



RÉAJUSTER LA LOI CLIMAT ET RÉSILIENCE

Les séismes de forte magnitude sont souvent suivis de répliques, permettant un réajustement des contraintes dues au choc principal. Les dispositions issues de la loi Climat et résilience, et particulièrement celles relatives à la trajectoire à suivre pour atteindre l'objectif de zéro artificialisation nette des sols à l'horizon 2050, ont suscité de nombreuses oppositions tant sur les délais d'évolution des documents d'urbanisme, que sur la comptabilisation des projets dont l'ampleur dépasserait les limites régionales ou encore sur le développement des petites communes. Une réplique aux effets de la loi Climat et résilience était donc attendue : c'est l'objet même de la loi visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus, promulguée le 20 juillet 2023, et drainant elle aussi son lot de critiques.

SOMMAIRE

REPORTER LES DÉLAIS D'ÉVOLUTION DES DOCUMENTS DE PLANIFICATION ET D'URBANISMEP.2

FAVORISER LE DIALOGUE TERRITORIALP.2

INSTAURER UNE GOUVERNANCE DÉCENTRALISÉEP.3

Une composition à géométrie variable.....p.3

Les missions dévolues à la conférence régionale.....p.3

MUTUALISER LES PROJETS D'ENVERGUREP.4

LA GARANTIE UNIVERSELLEP.5

LES OUTILS MIS EN PLACE POUR ASSURER LA TRANSITION VERS LE ZAN..... P.6

Délimiter les secteurs prioritaires...p.6

Surseoir à statuer pour contrer les projets artificialisantsp.6

REPORTER LES DÉLAIS D'ÉVOLUTION DES DOCUMENTS DE PLANIFICATION ET D'URBANISME

Pour rappel, la loi Climat et résilience du 22 août 2021 accordait aux Régions un délai de deux ans à compter de la promulgation de la loi afin d'intégrer dans leur Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) un objectif de réduction du rythme de l'artificialisation des sols (jusqu'au 22 août 2023).

Ce délai était fixé au 22 août 2026 pour les Schémas de cohérence territoriale (SCoT) et au 22 août 2027 pour les Plans locaux de l'urbanisme (PLU) et les cartes communales.

La loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (dite loi 3DS) avait accordé un délai de six mois supplémentaires aux Régions pour leur permettre de faire évoluer leur schéma régional, soit jusqu'au 22 février 2024. Cette prolongation n'avait cependant pas bénéficié aux SCoT, aux PLU et aux cartes communales.

Alors que la proposition de loi sénatoriale reportait d'un an la date d'approbation des documents de planification et d'urbanisme, sans distinction, **la loi du 20 juillet 2023 repousse de neuf mois le délai d'approbation des Sraddet (22 novembre 2024) et de six mois celui de l'évolution des SCoT (22 février 2027), PLU et cartes communales (22 février 2028).**

Ce nouveau calendrier interpelle :

- Compte tenu de l'état d'avancement des procédures d'évolution des Sraddet, le report de la date de leur adoption arrive tardivement : le dossier de modification du Sraddet de la région Auvergne Rhône-Alpes (AURA) a été notifié au début du mois de mai 2023 aux personnes publiques associées qui disposaient d'un délai de trois mois pour faire part de leur avis. Il devait être mis à disposition du public cet automne avant d'être approuvé par le Conseil régional. Au regard des dernières évolutions législatives, la Région a décidé d'interrompre la consultation en cours des personnes publiques associées pour ajuster le projet de modification de Sraddet « *afin de répondre au nouveau cadre réglementaire* » ;
- Le report de la date d'évolution des documents d'urbanisme est également sujet à discussion si on le met en perspective avec l'objet de la procédure à mener : réduire de moitié (voire plus), pour la décennie 2021-2031, la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers observée sur la période 2011-2021. Autrement dit, les documents d'urbanisme locaux vont devoir se mettre en compatibilité avec un SCoT, lorsqu'il existe, au plus tard le 22 février 2028 et alors même que la seconde période débutera moins de 36 mois plus tard avec de nouvelles obligations en matière de réduction d'artificialisation des sols à définir et non plus de consommation des sols. Plus le temps s'écoule et plus les collectivités concernées consomment des espaces naturels, agricoles et forestiers dont il faudra tenir nécessairement compte au moment d'établir les surfaces pouvant être consommées entre 2021 et 2031.

