

Accélérer la ville régénérative

Le droit comme levier de répliquabilité des innovations urbaines

Comment faire évoluer le droit afin qu'il devienne un moteur pour développer et généraliser de nouvelles pratiques à plus grande échelle ?

Présentation du 16 avril 2025 — Réunion 2 du GT Transition écologique –
Ville durable

Eva MASTROMARINO, Doctorante en droit de l'aménagement

Fabien GROSJEAN, Directeur Direction Aménagement et Programmation
Urbaine, Métropole Aix Marseille Provence.





"L'encadrement juridique des pratiques d'aménagement, à l'aune des enjeux environnementaux"



Direction de thèse

Arnaud LAMI, Maître de
Conférence HDR à Aix Marseille
Université



Co-direction

Fabien GROSJEAN, Directeur
Aménagement et Programmation
Urbaine, Métropole AMP



Cadre académique

École doctorale 67 "Sciences
juridiques et politiques", UMR
ADES 7268, CNRS



Enjeux environnementaux actuels

5

Terrains de football

Consommés par heure en moyenne en France par l'artificialisation des sols.

Chaque année, 20 000 ha d'espaces naturels, agricoles et forestiers sont consommés en moyenne en France.

(source : portail de l'artificialisation des sols)

1M+

Espèces

Menacées d'extinction selon l'IPBES.

(IPBES (2019): Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services, 56 p.)



Ordre du jour



Le droit : un cadre à adapter

Le cadre juridique actuel et les défis juridiques



L'évolution des pratiques d'aménagement

Évolution concrète au sein de la Métropole AMP



Propositions

Pistes d'évolution du droit



Hiérarchie des normes



Règles de fond

Objectifs fondamentaux

Article L.300-1 du Code de l'urbanisme

Article L.101-2 du Code de l'urbanisme : « Dans le **respect des objectifs du développement durable**, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants :

1° L'équilibre entre :

b) **Le renouvellement urbain**, le développement urbain et rural maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux, la lutte contre l'étalement urbain

c) Une **utilisation économe des espaces naturels**, la **préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels** ;

6° **La protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts ainsi que la création, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques** ;

6° bis **La lutte contre l'artificialisation des sols**, avec un objectif d'absence d'artificialisation nette à terme ; »

14/04/2025 11:37

Article L300-1 Code de l'urbanisme

Article L300-1 - Code de l'urbanisme

Legifrance © DILA

Version du 25 août 2021

Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en oeuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser la mutation, le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels, notamment en recherchant l'optimisation de l'utilisation des espaces urbanisés et à urbaniser.

L'aménagement, au sens du présent livre, désigne l'ensemble des actes des collectivités locales ou des établissements publics de coopération intercommunale qui visent, dans le cadre de leurs compétences, d'une part, à conduire ou à autoriser des actions ou des opérations définies dans l'alinéa précédent et, d'autre part, à assurer l'harmonisation de ces actions ou de ces opérations.

Version du 22 juillet 2023

Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en oeuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser la mutation, le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux, de permettre le **recyclage foncier ou le renouvellement urbain**, de sauvegarder, **de restaurer** ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels, **de renaturer ou de désartificialiser des sols**, notamment en recherchant l'optimisation de l'utilisation des espaces urbanisés et à urbaniser.

L'aménagement, au sens du présent livre, désigne l'ensemble des actes des collectivités locales ou des établissements publics de coopération intercommunale qui visent, dans le cadre de leurs compétences, d'une part, à conduire ou à autoriser des actions ou des opérations définies dans l'alinéa précédent et, d'autre part, à assurer l'harmonisation de ces actions ou de ces opérations.

Règles de fond

Obligations indirectes

Constructibilité limitée hors zones urbanisées (L.111-3 CU)

Extension limitée sur le littoral (L.121-8 CU) et en montagne (L.122-5 CU)

Trajectoire ZAN limitant les projets consommateurs d'espaces (L.101-2-1 CU)

Règles environnementales spécifiques

Article L.411-1 du Code de l'environnement

«[...] sont interdits :

1° La destruction ou l'enlèvement des œufs ou des nids, la mutilation, la destruction, la capture ou l'enlèvement, la perturbation intentionnelle, la naturalisation d'animaux de ces espèces [...]

