

N° 205
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

Enregistré à la Présidence du Sénat le 14 décembre 2022

PROPOSITION DE LOI

visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de « zéro artificialisation nette » au cœur des territoires,

PRÉSENTÉE

Par M. Jean-Baptiste BLANC, Mmes Valérie LÉTARD, Sophie PRIMAS, MM. Jean-François LONGEOT, Christian REDON-SARRAZY, Mathieu DARNAUD, Mme Françoise GATEL, MM. Jean-Claude ANGLARS, Philippe BAS, Bruno BELIN, Joël BIGOT, Jean-Marc BOYER, Mmes Cécile CUKIERMAN, Frédérique ESPAGNAC, M. Éric KERROUCHE et Mme Anne-Catherine LOISIER,

Sénateurs et Sénatrices

(Envoyée à la commission des affaires économiques, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La loi Climat-résilience a prévu de faire entrer la politique de l'urbanisme dans une nouvelle ère : celle de la « zéro artificialisation nette ». Elle a en effet consacré deux nouveaux objectifs quantitatifs : d'une part, la réduction de moitié, en dix ans (2021-2031) du rythme d'artificialisation en France ; de l'autre, l'atteinte, d'ici 2050 d'un rythme de « zéro artificialisation nette ».

La lutte contre l'artificialisation des sols est désormais bien identifiée, au niveau tant européen que français, comme un enjeu prioritaire pour la préservation de l'environnement et de la biodiversité. Il est primordial de préserver les sols, au vu de leur rôle dans le cycle de l'eau, en tant qu'habitat écologique, afin de lutter plus efficacement contre les îlots de chaleur dans les espaces urbains, ou encore au regard de leur importance pour l'autonomie alimentaire du pays.

En France, entre 6 et 9% du territoire environ est considéré comme artificialisé, c'est-à-dire que ces sols ont connu, en raison d'activités humaines, une altération de leurs fonctions naturelles. Entre 20 000 et 30 000 hectares ont été artificialisés en moyenne chaque année au cours de la dernière décennie, principalement au détriment de surface agricoles, et au profit de surfaces consacrées à l'habitat. Grâce aux efforts de sobriété foncière menés par les collectivités territoriales, en particulier grâce à une meilleure maîtrise de la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers au sein des documents d'urbanisme locaux, la décennie 2010-2020 ont marqué une diminution progressive des surfaces artificialisées, passant d'environ 31 000 hectares à 20 000 hectares annuels environ. Les objectifs fixés par la loi Climat-Résilience prévoient d'accélérer ce déclin dès 2021, jusqu'à atteindre un solde net d'artificialisation (c'est-à-dire qui prend en compte les efforts de « renaturation ») proche de zéro en 2050.

Pour cela, la loi Climat-résilience a fixé aux collectivités territoriales d'ambitieux objectifs individuels : chaque Région devra ainsi se fixer, par le biais de son document de planification (SRADDET, SAR, SDRIF, PADDUC), un objectif de réduction de l'artificialisation d'au moins 50%

d'ici 2031 ; puis des objectifs décennaux successifs, jusqu'à atteindre le « zéro artificialisation nette » (ZAN) en 2050. Les Régions se voient confier la tâche de « territorialiser » cet objectif de -50%, c'est-à-dire de répartir et d'adapter l'effort de réduction entre les différentes zones de son périmètre régional, par la modification de leurs documents de planification d'ici février 2024.

En cascade, les documents d'urbanisme territoriaux et locaux, c'est-à-dire les schémas de cohérence territoriale (SCoT), plans locaux d'urbanisme (PLU) et cartes communales, devront à leur tour décliner ces objectifs régionaux, afin de fixer des objectifs à chaque commune, EPCI ou groupement d'EPCI, d'ici 2026 et 2027.

Cette déclinaison des objectifs de -50% et de « ZAN » au sein des documents d'urbanisme locaux vise à piloter plus fortement et plus précisément l'artificialisation au niveau de chaque commune ou de chaque EPCI : elle impliquera en effet un contrôle accru sur la constructibilité et sur les ouvertures à l'urbanisation, afin de tenir les objectifs fixés par la loi et les documents de planification de l'échelon supérieur.

La mobilisation générale en faveur de l'application des objectifs « ZAN » de la loi Climat-résilience, dont l'importance et la légitimité sont unanimement partagées, a débuté. Depuis la promulgation de la loi en août 2021, les « conférences des SCoT » se sont réunies, dans chaque région, pour formuler des observations et propositions avant que les Régions ne modifient leurs documents de planification en vue d'y inscrire des objectifs chiffrés. Au cœur des territoires, les élus locaux se rassemblent déjà pour évaluer le potentiel foncier de leurs territoires, établir leurs priorités d'aménagement, évoquer les projets communs, pour modifier bientôt leurs documents d'urbanisme et préparer l'intensification de leur effort de sobriété foncière.

