

CONSEIL NATIONAL DE LA PROTECTION DE LA NATURE

Vote électronique du 29 juin 2023

DÉLIBÉRATION N° 2023-16

AUTOSAISINE DU CNPN CONCERNANT LE PROJET DE DÉCRET RELATIF
À L'ÉVALUATION ET AU SUIVI DE L'ARTIFICIALISATION DES SOLS

Le Conseil national de la protection de la nature,

Vu le code de l'environnement, notamment ses articles L. 332-1 et L. 332-2, R. 332-1 et R. 332-9 ;

Vu le code de l'environnement, notamment ses articles L. 134-2 et R. 134-20 et suivants ;

Vu l'article 52 de la loi n°2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages ;

Vu le code des relations entre le public et l'administration, notamment ses articles R. 133-4 à R. 133-14 ;

Vu la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, notamment son article 2 ;

Vu le décret n°2017-342 du 17 mars 2017 relatif au Conseil national de la protection de la nature ;

Vu l'arrêté du 27 mars 2022 portant nomination au Conseil national de la protection de la nature ;

Vu l'arrêté du 10 janvier 2023 portant approbation du règlement intérieur du Conseil national de la protection de la nature ;

Rappel du contexte réglementaire du projet de décret :

La loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant sur la lutte contre le dérèglement climatique et le renforcement de la résilience face à ses effets, a fixé l'objectif d'atteindre le « zéro artificialisation nette des sols » (ZAN) en 2050, avec un objectif intermédiaire de réduction de moitié de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers dans les dix prochaines années (2021-2030). L'article L. 101-2-1 du code de l'urbanisme, introduit par l'article 192 de cette loi, définit le processus d'artificialisation des sols et détermine les surfaces devant être considérées comme artificialisées ou non, dans les documents de planification et d'urbanisme. Ses conditions d'application ont été fixées

par le décret n° 2022-763 du 29 avril 2022 relatif à la nomenclature de l'artificialisation des sols pour la fixation et le suivi des objectifs dans les documents de planification et d'urbanisme.

Selon l'exposé des motifs, le projet de décret (soumis à consultation du public du 13 juin au 4 juillet 2023) « *ajuste et complète ces modalités pour mieux répondre aux enjeux de préservation et de restauration de la nature en ville, du renouvellement urbain et de développement des énergies renouvelables* ».

Précisions et modifications apportées par le projet de décret susceptibles d'avoir un impact sur la biodiversité :

Actuellement, la nomenclature (annexe à l'article R. 101-1 en application de l'article L. 101-2-1 du code de l'urbanisme) **considère comme artificialisées** « *les surfaces dont les sols sont soit imperméabilisés en raison du bâti ou d'un revêtement, soit stabilisés et compactés, soit constitués de matériaux composites* », ainsi que « *les surfaces végétalisées herbacées à usage résidentiel, de production secondaire ou tertiaire, ou d'infrastructures* ». Le projet de décret rajoute aux surfaces considérées comme artificialisées les surfaces entrant dans les catégories précédentes, qui sont en chantier ou à l'abandon.

A contrario, sont considérées comme **non artificialisées** les « *surfaces qui sont soit naturelles, nues ou couvertes d'eau, soit végétalisées, constituant un habitat naturel ou utilisées à usage de cultures, y compris les surfaces d'agriculture urbaine et les surfaces boisées ou arbustives dans l'espace urbain* ». Le projet de décret « *confirme que les surfaces à usage de culture agricole, et qui sont en friches, sont bien qualifiées comme étant « non artificialisées* ». Il rajoute que « *les surfaces végétalisées à usage de **parc ou jardin public**, quel que soit le type de couvert (boisé ou herbacé) pourront être considérées comme étant non artificialisées, valorisant ainsi ces espaces de nature en ville* ».

Enfin, « *sont intégrés les seuils de référence à partir desquels pourront être qualifiées les surfaces (50 m² pour le bâti et 2 500 m² pour les autres catégories de surface)* ».

En application de la loi Climat et résilience (art. 194), le projet de décret précise également que, compte tenu de cette nomenclature, les installations photovoltaïques sur des surfaces végétalisées pourront ne pas être comptabilisées dans la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au-delà de 2030 et seront donc considérées comme non artificialisées, sous deux conditions :

1. une condition relative à l'incidence durable sur les fonctions écologiques du sol, en particulier ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques ainsi que son potentiel agronomique ;
2. une condition relative à la compatibilité de l'installation avec l'utilisation simultanée agricole ou pastorale du terrain sur lequel elle est implantée.

