

N° 465341

---

REPUBLIQUE FRANÇAISE

ASSOCIATION DES MAIRES DE  
FRANCE

---

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Rozen Noguellou  
Rapporteure

---

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux  
(Section du contentieux, 6<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> chambres réunies)

M. Nicolas Agnoux  
Rapporteur public

---

Sur le rapport de la 6<sup>ème</sup> chambre  
de la Section du contentieux

Séance du 8 septembre 2023  
Décision du 4 octobre 2023

---

Vu la procédure suivante :

Par une requête et deux mémoires en réplique, enregistrés les 28 juin 2022, 16 février et 5 septembre 2023 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association des maires de France demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir 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 ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que le décret qu'elle attaque :

- est irrégulier en ce qu'il diffère à la fois du texte soumis au Conseil d'Etat et du texte adopté par celui-ci ;

- est illégal en ce qu'il procède à une subdélégation du pouvoir réglementaire à un arrêté, alors que la loi renvoyait 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 d'urbanisme » ;

- est illégal en ce qu'il renvoie aux « standards du Conseil national de l'information géographique », alors que le pouvoir réglementaire ne peut imposer que les seuils de référence dépendent d'un critère non prévu par la loi ;

Par deux mémoires en défense, enregistrés les 19 janvier et 30 août 2023, le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires conclut au rejet de la requête. Il soutient que les moyens soulevés par la requérante ne sont pas fondés.

La requête a été communiquée à la Première ministre qui n'a pas produit de mémoire en défense.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Rozen Noguellou, conseillère d'Etat,
- les conclusions de M. Nicolas Agnoux, rapporteur public ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 8 septembre 2023, présentée par le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires ;

Considérant ce qui suit :

1. La loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets a inséré un nouvel article L. 101-2-1 dans le code de l'urbanisme, aux termes duquel : « (...) *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. / La renaturation d'un sol, ou désartificialisation, consiste en des actions ou des opérations de restauration ou d'amélioration de la fonctionnalité d'un sol, ayant pour effet de transformer un sol artificialisé en un sol non artificialisé. / 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. / Au sein des documents de planification et d'urbanisme, lorsque la loi ou le règlement prévoit des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols ou de son rythme, ces objectifs sont fixés et évalués en considérant comme : / a) Artificialisée une surface dont les sols sont soit imperméabilisés en raison du bâti ou d'un revêtement, soit stabilisés et compactés, soit constitués de matériaux composites ; / b) Non artificialisée une surface soit naturelle, nue ou couverte d'eau, soit végétalisée, constituant un habitat naturel ou utilisée à usage de cultures. / Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent article. Il établit notamment 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* ». C'est sur le fondement de ces dispositions qu'a été pris le décret 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, dont les dispositions sont codifiées à l'article R. 101-1 du code de l'urbanisme. L'association des maires de France demande l'annulation pour excès de pouvoir de ce décret.

2. En premier lieu, il ressort des pièces du dossier, en particulier de la copie de la minute de la section des travaux publics du Conseil d'Etat, telle qu'elle a été versée au dossier par le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, que le décret attaqué ne contient pas de dispositions qui diffèreraient à la fois du projet initial du Gouvernement et du texte adopté par la section des travaux publics. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance des règles qui gouvernent l'examen par le Conseil d'Etat des projets de décret doit être écarté.

3. En deuxième lieu, aux termes du II de l'article R. 101-1 du code de l'urbanisme, introduit dans le code par l'article 1<sup>er</sup> du décret attaqué : « (...) II. - Les surfaces sont classées dans les catégories de la nomenclature annexée au présent article. Le classement est effectué selon l'occupation effective du sol observée, et non selon les zones ou secteurs délimités par les documents de planification et d'urbanisme. / 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. / Le solde entre les surfaces artificialisées et les surfaces désartificialisées est évalué au regard des catégories indiquées dans la nomenclature ».

4. En se référant à la simple notion de « polygone », et en renvoyant, pour la définition de la surface de ces derniers, à un arrêté du ministre chargé de l'urbanisme et aux standards du Conseil national de l'information géographique, lesquels ne font pas l'objet d'une définition par décret en Conseil d'Etat, les auteurs du décret attaqué ne peuvent être regardés comme ayant établi, comme il leur appartenait de le faire en application des dispositions citées ci-dessus du dernier alinéa de l'article L. 101-2-1 du code de l'urbanisme, l'échelle à laquelle l'artificialisation des sols doit être appréciée dans les documents de planification et d'urbanisme. Par suite, l'association requérante est fondée à demander l'annulation du 2<sup>ème</sup> alinéa du II de l'article R. 101-1 du code de l'urbanisme dans sa rédaction résultant du décret attaqué. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros à verser à l'association des maires de France, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

#### DECIDE :

-----

Article 1<sup>er</sup> : Le 2<sup>ème</sup> alinéa du II de l'article R. 101-1 du code de l'urbanisme est annulé.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête de l'association des maires de France est rejeté.

Article 3 : L'Etat versera 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.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à l'association des maires de France, à la Première ministre et au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires.