

N/Ref	EB
-------	----

Note	Procédure
Date	31/09/2023
Objet	Loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux

Loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux

A la suite du compromis trouvé en commission mixte paritaire, 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 locaux a rapidement été promulguée ce 20 juillet. La loi du 20 juillet 2023 comprend neuf articles, structurés en quatre chapitres, cette note détaillera chapitre par chapitre les nouvelles dispositions de la loi.

Chapitre Ier : Favoriser le dialogue territorial et renforcer la gouvernance décentralisée (Articles 1 à 2)

L'article 1 du texte donne neufs mois supplémentaires aux régions pour intégrer dans leur Sradet les objectifs territorialisés de baisse de consommation des sols, objectifs qui seront ensuite déclinés dans les SCOT, puis dans les plans locaux d'urbanisme, avec également des délais prolongés (6 mois).

En conséquence, les régions ont dorénavant jusqu'au 22 novembre 2024 pour intégrer les objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols dans les SRADDET.

Or, il a résulté de ce rallongement de délai conséquent, un problème de temps pour mettre en compatibilité les SCOT, PLU / PLUi et carte communale avec les SRADDET, la durée entre le délai maximum accordé au SRADDET et ceux fixés par la loi Climat et Résilience aux autres documents s'étant réduite de fait.

Le législateur a donc décidé de rallonger les délais accordés au SCOT, PLU / PLUi et carte communale de 6 mois.

Ainsi les SCOT disposent dorénavant de 5 ans et 6 mois à compter de la promulgation de la loi Climat et Résilience pour se mettre en compatibilité avec le SRADDET, ou la loi, soit jusqu'au 22 février 2027.

De même les PLU / PLUi et les cartes communales disposent de 6 ans et 6 mois à compter de la promulgation de la loi Climat et Résilience pour se mettre en compatibilité avec le SCOT, ou le SRADDET, ou la loi, soit jusqu'au 22 février 2028.

L'article 2 remplace la conférence régionale des SCOT, créée par la loi Climat et résilience, chargée de faire des propositions en matière de territorialisation de la baisse de consommation d'espaces naturels, par une instance élargie, la conférence régionale de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols.

Cette instance est présidée par le Président du conseil régional. La composition et le nombre de membres de cette conférence sont déterminés par une délibération du conseil régional, prise sur avis conforme de la majorité :

- des organes délibérants des Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre compétents en matière de Plan local d'urbanisme (PLU) ;
- et des conseils municipaux des communes n'ayant pas transféré la compétence en matière de PLU.

Cette instance doit assurer une représentation équilibrée des territoires urbains, ruraux, de montagne et du littoral ; elle comprend obligatoirement au moins un représentant de chaque département du périmètre régional, siégeant à titre consultatif.

Dans deux situations, la loi prévoit une composition par défaut :

- en l'absence de transmission d'une proposition par le Président du conseil régional aux organes délibérants et aux conseils municipaux avant le 20 octobre 2023 (trois mois à compter de la promulgation de la loi du 20 juillet 2023) ;
- en l'absence d'un avis conforme de la majorité des organes délibérants des EPCI et des conseils municipaux concernés avant le 20 janvier 2024 (six mois à compter de la promulgation de la loi du 20 juillet 2023).

Dans ces cas, la conférence réunit :

- 15 représentants de la région ;
- cinq représentants des établissements publics (CU : L.143-16) ;
- 15 représentants des EPCI compétents en matière de documents d'urbanisme, dont un représentant au moins par département et trois représentants des établissements non couverts par un schéma de cohérence territoriale (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'État.

La conférence régionale de gouvernance est consultée dans le cadre de la qualification :

- des projets d'envergure nationale ou européenne (cf. § Adaptations liées aux grands projets d'envergure nationale ou européenne) ;
- des projets d'envergure régional (cf. § Adaptations liées aux grands projets d'envergure nationale ou européenne) ; en ce cas, les représentants de l'État ne siègent pas au sein de la conférence régionale de gouvernance.