Dans cette période de travail et de dialogue intense en faveur de la mise en œuvre du « ZAN », les collectivités se heurtent toutefois à plusieurs difficultés.

D'abord, une partie des décrets d'application, pris à compter du mois d'avril 2022, se révèlent au mieux incomplets ou inadaptés, au pire incohérents avec les dispositions prévues par la loi Climat-résilience. C'est le cas notamment du rôle et de la portée des documents régionaux, considérablement renforcé par les textes réglementaires. C'est également le cas de la nomenclature des sols artificialisés, qui suscite de nombreuses interrogations et serait, en l'état, inapplicable par les collectivités. Les imprécisions des décrets génèrent en outre un vrai risque juridique pour

l'ensemble des actions qui seraient entreprises sur leur base au cours des prochains mois, en particulier par les collectivités territoriales, d'autant qu'ils ont fait l'objet d'un recours devant le Conseil d'État dont l'issue n'est pas encore connue.

Ensuite, tant le calendrier que « l'architecture » institutionnelle de la mise en œuvre du « ZAN » apparaissent devoir être ajustés. D'abord, l'échéance de révision des SRADDET et autres documents régionaux avant février 2024 implique une finalisation du travail concret sur le projet de document d'ici le printemps 2023 (au regard des exigences procédurales du code de l'urbanisme) – délai intenable si l'on considère que les conférences des SCoT n'ont rendu leurs propositions qu'à la fin du mois d'octobre 2022. Le dialogue qualitatif, indispensable pour parvenir à un consensus territorial autour du ZAN, ne doit pas être sacrifié à un calendrier trop serré. Ensuite, le « chef de filat » confié à la Région en matière d'établissement d'objectifs de réduction de l'artificialisation peut laisser craindre, dans certains territoires, une association insuffisante des communes et intercommunalités, à qui la loi confie pourtant à titre premier la compétence en matière d'urbanisme. Il apparaît indispensable de prévoir une forme de gouvernance partagée du « ZAN », avec une association renforcée du bloc communal notamment, puisque le « ZAN » impactera l'ensemble des collectivités et de leurs compétences.

Enfin, certains outils manquent pour que les collectivités puissent appliquer la loi, et réellement « faire le ZAN ». Cette révolution de l'urbanisme et de l'aménagement aura des conséquences profondes, sur la disponibilité foncière et donc les prix fonciers, sur la construction de logement, sur le financement des opérations d'aménagement portées par les pouvoirs publics, ou même sur la fiscalité locale. À ce stade, si la loi Climat-résilience a prévu de nombreuses obligations à l'endroit des collectivités territoriales, elle n'a prévu que peu d'outils concrets permettant à ces collectivités de répondre à ces enjeux nouveaux. En particulier, il faudra faciliter la réutilisation du foncier bâti, mais aussi les opérations de renaturation. Il convient également de donner aux collectivités de nouveaux outils réglementaires, pour qu'elles puissent préserver le foncier à forts enjeux de la spéculation et de la captation, au service de leurs projets d'intérêt général. La période transitoire qui sépare le début des « compteurs d'artificialisation », en 2021, et la modification des documents d'urbanisme, sera charnière, car les collectivités seront tenues de limiter l'artificialisation nouvelle alors même qu'elles n'ont aujourd'hui que peu d'outils pour s'opposer aux projets, même fortement consommateurs d'espaces naturels, agricoles et forestiers.

Ces nombreuses difficultés ont amené le Sénat à conduire, depuis la promulgation de la loi Climat-Résilience, de nombreux travaux sur la mise en application du « ZAN ». Ainsi, en mars 2022, la commission des affaires économiques s'alarmait du contenu des décrets d'application. En mai 2022, la commission des affaires économiques et la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable lançaient, via la plateforme en ligne du Sénat, une consultation des élus locaux sur le sujet des difficultés d'application des objectifs « ZAN » de la loi Climat-résilience, qui a recueilli plus de 1200 témoignages issus de tous les territoires français. En juin 2022 enfin, la commission des finances présentait son rapport relatif aux outils financiers pour soutenir l'atteinte de l'objectif de zéro artificialisation nette.