2° La destruction, la coupe, la mutilation, l'arrachage, la cueillette ou l'enlèvement de végétaux de ces espèces, de leur fructification [...]

3° La destruction, l'altération ou la dégradation de ces habitats naturels ou de ces habitats d'espèces. »

Article L.411-2 du Code de l'environnement prévoit que l'on puisse déroger aux dispositions prises pour la protection des espèces dans la mesure où le projet cumule les conditions suivantes :

1/ Être motivées par un des cas prévus par l'article L411-2-4° ;

2/ Qu'il n'existe pas d'alternative satisfaisante autre que l'atteinte aux espèces protégées ;

3/ Ne pas nuire au maintien de l'état de conservation des espèces concernées, le cas échéant après application de la séquence « éviter, réduire, compenser ».

Procédures opérationnelles

Évaluation environnementale des projets

*Application systématique (*Annexe I de la directive n°2011/92/UE et Annexe R.122-2 du Code de l'environnement*) ;

*Au cas par cas (*Les projets énumérés à l'annexe de l'article R.122-2 du code de l'environnement (2ème colonne)*) ;

*Application de la « clause filet » (*décret du 25 mars 2022 article R.122-2-1 du Code de l'environnement*)

Évaluation des incidences Natura 2000

Clause filet article L.414-4 IV du code de l'environnement et circulaire du 26 décembre 2011 relative au régime d'autorisation administrative propre à Natura 2000

Autorisations spécifiques

L'identification des autorisations nécessaires selon la nature du projet (ICPE, IOTA, DEP...)

Consultations de l'Autorité environnementale



Les limites juridiques actuelles

Complexité normative

Superposition de normes de plus en plus nombreuses



Incertitude juridique

Composer avec un droit de l'aménagement en perpétuelle évolution et des jurisprudences fluctuantes.

Une fiscalité inadaptée

Le droit fiscal n'offre pas toujours d'incitations fiscales pour encourager la prise en compte des enjeux environnementaux et plus largement de la sobriété foncière.





La confrontation du cadre juridique aux pratiques
au sein de la **Direction Aménagement et Programmation Urbaine.**



Une ingénierie au service des communes

En collaboration avec les acteurs locaux et les collectivités, notre direction conçoit des projets d'aménagement urbain : **depuis l'étude d'opportunité jusqu'au montage de l'opération.**

Nous garantissons leur alignement avec les objectifs stratégiques de la Métropole, les attentes des maires et des citoyens, tout en intégrant la transition écologique au cœur de nos réflexions et de nos actions quotidiennes.