Elle peut en outre, à l'initiative de la région, ou de l'un des établissements publics appartenant au périmètre régional (CU : L. 143-16) :

- se réunir sur tout sujet lié à la mise en œuvre des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols ;
- transmettre à l'État des analyses et des propositions portant sur cette mise en œuvre ;
- consulter les personnes publiques associées à l'élaboration des différents documents d'aménagement comme, et selon le cas, le comité régional en charge de la biodiversité, le comité de massif, le conseil économique social et environnemental régional, les chambres de commerce et d'industrie, les chambres de métiers et de l'artisanat,... (CGCT : L. 4251-5, L. 4424-13 et L. 4433-10 / CU : L. 123-7).

La conférence régionale peut adopter par délibération et transmettre une proposition portant sur l'établissement des objectifs régionaux de réduction de l'artificialisation des sols et, le cas échéant, sa déclinaison en objectifs infrarégionaux à l'autorité compétente pour l'élaboration des documents de planification et d'aménagement. Cette autorité compétente peut être, selon le cas, celle en charge de l'élaboration :

- du Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) ;
- du plan d'aménagement et de développement durable en Corse (PADDuC) ;
- du Schéma d'aménagement régional (SAR) ;
- du Schéma directeur de la région d'Île-de-France (Sdrif).

Cette proposition devra intervenir dans un délai maximum de trois mois à compter de la délibération prescrivant l'élaboration ou l'évolution de ces documents de planification locaux ayant pour conséquence de modifier les objectifs chiffrés ou les trajectoires de réduction de l'artificialisation prévue par ces documents.

Lors des délibérations relatives à l'adoption de la proposition mentionnée, les représentants de la région siègent à titre consultatif.

Les projets d'élaboration ou de modification des documents de planification et d'aménagement ne peuvent être arrêtés avant la transmission de la proposition à la région de la délibération de la conférence régionale et, à défaut, avant l'expiration d'un délai de six mois.

Le président ou la majorité des membres de la conférence régionale de gouvernance 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 alors déterminée par la conférence régionale de gouvernance. Elle doit assurer une représentation équilibrée des territoires urbains, ruraux, de montagne et du littoral à l'échelle du département.

Comme la conférence des SCoT, elle sera de surcroît chargée d'établir un bilan de la mise en œuvre des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols. Les conférences régionales de gouvernance du ZAN transmettront au Parlement, au cours du premier semestre de l'année 2027, un rapport faisant état du niveau de la consommation foncière et des résultats obtenus au regard des objectifs retenus au niveau régional.

Chapitre II : Accompagner les projets structurants de demain (Article 3)

L'article 3 est relatif aux projets d'envergure nationale ou européenne présentant un intérêt général majeur, qui sont sortis des enveloppes régionales de droits à artificialiser – ceux-ci s'élèvent au total à 125 000 hectares d'ici à 2031. Les projets d'envergure nationale sont intégrés dans le cadre d'un forfait national fixé à hauteur de 12 500 hectares pour l'ensemble du pays.

Sur ces 12 500 hectares, 10 000 sont mutualisés entre les régions couvertes par un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, au prorata de leur enveloppe d'artificialisation définie au titre de la période 2021-2031. Il est par ailleurs prévu qu'en cas de dépassement du forfait, le surcroît de consommation ne peut pas être imputé sur l'enveloppe des collectivités territoriales ou de leurs groupements.

La loi précise les projets qui peuvent être considérés comme d'envergure nationale ou européenne. Il s'agit de :

- travaux ou d’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 (C. expr. pour cause d’utilité publique : L. 121-1). 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 ;
- travaux ou d’opérations de construction de lignes ferroviaires à grande vitesse et leurs débranchements ;
- 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 ;
- actions ou d’opérations d’aménagement qui sont réalisées par un grand port maritime ou fluvio-maritime de l’État (Code des transports : L.5312-1) ou pour son compte, dans le cadre de ses missions et qui sont conformes aux orientations prévues dans son projet stratégique pour sa circonscription, ainsi que celles réalisées par le port autonome de Strasbourg ;
- opérations intéressant la défense ou la sécurité nationales ;
- opérations de construction ou de réhabilitation d’un établissement pénitentiaire réalisées par l’Agence publique pour l’immobilier de la justice ;
- actions ou d’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 (CU : L.102-12) ;
- réalisation d’un réacteur électronucléaire (au sens de l’article 7 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) ;
- réalisation d’opérations de construction ou d’aménagement de postes électriques de tension supérieure ou égale à 220 kilovolts, selon des modalités qui seront précisées par arrêté du ministre chargé de l’urbanisme (à paraître).