FAVORISER LE DIALOGUE TERRITORIAL

Une commission de conciliation existe dans chaque département. Elle est chargée, à titre principal, de rechercher un accord entre l'autorité compétente pour élaborer les SCoT, les PLU ou les cartes communales et les autres personnes associées à cette élaboration ou de formuler en tant que de besoin des propositions alternatives.

A la faveur de la loi du 20 juillet 2023, elle peut désormais se réunir à la demande d'un établissement public de SCoT, d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ou d'une commune compétente en matière de documents d'urbanisme dans le cadre de l'évolution d'un document d'urbanisme visant à intégrer les objectifs de réduction de l'artificialisation des sols.

INSTAURER UNE GOUVERNANCE DÉCENTRALISÉE

À la conférence des SCoT mise en place par la loi Climat et résilience, la loi du 20 juillet 2023 substitue une conférence régionale de gouvernance de réduction de l'artificialisation des sols destinée à favoriser le dialogue territorial.

Une composition à géométrie variable

D'une région à l'autre, la composition de cette conférence régionale de gouvernance pourra être différente : l'article L. 1111-9-2 du code général des collectivités territoriales qui l'institue laisse à la Région le soin de déterminer par délibération la composition et le nombre de membres siégeant dans cette conférence. Cette délibération doit être prise sur avis conforme de la majorité des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre compétents en matière de PLU et des conseils municipaux des communes n'ayant pas transféré la compétence en matière de PLU. A minima, la conférence comprend obligatoirement, mais à titre consultatif, un représentant de chaque département du périmètre régional.

Il revient au président de la Région d'établir une proposition de composition de la conférence transmise aux organes délibérants des EPCI et aux conseils municipaux au plus tard le 21 octobre 2023. En retour, l'avis conforme des collectivités sollicitées doit intervenir au plus tard le 21 janvier 2024.

A défaut d'une telle transmission ou d'un avis rendu dans le délai imparti, la conférence régionale de gouvernance comprendra selon l'article 2 de la loi du 20 juillet 2023 :

- Quinze représentants de la Région ;
- Cinq représentants des établissements publics de SCoT ;
- Quinze représentants des EPCI compétents en matière de documents d'urbanisme, dont un représentant au moins par département et trois représentants des EPCI non couverts par un SCoT ;
- Sept représentants des communes compétentes en matière de documents d'urbanisme, dont un représentant au moins par département ;
- Cinq représentants des communes non couvertes par un document d'urbanisme ;
- Un représentant de chaque département, siégeant à titre consultatif ;
- Cinq représentants de l'Etat.

Présidée par le président du Conseil régional, la composition de la conférence devra assurer une représentation équilibrée des territoires urbains, ruraux, de montagne et du littoral.

Les missions dévolues à la conférence régionale

La conférence régionale de gouvernance peut se réunir, à l'initiative de la Région ou d'un établissement public de SCoT à propos de tout sujet lié à la mise en œuvre des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols. Elle peut transmettre à l'État des analyses et des propositions portant sur cette mise en œuvre. En tant que de besoin, elle peut consulter les personnes publiques associées aux documents de planification et d'urbanisme.

Elle est également consultée dans le cadre de la qualification des projets d'envergure nationale ou européenne et dans celui des projets d'envergure régionale.

Le président ou la majorité des membres de la conférence régionale peut décider de réunir une conférence départementale pour tout sujet lié à la mise en œuvre communale ou intercommunale des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols. Cette conférence départementale peut transmettre à la conférence régionale des analyses et des propositions portant sur la mise en œuvre locale des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols. Sa composition est déterminée par la conférence régionale avec le même souci d'assurer une représentation équilibrée des territoires.

