la mer et l'augmentation de la fréquence et de l'intensité des phénomènes climatiques extrêmes accentueront le phénomène. Le recul du trait de côte, est un risque naturel mais qui n'est pas imprévisible. On sait quand il surviendra à plusieurs années près.

Là aussi la prise de conscience n'est pas nouvelle, ce qui l'est c'est que lors des discussions parlementaires sur le projet de lois des élus locaux ont fait avancer leur point de vue en soulignant une "déresponsabilisation de l'État", sans parallèlement donner aux collectivités les moyens techniques et financiers pour préparer l'avenir.

2. Que dit la loi ?

La loi prévoit la mise en place d'une stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte, élaborée par l'Etat mais en concertation avec les collectivités, notamment. Elle pourra ensuite être déclinée localement, une convention étant établie pour déterminer les moyens techniques et financiers mobilisés par l'Etat et les collectivités pour accompagner les actions de gestion du trait de côte. A savoir, par exemple, la construction, l'adaptation ou le maintien en l'état d'ouvrages de défense contre la mer.

Les communes impactées par le recul du trait de côte seront identifiées dans une liste fixée par décret, liste qui devra être révisée tous les neuf ans avec la consultation obligatoire des communes concernées et la possibilité pour les communes volontaires d'intégrer cette liste.

Dans un délai de quatre ans, les collectivités impactées par le recul du trait de côte vont devoir cartographier les zones qui seront impactées d'ici 30 ans et celles qui seront impactées dans 30 à 100 ans. **Le recul du trait de côte sera pris en compte dans les schémas de cohérence territoriale (Scot) et les plans locaux d'urbanisme (PLU).** Les plans de prévention des risques naturels devront également être révisés en cohérence avec la nouvelle cartographie.

Les nouvelles constructions seront interdites dans les zones impactées à horizon de 30 ans afin de prioriser la renaturation de ces territoires. Dans les zones impactées à horizon 30-100 ans, les nouvelles constructions seront, quant à elles, conditionnées à une **obligation de démolition** à terme.

Par ailleurs, la loi impose aux annonces immobilières de renvoyer aux informations relatives au recul du trait de côte afin que tout nouvel acquéreur puisse être conscient du problème. Actuellement, des biens immobiliers peuvent en effet être achetés ou construits sur le littoral sans qu'aucune information sur ce risque ne soit communiquée.

La loi institue aussi un droit de préemption au profit des communes figurant sur la liste établie par décret afin de prévenir les conséquences du recul du trait de côte sur les biens qui y sont situés. Ce droit est institué au bénéfice de la commune ou de l'intercommunalité

Enfin, la loi habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour prendre des dispositions complémentaires. Celles-ci doivent permettre de créer un nouveau régime de contrat de bail réel immobilier de longue durée, d'adapter les outils d'aménagement foncier nécessaires à l'adaptation des territoires exposés et de prévoir des dérogations à la loi littoral afin de pouvoir mettre en œuvre des projets de relocalisation.

IV. Impact sur les documents d'urbanisme

1. L'artificialisation des sols

Il fut un temps où le code de l'urbanisme disait que les PLU devaient déterminer les conditions permettant de "limiter l'utilisation de l'espace". La loi SRU a ajouté : "utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux". Puis Grenelle 2 : "lutte contre la régression des surfaces agricoles, et naturelles et l'étalement urbain, puis la loi engagement national pour l'environnement (12/10/2010) . Les SCoT se sont vus obligés de prendre en compte dans le rapport de présentation l'identification des espaces dans lesquels les PLU doivent analyser les capacités de densification et de mutation. Enfin les PADD des PLU doivent fier les objectifs de modération de la consommation d'espace et de lutte contre l'étalement urbain.

La loi climat et résilience va plus loin que le volontarisme dont peuvent ou veulent faire preuve les collectivités locales dans cette "lutte", elle devient prescriptive : on ne parle plus d'obligation de moyens mais d'obligation de résultat , les documents d'urbanisme (dont SCoT et PLU) fixe un objectif à atteindre de "Zéro Artificialisation Nette" (ZAN) assignant à ces documents la trajectoire pour y parvenir.

Cette maîtrise de l'urbanisation se traduit dans tous les documents de planification, donc le document de planification régional (SRADDET⁴) les SCoT (intercommunalité), les PLU et PLUI (niveau communal et intercommunal).