Cas des travaux liés à la réalisation d’un projet d’envergure nationale ou européenne

Les aménagements, les équipements et les logements directement liés à la réalisation d’un projet d’envergure nationale ou européenne qui présente un intérêt général majeur peuvent être considérés, en raison de leur importance, comme des projets d’envergure régionale (CU : L.141-8, 6°), ou comme des projets d’intérêt intercommunal (CU : L.141-8, 7°). En ce cas, l’artificialisation des sols ou la consommation d’espaces naturels, agricoles et forestiers qu’ils engendrent sera prise en compte selon les modalités propres à ces projets.

Pour la réalisation des objectifs de réduction de l’artificialisation des sols mentionnés dans le projet d’aménagement stratégique (CU : L.141-3), le document d’orientation et d’objectifs (qui détermine les conditions d’application du projet d’aménagement stratégique) peut décliner ces objectifs par secteur géographique, en tenant compte des projets d’envergure régionale dont la consommation d’espaces naturels, agricoles et forestiers ou l’artificialisation des sols peut ne pas être prise en compte pour l’évaluation de l’atteinte des objectifs.

Liste des projets pris en compte dans le forfait national

Un arrêté du ministre chargé de l’urbanisme (à paraître) recensera les projets dont la consommation d’espaces naturels, agricoles et forestiers sera intégrée dans le forfait national, après avis du Président du conseil régional et consultation de la conférence régionale de gouvernance. Cet avis devra être 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 présente un intérêt majeur. Le ministre adressera à la région une réponse motivée sur les suites données à cet avis.

L'arrêté pourra être modifié dans les mêmes formes, 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. La région, après avis de la conférence régionale de gouvernance, peut formuler une proposition d'identification de projets d'envergure nationale ou européenne au ministre qui devra adresser une réponse motivée sur les suites qui seront données à cette proposition.

La liste de ces projets est rendue publique annuellement.

Chapitre III : Mieux prendre en compte les spécificités des territoires (Articles 4 à 5)

L'article 4 prévoit qu'une enveloppe minimale d'artificialisation est garantie à chaque commune dans le cadre de la première période décennale 2021-2031. Cette garantie rurale de 1 hectare sera applicable à l'ensemble des communes, sans condition de densité, et ce à condition qu'elles soient couvertes "par un plan local d'urbanisme, un document en tenant lieu ou une carte communale prescrit, arrêté ou approuvé avant le 22 août 2026". À la demande des maires, les communes disposant de cette surface minimale pourront choisir de les mutualiser, après avis de la conférence des maires (ou à défaut, du bureau de l'EPCI concerné si l'ensemble des maires des communes membres en fait partie).

Une majoration est proposée, à hauteur de 0,5 hectare par commune déléguée au sein d'une commune nouvelle (dont l'arrêté de création aurait été pris à partir du 1er janvier 2011), tout en plafonnant cette majoration à 2 hectares.

La surface minimale de développement territorial n'emporte aucune dérogation à la comptabilisation de l'artificialisation des sols.

Etant également précisé que cette surface minimale ne libère pas les communes soumises au règlement national d'urbanisme (RNU) du respect de ce dernier, la garantie rurale ne pouvant ainsi être opposée à la mise en œuvre du principe de constructibilité limitée.

Un bilan de l'application de la surface minimale sera conduit au sein de la conférence régionale en 2031 au plus tard. À l'issue de la première période décennale, une surface minimale plus réduite pourra être fixée pour les périodes ultérieures, afin de converger vers le zéro artificialisation nette.

L'article 5 concerne les communes touchées par le recul du trait de côte et les enjeux liés au littoral.

Chapitre IV : Prévoir les outils pour faciliter la transition vers l'absence de toute artificialisation nette des sols (Articles 6 à 9)

L'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme peut, par délibération motivée, délimiter au sein du PLU, du document en tenant lieu ou de la carte communale, des secteurs prioritaires à mobiliser qui présentent un potentiel foncier majeur pour favoriser l'atteinte des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols à l'intérieur desquels est institué le droit de préemption urbain.