Au plus tard un an après sa dernière réunion, la conférence régionale de gouvernance se réunit afin d'établir un bilan de la mise en œuvre des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols comprenant :

- Des éléments permettant d'apprécier les modalités et les critères de territorialisation des objectifs de réduction de l'artificialisation retenus au niveau régional ainsi que la pertinence de cette territorialisation au regard des trajectoires et des besoins territoriaux constatés ;
- Des éléments relatifs aux objectifs de réduction de l'artificialisation des sols fixés par les SCoT, par les PLU et par les cartes communales du périmètre régional, permettant d'apprécier la cohérence globale de ces objectifs au regard des objectifs retenus au niveau régional ;
- Des éléments relatifs à l'artificialisation des sols constatée depuis le début de la tranche de dix années prévue pour les documents de planification régionale, permettant d'apprécier la trajectoire nécessaire pour atteindre les objectifs de réduction de l'artificialisation fixés par le document régional et par les schémas de cohérence territoriale du périmètre régional. Ces éléments permettent d'apprécier l'artificialisation des sols constatée depuis le début de la même tranche de dix années dans le périmètre des communes non couvertes par un PLU ou par une carte communale et leur contribution à l'atteinte des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols fixés par le document régional et par les schémas de cohérence territoriale ;

- Des propositions d'évolution des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols fixés par la loi et par les documents de planification en vue de la période 2031-2041.

Entre le 1er janvier et le 30 juin 2027, chaque conférence régionale de gouvernance remet au Parlement un rapport faisant état du niveau de la consommation foncière et des résultats obtenus au regard des objectifs de réduction de l'artificialisation retenus au niveau régional.

MUTUALISER LES PROJETS D'ENVERGURE

Cette demande a été très fortement exprimée par les élus considérant qu'une région ne pouvait comptabiliser dans son enveloppe des projets, certes réalisés sur son territoire, mais dont l'ampleur dépasse les limites régionales.

La loi du 20 juillet 2023 rétablit une forme d'équilibre entre les territoires en définissant la liste des projets pouvant être considérés comme présentant une envergure nationale ou européenne et dont la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) est comptabilisée au niveau national et n'est pas prise en compte au titre des objectifs fixés par les documents de planification régionale et par les documents d'urbanisme. Cette prise en compte au niveau national vaut pour la tranche 2021-2031.

Ainsi, peuvent être considérés comme des projets d'envergure nationale ou européenne :

- Les travaux ou les opérations qui sont ou peuvent être, en raison de leur nature ou de leur importance, déclarés d'utilité publique par décret en Conseil d'État ou par arrêté ministériel. Pour les infrastructures fluviales, sont concernés les travaux ou les opérations qui sont réalisés sur le domaine public de l'État ou de ses opérateurs ;
- Les travaux ou les opérations de construction de lignes ferroviaires à grande vitesse et leurs débranchements ;
- Les projets industriels d'intérêt majeur pour la souveraineté nationale ou la transition écologique ainsi que ceux qui participent directement aux chaînes de valeur des activités dans les secteurs des technologies favorables au développement durable ;
- Les actions ou les opérations d'aménagement qui sont réalisées par un grand port maritime ou fluvio-maritime de l'État ou pour son compte et qui sont conformes aux orientations prévues dans son projet stratégique pour sa circonscription ainsi que celles réalisées par le port autonome de Strasbourg ;
- Les opérations intéressant la défense ou la sécurité nationales ;
- Les opérations de construction ou de réhabilitation d'un établissement pénitentiaire qui sont réalisées par l'Agence publique pour l'immobilier de la justice ;
- Les actions ou les opérations de construction ou d'aménagement réalisées par l'État ou, pour son compte, par l'un de ses établissements publics ou, le cas échéant, par un concessionnaire, dans le périmètre d'une opération d'intérêt national ;
- La réalisation d'un réacteur électronucléaire au sens de la loi n° 2023-491 du 22 juin 2023 relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes ;
- Les opérations de construction ou d'aménagement de postes électriques de tension supérieure ou égale à 220 kilovolts, selon des modalités précisées par arrêté du ministre chargé de l'urbanisme.

Un arrêté du ministre chargé de l'urbanisme doit néanmoins recenser les projets pris en compte au niveau national, après avis du président du Conseil régional et consultation de la conférence régionale de gouvernance. Cet avis est rendu dans un délai de deux mois à compter de l'envoi par le ministre d'une proposition de liste de projets d'envergure nationale ou européenne qui présentent un intérêt général majeur. La réponse ministérielle sur les suites données à l'avis émis par la Région est motivée.