Nos périmètres d'intervention

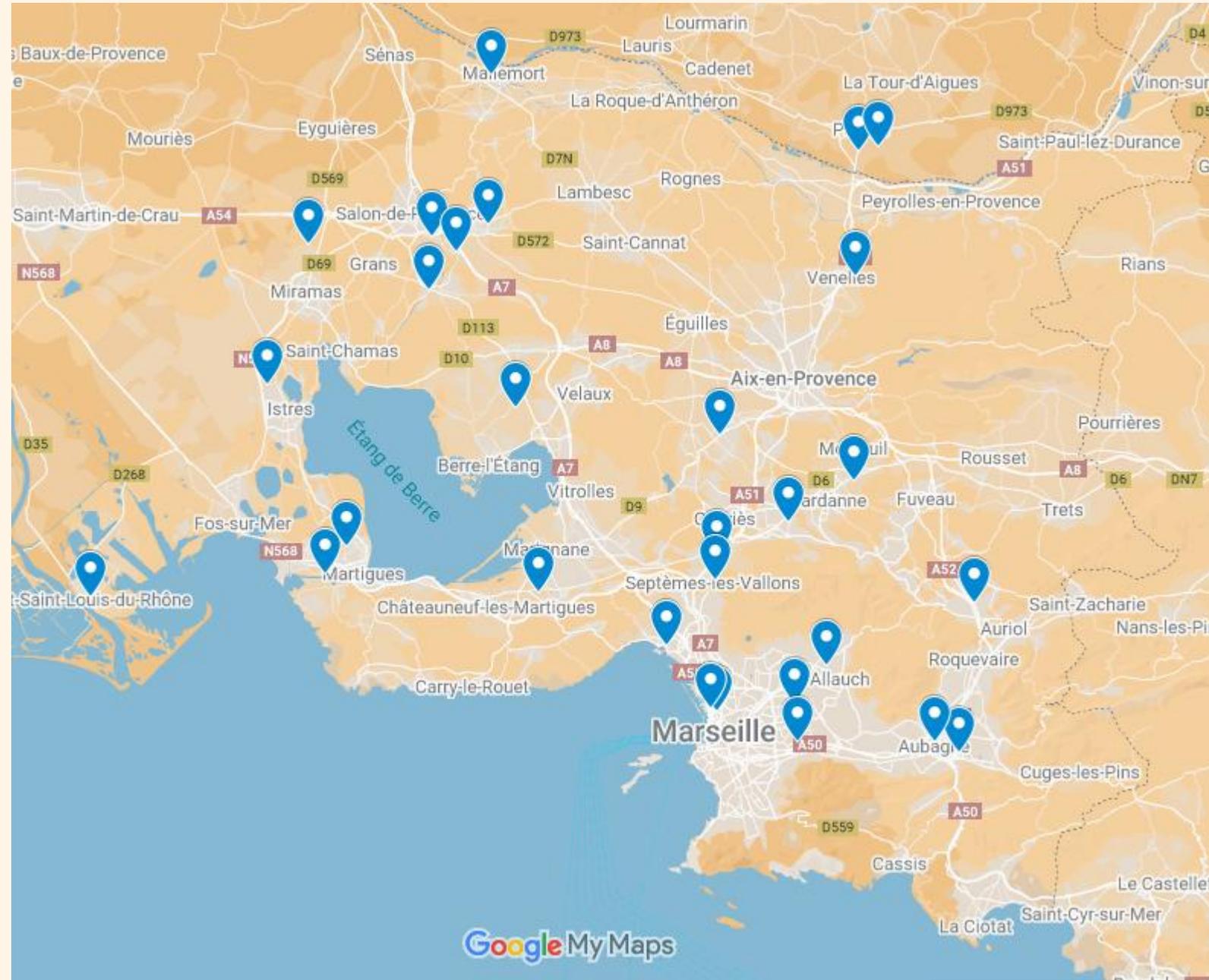
22 communes concernées

25 communes accompagnées dans le cadre du dispositif envie de Ville

19 projets vocation éco

17 projets Habitat

25 centres-villes



Chiffres Clés et Perspectives

7 000

Logements

Potentiel de construction sur l'ensemble du territoire métropolitain

300 000 m²

Surface Économique

SDP à vocation économique en développement

4 M€

Budget

Investissement annuel pour les projets d'aménagement

20 agents

Équipe

Professionnels dédiés à la transformation du territoire



La transition écologique au coeur de nos pratiques

Évaluation Environnementale
*Accord-cadre intégrant une analyse renforcée
renforcée pour tous les projets*

Résilience
Guide Aménagement Résilient



Animation du Club Aménagement
*Prochaine date le 6 Mai "réemploi et
décarbonation"*

Biodiversité
*Calcul du coefficient de biodiversité pour
chaque projet*

La transition écologique est au coeur de notre démarche d'aménagement (**grille d'évaluation environnementale**).





La Direction Aménagement et Programmation Urbaine (DAPU) : entre stratégie et action opérationnelle



Ingénierie territoriale

Service aux communes et pilotage des opérations d'aménagement.



Évolution des pratiques

Renforcement de l'évaluation environnementale en pratique (*Accords cadres : lot 1 et 2 ; intégration d'une grille d'indicateurs pour évaluer l'impact des projets à chaque étape*).