En septembre 2022, quatre commissions permanentes du Sénat (la commission des affaires économiques, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, la commission des finances et la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale) ont constitué une mission conjointe de contrôle, chargée de réaliser une synthèse de l'ensemble de ces travaux et de formuler des pistes d'évolutions concrètes du cadre juridique de la mise en œuvre du « ZAN ».

Rassemblant des sénateurs représentant l'ensemble des groupes politiques du Sénat et des quatre commissions permanentes, la mission conjointe de contrôle a conduit entre octobre et décembre 2022 près de quarante auditions et consultations, auprès de l'ensemble des parties prenantes au « ZAN ».

En réponse à la mobilisation du Sénat et de l'ensemble des acteurs concernés, le Gouvernement a récemment admis que le cadre juridique du « ZAN » nécessitait des évolutions. Il a multiplié les annonces en ce sens depuis plusieurs mois, sans toutefois qu'aucune modification législative ni réglementaire concrète ne soit engagée. Ce positionnement ambigu n'envoie pas le bon signal aux territoires, qui se voient tenus à des obligations dont les contours mêmes restent à ce jour très flous et mouvants. Il convient de dépasser les positions dogmatiques pour apporter rapidement des solutions concrètes.

La mission conjointe de contrôle a donc souhaité exercer son initiative législative sur ce sujet de premier ordre. En conclusion de ses travaux, elle présente une proposition de loi d'initiative sénatoriale, partagée par de nombreux groupes politiques et avançant 25 mesures visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de « ZAN » de la loi Climat-résilience.

Les travaux de la mission se sont concentrés sur le volet relatif aux règles de l'urbanisme et à l'architecte globale du « ZAN », car il s'agit des mesures les plus nécessaires et les plus urgentes au regard du calendrier et des obligations fixées par la loi « Climat-résilience ». Les sujets de financement et de fiscalité, qui seront essentiels pour la réussite de la politique de lutte contre l'artificialisation des sols, devront faire prochainement l'objet de travaux complémentaires.

Ce texte vise à apporter souplesse, pragmatisme et efficacité à l'application du « ZAN » dans les territoires, afin que celui-ci emporte l'adhésion de l'ensemble des parties prenantes et ne se heurte pas à des obstacles juridiques ou pratiques. Il est naturel qu'une loi apportant des évolutions aussi structurantes et novatrices que les objectifs de « ZAN » nécessite des retouches, tenant compte des retours de terrain et de l'expérience de premier ordre des élus locaux.

Les propositions formulées par la mission ne remettent en cause ni les grands objectifs du ZAN (c'est-à-dire l'objectif de réduction de 50% de l'artificialisation en 2031 et l'atteinte de « zéro artificialisation nette » en 2050), ni son application à l'ensemble du territoire et des politiques publiques. Le « ZAN » répond en effet à une urgence climatique et environnementale incontestable, qui doit engager l'ensemble de la Nation dans une démarche commune de sobriété foncière.

Les propositions d'ordre législatif portées par la mission conjointe de contrôle s'organisent ainsi autour de quatre axes : favoriser le dialogue territorial et renforcer la gouvernance décentralisée ; accompagner les projets structurants de demain ; mieux prendre en compte les spécificités des territoires ; et prévoir les outils pour faciliter la transition vers le « ZAN ».

Le **chapitre I^{er}** vise à favoriser le dialogue territorial autour de l'application du « ZAN » et à renforcer la gouvernance décentralisée de la politique de lutte contre l'artificialisation.

L'article 1^{er} définit un calendrier plus réaliste pour l'évolution des documents de planification et d'urbanisme de la Région, des intercommunalités et des communes en application des objectifs du « ZAN ». Il détend ainsi les délais de modification des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), des schémas d'aménagement régional (SAR), du plan d'aménagement et de développement durable de Corse (PADDUC) et du schéma directeur de la région d'Île-de-France (SDRIF) en repoussant d'un an la date avant laquelle les documents modifiés devront entrer en vigueur.

En conséquence, il décale également d'un an les délais qui s'imposeront à la modification « en cascade » des schémas de cohérence territoriale (SCoT), des plans locaux d'urbanisme (PLU) et des cartes communales. Pour laisser davantage de temps au dialogue territorial et à la concertation entre Région et bloc communal, il accélère en parallèle la procédure qui encadre la modification des SRADDET, en réduisant de trois à un mois le délai laissé au préfet pour approuver le document et en autorisant la tenue simultanée de la consultation du public et celle des personnes publiques associées.

