

L'OBSERVATION DANS LA LOI CLIMAT & RÉSILIENCE

Quelles obligations pour les collectivités?

Avec la promulgation de la loi climat et résilience, la recherche de foncier disponible est un préalable indispensable pour atteindre l'objectif de diminution par deux d'ici 10 ans de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers, dans la perspective d'atteindre l'objectif national de zéro artificialisation nette des sols en 2050. Pour cela, le législateur met en place des obligations en matière d'observation et de suivi des politiques publiques que la présente note se propose de rappeler.

L'OBSERVATOIRE DE L'HABITAT ET DU FONCIER

Si les premières réflexions relatives à la création d'observatoires du foncier avaient pour objectif la maîtrise du foncier dans les zones tendues (Rapport du député Lagleize, novembre 2019), la création d'observatoires du foncier et de l'habitat a trouvé son fondement législatif dans la loi climat et résilience du 21 août 2021.

Leur institution, en lieu et place des dispositifs d'observation de l'habitat et du foncier qui existaient jusqu'alors (mais pour lesquels la loi ne définissait pas le champ d'observation), relève aujourd'hui moins d'un objectif de réduction du coût du foncier que de la lutte contre le changement climatique comme le rappelle l'amendement parlementaire proposant sa création :

« Ce renforcement [NDLR : de l'observation] doit constituer un moyen pour les collectivités de lutter contre l'artificialisation des sols sans mettre à mal leurs projets de développement, grâce à l'identification des gisements fonciers pouvant faire l'objet d'une intensification urbaine. Les projets de renouvellement urbain, les projets de surélévations, les opérations de démolition-reconstruction et l'utilisation des « dents creuses » en secteurs déjà urbanisés présentent l'occasion d'éviter la construction en extension urbaine ».

LES MISSIONS DE L'OBSERVATOIRE

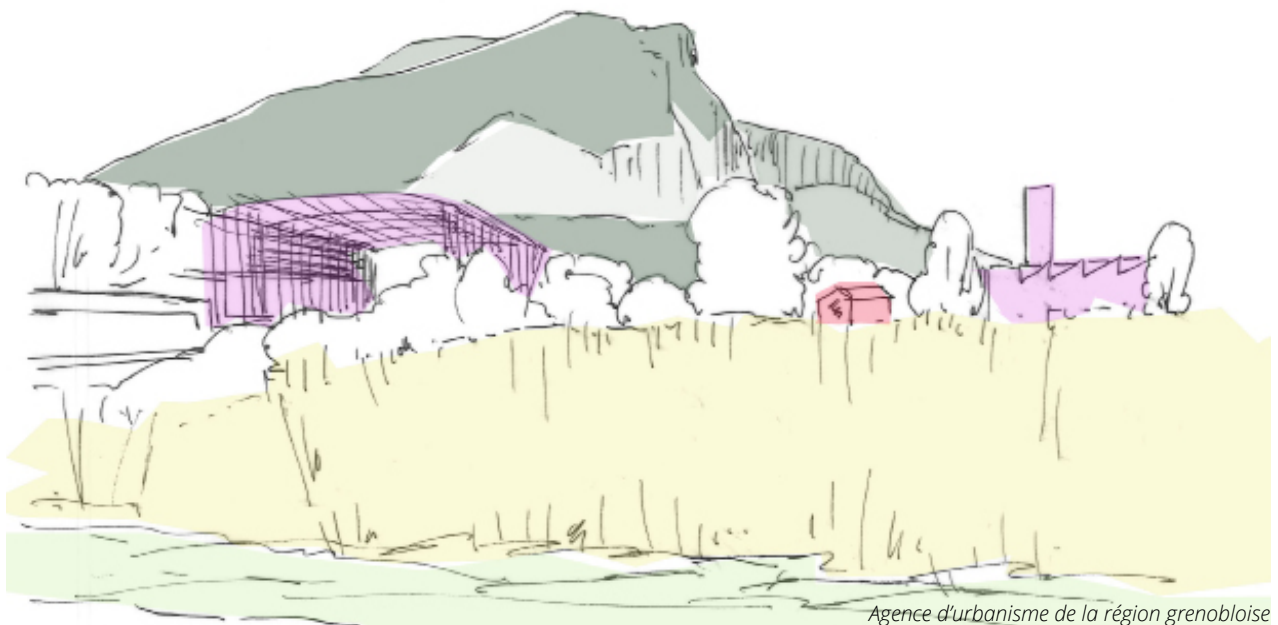
Les missions ne sont pas complètement définies dans la mesure où un décret d'application doit notamment préciser les analyses, les suivis et les recensements assurés par les observatoires de l'habitat et du foncier. Leur vocation est d'analyser la conjoncture des marchés fonciers et immobiliers ainsi que l'offre foncière disponible.