La liste des projets peut évoluer dans le temps notamment si un nouveau projet d'envergure nationale ou européenne qui présente un intérêt général majeur est identifié après la dernière modification ou révision d'un document de planification régionale. Une liste de ces projets est rendue publique chaque année.

La Région peut également proposer d'identifier des projets d'envergure nationale ou européenne, après avis de la conférence régionale de gouvernance. Le ministre adresse à la Région une réponse motivée sur les suites à donner.

Attendu par les élus, l'ensemble de ce dispositif n'a pas pour effet de rendre invisible la consommation des projets d'envergure nationale ou européenne : **rappelant la nécessité d'atteindre l'objectif « ZAN » en 2050, le législateur précise que la consommation d'ENAF générée par ces projets est prise en compte dans un forfait national fixé à hauteur de 12 500 hectares pour l'ensemble du pays, dont 10 000 hectares sont mutualisés entre les régions couvertes par un Sradet, au prorata de leur enveloppe d'artificialisation définie pour la période 2021-2031.** Un arrêté ministériel doit préciser cette répartition. Pour parer à tout dépassement de ce forfait, il est également indiqué que le surcroît de consommation ne peut être imputé sur l'enveloppe des collectivités ou de leurs groupements.

Pour favoriser le dialogue entre l'État et la Région concernée, une commission régionale de conciliation sur l'artificialisation des sols est instituée dans chaque région. Elle peut être saisie à la demande de la Région en cas de désaccord sur la liste des projets d'envergure nationale ou européenne présentant un intérêt majeur. Un décret est également attendu afin de préciser la composition et les modalités de fonctionnement de cette commission.

LA GARANTIE UNIVERSELLE

Inscrite au chapitre III de la loi intitulé « Mieux prendre en compte les spécificités des territoires », la garantie universelle exprime l'idée que toute commune doit disposer d'un droit à consommer des espaces naturels, agricoles et forestiers.

Alors que cette garantie n'était prévue, dans le projet de loi sénatoriale, que pour les petites communes et les communes rurales (c'est-à-dire celles ayant consommé très peu de foncier au cours des années précédentes), **elle profitera finalement à toutes les communes couvertes par un PLU, un document en tenant lieu ou une carte communale prescrit, arrêté ou approuvé avant le 22 août 2026, quelle que soit la consommation d'ENAF observée entre 2011 et 2021.**

Cette garantie minimale est fixée à un hectare pour la période 2021-2031 ; elle est assortie d'une « prime à la fusion » donnée aux communes nouvelles dont l'acte de création a été pris après le 1er janvier 2011 : **la surface minimale est alors majorée de 0,5 hectare pour chaque commune déléguée, sans que la majoration ne puisse excéder 2 hectares.**

Une commune disposant de cette surface minimale peut choisir de la mutualiser à l'échelle intercommunale après avis de la conférence des maires ou, à défaut, du bureau de l'EPCI concerné si l'ensemble des maires en fait partie. Cette mesure ne fait pas l'unanimité auprès des élus en particulier auprès de la Fédération Nationale des SCoT et de son président, Michel Heinrich, pour qui cette surface minimale signe « la mort de l'aménagement du territoire en France » par « son approche en tableur Excel »¹.

D'un point de vue comptable justement, la garantie universelle représente 29 % de l'enveloppe consommable pour la période 2021-2031, soit environ 122 000 hectares (selon le portail de l'artificialisation, les territoires ont consommé 243 136 hectares d'espaces naturels, agricoles et forestiers entre 2011 et 2021). Certains parlementaires qui auraient préféré la mise en place d'une solidarité territoriale ont donc dénoncé cette mesure en considérant qu'elle entravera les possibilités de développement des territoires en tension, qui accueillent une population nombreuse, ainsi que des activités économiques.

En guise de « garde-fou », le législateur a tenu à préciser que cette garantie n'affranchissait pas les communes non couvertes par un PLU ou une carte communale mais ayant prescrit l'élaboration de l'un ou l'autre document de respecter le principe de constructibilité limitée aux espaces urbanisés.