Au niveau régional le SRADDET doit décliner l'objectif "entre les différentes parties du territoire" après avoir consulté la conférence de SCoT⁵. Le SCoT devra fixer par tranches de 10 ans (à compter du 22/08/2021) un objectif de réduction du rythme de l'artificialisation puis le déclinera par secteur géographique en fonction des éléments de différenciation par secteur en fonction de plusieurs critères: besoin de logement, , d'activité économique, évolution des bassins d'emploi, foncier mobilisable en tenant compte des lois de protection du littoral, et aussi des zones préférentielles de renaturation des sols, de la "consommation économe de l'espace" ("compacité des bâtis", protection des sols naturels agricoles et forestiers, utilisation des locaux vacants, optimisation des aires de stationnement).

Pour les PLU il faudra qu'ils permettent de réaliser les objectifs fixés par le SCoT. Les prévisions d'ouverture à l'urbanisation devront être justifiées par une étude de densification des zones déjà urbanisées. Les OAP devront (préalablement "pouvaient") définir un échéancier prévisionnel d'ouverture à l'urbanisation de zones à urbaniser et devront prévoir la mise en valeur des "continuités écologiques". Des dispositions sont également prévues dans les zones d'urbanisation continues de plus de 50 000 habitants, les ZAC, le dépassement des règles de gabarit pour les constructions vertueuses énergétiquement.

La loi prévoit que l'intégration des objectifs de limitation de l'artificialisation se fera par simple modification du PLU donc sans enquête publique. Il s'agira souvent de supprimer des possibilités de construire en zones urbanisées voire en zones urbaines au profit de reclassement en zone agricole ou naturelle et forestière .

⁴ Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

⁵ Réunions des "comcom" au niveau de la Région.

2. Le recul du trait de côte

Les conseils municipaux ont dû voter en décembre 2021 pour accepter de figurer sur une liste visant à évaluer l'impact de l'érosion sur leur trait de côte et ses conséquences en matière d'urbanisme. La liste sera publiée par décret et révisée tous les 9 ans. La commune du Rayol Canadel figurera sur cette liste.

Des zones de préemption seront créées dans les zones exposées, ce qui imposera au vendeur d'en informer la mairie par DIA, avec copie aux services de l'Etat.

Le recul du trait de cote est inéluctable. Il importe d'en anticiper l'impact sur la politique urbanistique de la commune (habitation et activité économique). Pour cela les communes doivent réaliser une carte qui devra être insérée dans les PLU . Cette carte décrira l'exposition de leur territoire au recul du trait de côte. Cela aura des conséquences en matière de construction. Concrètement, le règlement graphique de leur plan local d'urbanisme devra faire apparaître la zone exposée à ce risque à l'horizon de trente ans, mais aussi de trente à cent ans. Ces délimitations devront être justifiées dans les rapports de présentation du PLU.

Les permis de construire qui seraient accordés engageraient la responsabilité financière des communes.

l'information des particuliers louant ou achetant un logement ⁶

"Le diagnostic d'information sur les risques naturels et technologiques qui est remis aux acquéreurs et aux locataires, intégrera désormais le risque de recul du trait de côte. Les particuliers dont les biens sont situés dans une zone exposée seront désormais informés par un état des risques. Ce document devra être annexé au contrat de bail et à l'acte authentique. Cette information concernant l'exposition au recul du trait de côte devra aussi figurer dans les annonces immobilières et être indiquée lors de la première visite du bien. Acheteurs et locataires pourront ainsi prendre leurs décisions en toute connaissance de cause. Le risque de recul du trait de côte sera aussi intégré au site georisques.fr qui répertorie les risques naturels (inondation, risques sismiques...). En quelques clics, l'internaute saura si le bien recherché est concerné par ce risque".

V. Conclusion

Qu'il s'agisse de lutte contre l'artificialisation des sols ou de défense contre la montée des eau et l'érosion, les règles d'urbanisation vont clairement dans le sens des restrictions avec un contrôle régalién de plus en plus prégnant. On l'a vu dans les réactions musclées de l'Etat lors de l'enquête publique de novembre 2021 sur la révision du SCoT de la communauté de communes du Golfe de Saint Tropez. L'évolution "naturelle" de cette tendance semble inéluctable. Il est même à parier que cette tendance ne pourra que s'accentuer. Ces nouvelles contraintes vont s'ajouter à celles des communes, dont la notre qui ont déjà du mal à faire triompher leur interprétation des notions d'espaces proches du rivage et d'agglomération existante pour maintenir une urbanisation modérée et équilibrée.

⁶ source "de particulier à particulier"