Selon l'article L. 302-1 III du code de la construction et de l'habitat, cette analyse s'appuie en particulier sur un recensement :

1. Des friches constructibles ;
2. Des locaux vacants ;
3. Des secteurs où la densité de la construction reste inférieure au seuil résultant de l'application des règles des documents d'urbanisme ou peut être optimisée en application de l'article L. 152-6 du code de l'urbanisme¹ ;
4. Dans des secteurs à enjeux préalablement définis par les établissements publics de coopération intercommunale, des surfaces potentiellement réalisables par surélévation des constructions existantes ;
5. Dans des secteurs urbanisés, des surfaces non imperméabilisées ou éco-aménageables et, dans les zones urbaines, des espaces non bâtis nécessaires au maintien des continuités écologiques.

L'analyse prend également en compte les inventaires des zones d'activité économique.

Les observatoires de l'habitat et du foncier rendent compte annuellement du nombre de logements construits sur des espaces déjà urbanisés et sur des zones ouvertes à l'urbanisation.



Agence d'urbanisme de la région grenobloise

¹ L'article L. 152-6 définit les cas dans lesquels l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire peut accorder des dérogations. Celles-ci ne sont possibles que dans les communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants figurant sur la liste prévue à l'article 232 du code général des impôts et dans les communes de plus de 15 000 habitants en forte croissance démographique figurant sur la liste prévue au dernier alinéa du II de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation et dans le périmètre d'une grande opération d'urbanisme au sens de l'article L. 312-3 du code de l'urbanisme.

LES FRICHES, UNE MINE D'OR À CIEL OUVERT

Même si certaines estimations en dénombrent deux à quatre fois plus, il existerait en France 2 400 friches industrielles, couvrant entre 90 000 et 150 000 hectares du territoire national, auxquelles il faudrait ajouter les friches commerciales et administratives. Même si leur requalification risque de se heurter à toutes sortes de contraintes, les friches représentent une solution parmi d'autres permettant à de nombreux territoires de réaliser des opérations de construction ou d'aménagement indolores pour les espaces naturels agricoles ou forestiers ou de procéder à la renaturation de certaines espaces pour tendre vers un objectif de sobriété foncière.

Pour tirer parti de leur potentiel, la loi climat et résilience inclut « les friches constructibles » parmi les biens à recenser par les observatoires de l'habitat et du foncier. Pour les aider dans cette quête d'identification, la loi crée dans le code de l'urbanisme un nouvel article L. 111-26 qui « *entend par « friche » tout bien ou droit immobilier, bâti ou non bâti, inutilisé et dont l'état, la configuration ou l'occupation totale ou partielle ne permet pas un réemploi sans un aménagement ou des travaux préalables.* »

Un décret doit préciser les modalités d'application de cette disposition.

UN DISPOSITIF D'ENTRAIDE ENTRE TERRITOIRES

Parce que le « zéro artificialisation nette des sols » (ZAN) est un objectif national, le législateur a souhaité que les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui ne sont pas couverts par un programme local de l'habitat et qui sont dans l'incapacité de mettre en place un dispositif d'observation de l'habitat et du foncier puissent bénéficier d'une analyse portant sur leur territoire. À cet effet, **les collectivités compétentes peuvent conclure une convention avec l'EPCI compétent en matière de PLH le plus proche, dans les conditions qu'ils déterminent.**

LA CONTRIBUTION DES AGENCES D'URBANISME À LA MISE EN PLACE DE L'OBSERVATOIRE DE L'HABITAT ET DU FONCIER

L'observation est l'une des missions fondamentales dans l'accompagnement que les agences assurent auprès de leurs partenaires, confère l'article L. 132-6 du code de l'urbanisme qui leur assigne une mission de suivi des évolutions urbaines et de développement de l'observation territoriale.