Comme le justifient les débats parlementaires en cours relatifs à la proposition de loi visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de « zéro artificialisation nette » au cœur des territoires, « *En zone agricole, l'agrivoltaïsme n'est autorisé que s'il permet l'exploitation agricole en dessous : puisqu'elle est cultivée, la zone n'est pas artificialisée.* ». Et « *là où les panneaux solaires sont consommateurs d'espaces, ils n'artificialisent pas pour autant les sols au sens de l'article L. 101-2-1 du code de l'urbanisme, dès lors qu'ils n'affectent pas durablement leurs fonctionnalités écologiques.* ».

Commentaires du CNPN

Trois des précisions apportées par le projet de décret suscitent un commentaire du CNPN en raison de leur impact potentiels sur la biodiversité et la géodiversité :

- 1- **Le fait d'ajouter les parcs et jardins publics (y compris leurs parties herbacées) dans la nomenclature de zones non artificialisées va dans le bon sens du point de vue de la biodiversité**, même si au plan de la géodiversité certains sites aménagés ou renaturés ont pu perdre de nombreuses fonctionnalités en comparaison des sols présents préalablement à l'aménagement. Le CNPN regrette que la rédaction du décret puisse être mal interprétée concernant a contrario les parcs et jardins privés (ambiguïté des termes « végétalisés » et « herbacés »), qui restent bien non artificialisés en totalité si leur partie arbustive ou boisée dépasse le quart de leur superficie, car ils contribuent eux aussi fortement au maintien d'une biodiversité en ville, sans parler de leur effet positif sur les îlots de chaleur ;
- 2- **Les critères proposés pour exclure les parcs photovoltaïques de la nomenclature des zones artificialisées sont centrés sur le sol lui-même (en prenant surtout en compte le socle de fixation des panneaux). Ces panneaux peuvent pourtant avoir un impact non négligeable sur la capacité d'accueil de la faune sur l'ensemble de la parcelle (effet repoussoir comme zone d'alimentation ou de reproduction d'oiseaux ou de chiroptères, modification des cortèges végétaux indispensable à la faune, obstacles aux déplacements dus aux clôtures, impact des réseaux enterrés etc.), que l'autosaisine du CNPN relative « à la politique de déploiement du photovoltaïque et ses impacts sur la biodiversité » (votée le 28 septembre 2022) doit prochainement préciser.**
- 3- **Le seuil de référence de taille des polygones pour les outils de cartographie comme l'OSCGE de « 2 500 m² pour les autres catégories de surface » paraît excessif par rapport à celui retenu pour le bâti (50 m²) et devrait plutôt retenir un seuil de 500 m²** afin d'éviter une déperdition de données et donc une sous-estimation des espaces artificialisés, comme l'a signalé la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme dans son avis de décembre 2022 sur les outils de mesures du ZAN.

Le CNPN regrette également que l'occasion n'ait pas été saisie de définir les critères de la renaturation dès lors que « *L'artificialisation nette des sols est définie comme le solde de l'artificialisation et de la renaturation des sols constatées sur un périmètre et sur une période donnés.* » (C. urb., art. L. 101-2-1) et qu'il ne suffit pas de désimperméabiliser ou de décontaminer un sol pour qu'il soit de nouveau fonctionnel. Les pertes intermédiaires devraient trouver leur place dans cette comptabilité, car si l'artificialisation est immédiate, la désartificialisation est progressive et ne permet pas **d'équilibrer dans le même temps que l'artificialisation les pertes** liées à celle-ci. **L'effet retard** devait être compensé.

Enfin, si les terrains agricoles, salicoles et les étangs de pisciculture extensive peuvent être reconnus comme zones non artificialisées, car ils jouent un rôle positif (bien que moindres que les zones naturelles), il n'en est pas de même de l'aquaculture intensive en bassins (truiticulture, élevage de crevettes...) construits sur des cours d'eau ou des mangroves, qui excluent de fait la biodiversité et qui devraient donc être considérées comme zones artificialisées.

Le CNPN émet un avis favorable au texte ci-dessus à l'unanimité (23 votes exprimés) à l'autosaisine concernant le projet de décret relatif à l'évaluation et au suivi de l'artificialisation des sols.

Le président du Conseil national de la
protection de la nature



Loïc MARION