Ces secteurs prioritaires 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 ;
- 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 dans le SCoT (CU : L. 141-10) ;

- terrains susceptibles de contribuer au renouvellement urbain, à l'optimisation de la densité des espaces urbanisés ou à la réhabilitation des friches (CU : L. 111-26).

La loi prévoit désormais que les actions ou opérations d'aménagement ont également pour objet de permettre le recyclage foncier, de restaurer le patrimoine bâti et de renaturer ou de désartificialiser les sols.

Dans le cadre de la mise en œuvre des objectifs de réduction de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers, l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme peut surseoir à statuer sur une demande d'autorisation d'urbanisme entraînant une consommation de ces espaces qui pourrait compromettre l'atteinte des objectifs de réduction susceptibles d'être fixés dans le document d'urbanisme en cours d'élaboration ou de modification, durant la première période décennale.

La décision de surseoir à statuer doit être motivée :

- soit au regard 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 susceptibles d'être fixés.

La décision de surseoir à statuer ne peut être opposée à une demande pour laquelle la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers résultant de la réalisation du projet est compensée par la renaturation (CU : L.101-2-1), d'une surface au moins équivalente à l'emprise du projet. Le sursis à statuer ne peut être prononcé ou prolongé après l'approbation du PLU incorporant les objectifs de la loi Climat et Résilience.

À l'expiration du délai de validité du sursis à statuer, l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme statuera, dans un délai de deux mois suivant la confirmation par le pétitionnaire de sa demande d'autorisation d'urbanisme, sur ladite demande. À défaut de notification de la décision dans ce dernier délai, l'autorisation sera considérée comme accordée dans les termes où elle avait été demandée.

Lorsqu'une décision de sursis à statuer est intervenue, les propriétaires des terrains auxquels a été opposé le refus d'autorisation de construire ou d'utiliser le sol peuvent mettre en demeure la collectivité ou le service public qui a pris l'initiative du projet de procéder à l'acquisition de leur terrain.

La renaturation pour la période décennale en cours n'avait pas été comprise dans la loi Climat et Résilience. L'article 7 permet une intégration de cette possibilité avant 2031, en posant le principe d'une déduction de la consommation des surfaces renaturées, quelle que soit la collectivité porteuse d'un projet de renaturation.

L'article 8 prévoit une clause de revoyure quinquennale sur la mise en œuvre du dispositif de lutte contre l'artificialisation des sols. Au moins une fois tous les cinq ans, le Gouvernement devra dresser un bilan des effets de la loi en particulier des conditions de la territorialisation des objectifs de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols, notamment de la garantie d'une surface minimale de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers.

Le rapport devra :

- retracer la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers occasionnée par les projets d'envergure nationale et européenne ;
- faire état de la prise en compte aux échelles régionales et intercommunales des projets d'intérêt général.

Il devra en outre examiner les incidences du régime de limitation de l'artificialisation sur :

- la production de logements, notamment de logements sociaux ;
- la réalisation de projets concourant à la transition écologique ou au développement économique des territoires.

Le rapport contiendra :

- un examen approfondi des conséquences de ce régime sur la préservation de l'environnement naturel et de la biodiversité ;
- sur la prise en compte des incidences de la disponibilité locale de la ressource en eau.

Enfin, l'article 9 prévoit une demande de rapport sur les enjeux du "ZAN" liés à la fiscalité. Dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi (soit avant le 21 janvier 2024), le Gouvernement devra remettre au Parlement un rapport relatif à la fiscalité comme outil de lutte contre l'artificialisation des sols. Ce rapport présentera :

- l'ensemble des outils fiscaux qui incitent à l'artificialisation des sols et contreviennent ainsi à l'objectif du ZAN ;
- les outils fiscaux, locaux et nationaux, pouvant être mobilisés pour inciter à ne pas artificialiser les sols ou à renaturer des espaces artificialisés.

Ce rapport chiffrera les pertes de recettes ou les dépenses supplémentaires induites par les propositions formulées.