La loi climat et résilience renforce leur rôle en permettant aux agences d'urbanisme de contribuer à la mise en place des observatoires de l'habitat et du foncier.

DATE À RETENIR

Les observatoires doivent être mis en place dans les trois ans au plus tard après que le PLH a été rendu exécutoire.

L'INVENTAIRE DES ZONES D'ACTIVITÉ ECONOMIQUE (ZAE)

Selon l'étude d'impact qui accompagnait le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, les ZAE « *représentent une part importante des surfaces artificialisées du territoire national et constituent un enjeu en termes de requalification, face au vieillissement des actifs immobiliers et de leur perte d'attractivité.* » Le nombre des ZAE est estimé à 30 000 sur l'ensemble du territoire national, représentant une surface d'environ 450 000 hectares.

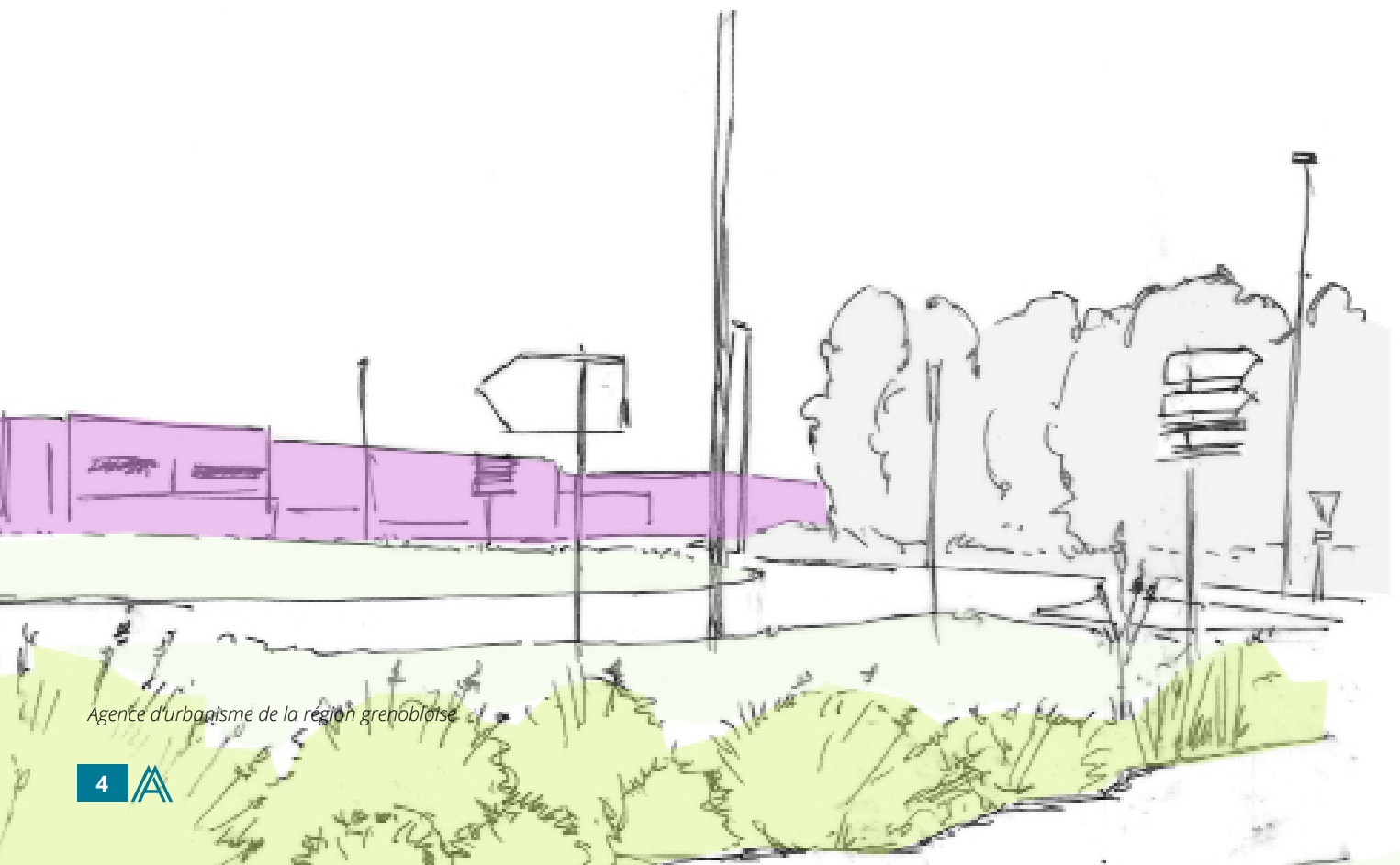
L'objectif consiste à profiter des capacités foncières des ZAE, notamment lorsqu'elles sont dégradées, pour construire des logements, réaliser des équipements publics, installer des unités de production d'énergie renouvelable ou encore renaturer certaines parcelles, voire régénérer une nouvelle zone économique.