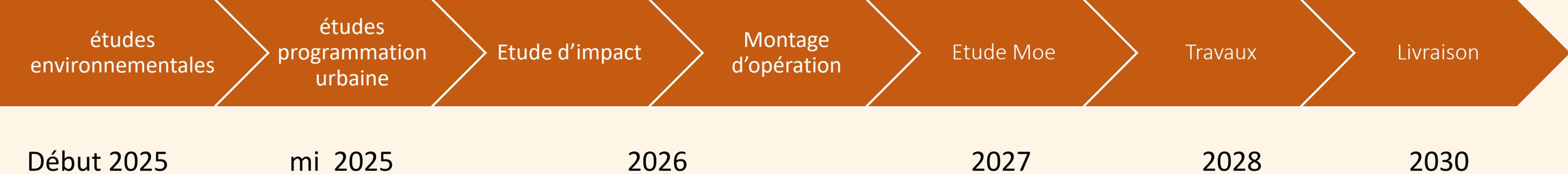


Innovation

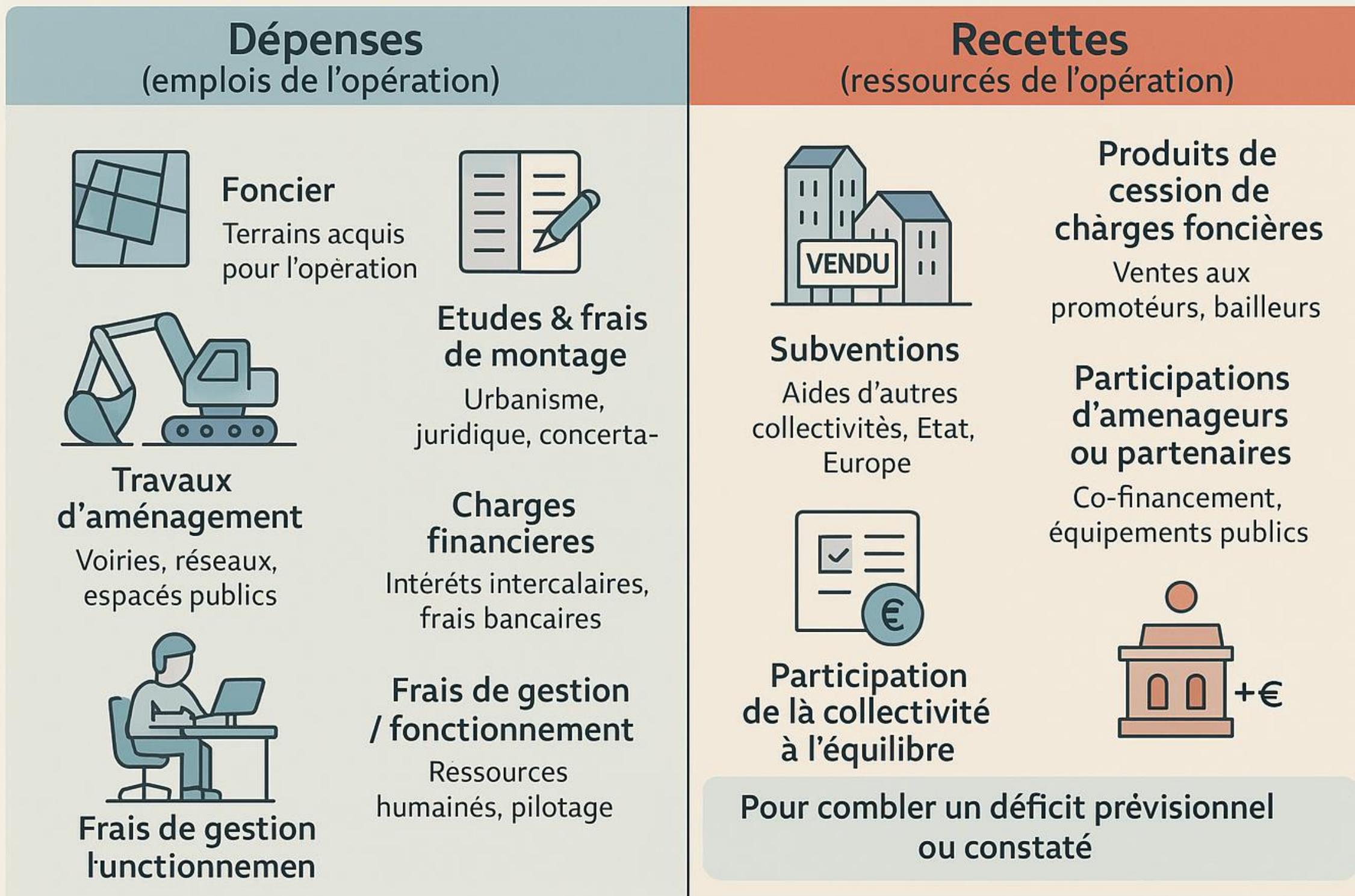
Recherches juridiques (*Thèse d'Eva MASTROMARINO*) et développement d'outils durables (*Guide de l'aménagement résilient ; Grille d'évaluation des projets ; Explorer l'économie circulaire France 2030...*)