¹ « ZAN et garantie universelle : une condamnation de l'aménagement du territoire, selon la Fédération des SCoT », article publié le 11 juillet 2023, par Frédéric Fortin, MCM Presse pour Localtis.

LES OUTILS MIS EN PLACE POUR ASSURER LA TRANSITION VERS LE ZAN

Pour atteindre le ZAN, la question des moyens et des outils est au centre des préoccupations des élus. Dans l'attente de la remise par le Gouvernement au Parlement d'un rapport relatif à la fiscalité comme outil de lutte contre l'artificialisation des sols², la loi du 20 juillet 2023 met à disposition des collectivités concernées deux outils leur permettant de s'inscrire dans l'objectif ZAN.

Délimiter des secteurs prioritaires

Les collectivités compétentes sont désormais habilitées à délimiter, par délibération, dans leur PLU, leur document en tenant lieu ou leur carte communale **des secteurs prioritaires à mobiliser à l'intérieur desquels est institué le droit de préemption urbain**.

Les secteurs prioritaires ainsi délimités doivent présenter un potentiel foncier majeur permettant d'atteindre les objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols. A ce titre, ils peuvent couvrir en particulier :

- Des terrains contribuant à la préservation ou à la restauration de la nature en ville, notamment lorsqu'il s'agit de surfaces végétalisées ou naturelles situées au sein des espaces urbanisés ;
- Des zones présentant un fort potentiel en matière de renaturation, en particulier dans le cadre de la préservation ou de la restauration des continuités écologiques, et qui peuvent notamment être les zones préférentielles pour la renaturation identifiées par le SCoT ;
- Des terrains susceptibles de contribuer au renouvellement urbain, à l'optimisation de la densité des espaces urbanisés ou à la réhabilitation de friches.

Surseoir à statuer pour contrer les projets artificialisants

Le sursis à statuer instauré par l'article 6 de la loi du 20 juillet 2023 constitue un dispositif transitoire et dérogatoire au droit commun. Il permet à l'autorité compétente de différer sa réponse à « **une demande d'autorisation entraînant une consommation d'ENAF qui pourrait compromettre l'atteinte des objectifs de réduction de cette consommation susceptibles d'être fixés par un document d'urbanisme en cours d'élaboration ou de modification.** »

La décision doit être motivée **en considération soit de l'ampleur de la consommation résultant du projet faisant l'objet de la demande d'autorisation, soit de la faiblesse des capacités résiduelles de consommation au regard des objectifs de réduction de la consommation d'ENAF**. Il appartiendra donc à l'autorité compétente de porter une appréciation sur le projet présenté et de ses effets sur le territoire concerné.

En revanche, si le projet est compensé par la renaturation d'une surface au moins équivalente à l'emprise du projet, aucun sursis à statuer ne pourra être opposé.

Il est également précisé que ce sursis à statuer n'a pas vocation à durer dans le temps dans la mesure où il ne peut être prononcé, ni prolongé après l'approbation du document d'urbanisme modifié qui doit intervenir, s'agissant des PLU en particulier, au plus tard le 22 février 2028.

En contrepartie d'une décision de sursis à statuer qui lui serait opposée, le propriétaire du terrain peut mettre en demeure la collectivité de procéder à l'acquisition de son terrain.

² Un rapport du Conseil des prélèvements obligatoires intitulé « La fiscalité locale dans la perspective du ZAN » avait été rédigé pour être remis au Sénat en octobre 2022.

la note juridique

Acteur privilégié pour accompagner les élus dans l'aménagement de leur territoire, l'Agence d'urbanisme de la région grenobloise met à leur disposition le centre de ressources "Parlon'ZAN".

Disponibles sur www.aurg.fr, de nombreuses publications juridiques et thématiques décryptent le ZAN et apportent méthodes et expertises pour accompagner la construction des trajectoires ZAN sur les territoires.

L'Agence se mobilise également pour aider les collectivités à relever le défi de l'observation en mettant à disposition un jeu de données issues de son MOS 2020 et en initiant un Club de l'observation ZAN.