Pour enrichir les moyens de connaissance des ZAE et ainsi faciliter leur traitement et leur requalification, la loi impose de procéder à leur inventaire.

UNE DÉFINITION MINIMALISTE

Si les agences d'urbanisme et le Commissariat général à l'égalité des territoires se sont essayés à les définir, le Gouvernement s'est appuyé sur la liste des zones mentionnées dans le code général des collectivités territoriales pour qualifier les ZAE. Sont ainsi considérées comme des ZAE, « *Les zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire mentionnées aux articles L. 3641-1, L. 5214-16, L. 5215-20, L. 5216-5, L. 5217-2 et L. 5219-1 du code général des collectivités territoriales.* »

Quelle que soit leur vocation, il importe de rappeler que la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion des ZAE relèvent de la seule compétence intercommunale, depuis la loi NOTRe du 7 août 2015. Par voie de conséquence, l'inventaire des ZAE relève de leur seule compétence.



LE CONTENU DE L'INVENTAIRE

Défini à l'article L. 318-8-2 du code de l'urbanisme, l'inventaire des ZAE doit comporter :

- Un état parcellaire des unités foncières composant la zone d'activité économique, comportant la surface de chaque unité foncière et l'identification du propriétaire ;
- L'identification des occupants de la zone d'activité économique ;
- Le taux de vacance de la zone d'activité économique, calculé en rapportant le nombre total d'unités foncières de la zone d'activité au nombre d'unités foncières qui ne sont plus affectées à une activité assujettie à la cotisation foncière des entreprises prévue à l'article 1447 du code général des impôts depuis au moins deux ans au 1er janvier de l'année d'imposition et qui sont restées inoccupées au cours de la même période.

L'EPCI compétent procèdera à la consultation des propriétaires et occupants des ZAE pendant une période de trente jours avant d'arrêter l'inventaire qui sera ensuite adressé aux autorités compétentes en matière de SCoT, de PLU et de PLH qui pourront le prendre en compte dans leur document d'urbanisme.

DATE À RETENIR

Cet inventaire doit être engagé dans un délai d'un an à compter de la promulgation de loi climat et résilience (soit le 21 août 2022 au plus tard). Il est finalisé dans un délai de deux ans et actualisé tous les six ans.

LA PROCÉDURE D'EXPROPRIATION

Au-delà de la connaissance, l'inventaire peut déboucher sur une procédure d'expropriation. Elle doit cependant répondre à plusieurs conditions :

- D'une part, elle ne pourrait être mise en œuvre que dans les ZAE faisant l'objet d'un contrat de projet partenarial d'aménagement ou situées dans le périmètre de secteurs d'intervention délimités par une convention d'opération de revitalisation de territoire (ORT) ;
- D'autre part, il faudrait constater que la réalisation d'une opération d'aménagement ou de restructuration de la ZAE sera compromise en raison de la dégradation ou de l'absence d'entretien par les propriétaires des locaux identifiés dans l'inventaire.