Calendrier prévisionnel simplifié d'une nouvelle opération



Bilan simplifié d'une opération d'aménagement – Vision Collectivité



Les Défis Environnementaux au regard des Pratiques d'Aménagement



Le défi temporel

L'empilement des procédures environnementales allonge considérablement les calendriers d'aménagement.

Le processus d'évaluation environnementale et les autorisations à solliciter complexifient le montage des opérations d'aménagement.

Une opération standard nécessite désormais **4 ans en moyenne**.

Le défi financier

Logique de l'aménagement : Recettes / Dépenses.

Les mesures environnementales sont perçues uniquement comme comme des dépenses.

Cette vision comptable limite l'intégration de ces enjeux environnementaux.

La biodiversité et la transition climatique restent un combat pédagogique permanent.

Comment réconcilier les impératifs juridiques avec la réalité opérationnelle de la Métropole AMP ?



Pistes d'évolution du droit : un droit sécurisant et incitatif

Niveau normatif (Planification et Procédures)

Proposition du 120e Congrès des Notaires (3e Commission) : Créer une **Autorisation de projet unique** délivrée par le Maire et soumise à accord préalable du préfet au titre des législations environnementales (eau, ICPE, espèces protégées...) de la même manière que cela existe aujourd'hui en matière d'établissement recevant du public, d'autorisation d'exploitation commerciale ou d'autorisation des bâtiments de France.

- En pratique, les délais d'instruction seront encadrés et garantis et le contenu du dossier de demande sera adapté aux spécificités du projet.
- Cette création nécessitera d'organiser et d'unifier les modes de contestation des accords préalables au titre des législations environnementales, afin de respecter la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales, et de réinterroger l'ensemble des spécificités du contentieux de l'urbanisme afin de lui donner sa pleine efficacité dans le cadre de ce nouveau dispositif.

Niveau économique (Valeur et Fiscalité)

- **Rapport d'information 29 juin 2022 n°743 de 2021-2022 fait au nom de la commission des finances sur les outils financiers pour soutenir l'atteinte de l'objectif de ZAN** : Conditionner les aides publiques, comme celles du fonds national des aides à la pierre (FNAP), à l'atteinte des objectifs de ZAN.
- **Rapport d'octobre 2022 du CPO « La fiscalité locale dans la perspective du ZAN »** : Supprimer les exonérations fiscales pour l'étalement urbain, Augmenter la taxe sur les plus-values des terrains rendus constructibles, Moduler les droits de mutation selon l'artificialisation
- **Rapport d'information 9 avril 2025, AN, n°1270** : Supprimer les diverses exonérations fiscales contraires à l'objectif de sobriété foncière : taxe foncière sur les propriétés bâties pour les constructions nouvelles, de la TA pour les entrepôts, hangars, parkings couverts ou encore de manière partielle sur les premiers m² d'une construction. Réformer en profondeur la TA en doublant le taux maximal de droit commun et en permettant "un taux spécifique pour les secteurs urbanisés sur des espaces naturels, agricoles et forestiers"

Conclusion

En conclusion, il est fondamental de percevoir le droit non seulement comme un cadre pour les projets d'aménagement, mais véritablement comme un moteur essentiel pour accélérer notre transition vers une ville régénérative. L'évolution continue de nos règles juridiques, en phase avec les impératifs environnementaux, est indispensable. Agir sur les normes est impératif, et cela nécessite une articulation inévitable avec un droit fiscal qui soutienne la sobriété foncière.