Le préfet de département, le maire après avis du conseil municipal ou le président de l'EPCI compétent après avis de l'organe délibérant, peuvent alors mettre en demeure les propriétaires de réhabiliter les locaux, terrains ou équipements concernés. **Une procédure d'expropriation pourra être engagée si les propriétaires n'ont pas manifesté la volonté de se conformer à la mise en demeure dans un délai de trois mois suivant sa réception ou si les travaux de réhabilitation demandés n'ont pas débuté dans le délai d'un an.**

LE RAPPORT TRIENNAL SUR L'ARTIFICIALISATION DES SOLS

Parce que la lutte contre l'artificialisation des sols va bien au-delà des seuls sujets techniques et constitue un enjeu concernant tous les citoyens, la loi climat et résilience introduit un nouvel article L. 2231-1 dans le code général des collectivités territoriales faisant obligation au maire d'une commune ou au président de l'EPCI doté d'un PLU, d'un document d'urbanisme en tenant lieu ou d'une carte communale, de présenter au conseil municipal ou à l'assemblée délibérante, **au moins une fois tous les trois ans, un rapport relatif à l'artificialisation des sols sur son territoire au cours des années civiles précédentes. Le rapport rend compte de l'atteinte des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols.** Le rapport donne lieu à un débat au sein du conseil municipal ou de l'assemblée délibérante, suivi d'un vote.

Le rapport et l'avis émis par l'instance délibérative de la collectivité font l'objet de formalités de publicité. Dans les 15 jours suivant la publication, ils sont transmis aux représentants de l'État dans la région et dans le département, au président du conseil régional, ainsi que, selon les cas, au président de l'EPCI dont la commune est membre ou aux maires des communes membres de l'EPCI compétent, ainsi qu'au président de l'établissement du SCoT.

Un projet de décret actuellement soumis à la consultation publique apporte des précisions notamment sur les indicateurs et les données qui doivent figurer dans le rapport ainsi que les conditions dans lesquelles l'État met à la disposition des collectivités concernées les données de l'observatoire de l'artificialisation.

DES INDICATEURS POUR NOURRIR LE RAPPORT

Selon le projet de décret, le rapport devra présenter les indicateurs et données suivants :

« 1° La consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers, renseignée en nombre d'hectares, le cas échéant déclinée par type d'espaces, et en pourcentage au regard de la superficie du territoire couvert ;

2° Le solde entre les surfaces artificialisées et les surfaces désartificialisées renseigné en nombre d'hectares ;

3° L'évaluation du respect des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et de réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers fixés dans les documents de planification et d'urbanisme. Les documents de planification sont ceux listés à l'article R. 101-1 du code de l'urbanisme. »

Sur cette base, le rapport explicitera pour la période triennale précédant sa publication, les évolutions de l'artificialisation des sols et de la consommation des espaces sur tout ou partie du territoire qu'il couvre, notamment au regard des décisions prises en matière d'urbanisme et d'aménagement. Les actions en faveur de la renaturation des espaces pourront, le cas échéant, figurer dans le rapport.

Le rapport pourra être établi en se fondant sur les données de l'observatoire de l'artificialisation mis à disposition des communes et EPCI, de manière libre et gratuite.

Il convient de noter que **l'analyse des résultats de l'application du PLU mentionné à l'article L. 153-27 du code de l'urbanisme peut inclure le rapport relatif à l'artificialisation des sols.** Pour mémoire, cette analyse intervient six ans au plus tard après la délibération portant approbation du PLU, après la dernière délibération portant révision complète du plan ou encore, après la délibération ayant décidé son maintien en vigueur ou sa modification.

DES DISPOSITIONS TRANSITOIRES DANS L'ATTENTE DES DONNÉES

Pour pallier l'absence de données sur les surfaces artificialisées et désartificialisées, le rapport peut comporter – uniquement pour les dix prochaines années - l'indicateur et les données mentionnées aux 1° et au 3° ci-dessus pour la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers, et pour la lutte contre l'artificialisation des sols dès lors que les documents d'urbanisme auront intégré ces objectifs.