L'article 2 restaure l'esprit de la loi « Climat-résilience » votée par l'Assemblée nationale et le Sénat en juillet 2021, en rendant aux collectivités territoriales la souplesse nécessaire à l'application différenciée des objectifs régionaux de réduction de l'artificialisation. Il précise ainsi de manière explicite que les dispositions des règles du fascicule du SRADDET ou du SAR relatives à la lutte contre l'artificialisation s'appliquent aux SCoT, aux PLU et aux cartes communales dans un rapport de prise en compte et non de compatibilité. En outre, l'article 2 garantit la qualité du dialogue entre collectivités territoriales dans le cadre d'une gouvernance partagée du « ZAN », et l'effectivité du « droit de proposition » prévu par le Sénat dans le cadre de la loi « Climat-résilience ». Il propose que, dans les cas où les « conférences des SCoT » instaurées par la loi « Climat-résilience » et qui se sont réunies entre août 2021 et octobre 2022, ont transmis des propositions relatives à la territorialisation des objectifs de réduction de l'artificialisation à la Région, cette dernière justifie, avant de mener à bien la modification du SRADDET, de la manière dont il a été tenu compte des observations et propositions des communes et intercommunalités.

L'article 3 instaure une gouvernance décentralisée du « ZAN ». Il est proposé de renforcer la composition des « conférences des SCoT » déjà prévues par la loi, pour y améliorer la représentation des élus communaux et des intercommunalités, y compris n'appartenant pas au périmètre d'un schéma de cohérence territoriale, ainsi que des départements. Ce nouveau format de « conférence régionale de gouvernance » se verra confier quatre missions principales dans le cadre de la mise en œuvre de la politique de réduction de l'artificialisation des sols :

- effectuer un suivi régulier de la mise en application des objectifs de réduction de l'artificialisation au sein du périmètre régional, via un rendez-vous annuel examinant les trajectoires constatées et appréciant le respect des objectifs fixés, pouvant aboutir, le cas échéant, à une adaptation de ceux-ci ;

- animer la gouvernance de la territorialisation régionale, en formulant des propositions à destination de la Région dans le cadre de toute évolution des objectifs régionaux de réduction de l'artificialisation des sols et de leur répartition territoriale ;

- participer à l'identification des grands projets d'ampleur nationale ou européenne et d'intérêt majeur, qui pourront être comptabilisés au sein d'une enveloppe nationale (*voir article 4*) ;

- participer à l'identification des projets d'ampleur régionale, qui pourront être mutualisés au sein de l'enveloppe régionale afin de mieux répartir leur impact entre les différents établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et communes (*voir article 5*).

Le **chapitre II** vise à accompagner la réalisation des projets structurants de demain.

L'article 4 vise à préserver la capacité de notre pays à réaliser les grands projets de demain, qu'ils relèvent de la décarbonation de notre économie et de nos transports, de notre souveraineté industrielle ou de besoins essentiels de notre société. Il prévoit de comptabiliser séparément, au sein d'une « enveloppe nationale », ces grands projets d'envergure nationale ou européenne, afin que leur impact en termes d'artificialisation ne soit pas imputé à la Région qui l'accueille et qu'ils ne se réalisent pas au détriment des autres besoins des collectivités de la région. Les projets concernés feront l'objet d'une inscription au sein du document régional, après avis de la conférence régionale de gouvernance prévue par l'article 4 de la présente proposition de loi, et feront l'objet d'un rapport annuel du Gouvernement au Parlement.

L'article 5 précise les conditions de mutualisation des projets d'ampleur régionale. Il permet aux communes et aux EPCI compétents, aux départements, ainsi qu'à leurs groupements, d'être force de proposition pour l'identification de ces projets. Leur mutualisation sera décidée par la Région, après avis de la conférence de gouvernance prévue par l'article 4 de la présente proposition de loi, et inscrite au sein du document régional. L'article 5 précise également que la fixation des objectifs de réduction de l'artificialisation à l'échelle d'un EPCI doit prendre en compte des projets d'intérêt intercommunal porté par les communes membres et les identifier au sein du PLUi – cette prise en compte étant déjà prévue, hors PLUi, au sein du SCoT.

Le **chapitre III** vise à mieux prendre en compte les spécificités des territoires.

L'article 6 améliore la prise en compte des efforts déjà réalisés par les collectivités territoriales pour réduire leur rythme d'artificialisation. Avant l'adoption de la loi « Climat-Résilience », de nombreuses collectivités avaient déjà fixé, dans leurs documents de planification, des objectifs très ambitieux de réduction de la consommation d'espace ; tandis que les territoires soumis à des règles d'urbanisme particulièrement strictes, comme les communes soumises à la loi Montagne, ont également connu un rythme d'artificialisation moindre. L'article 8 prévoit donc une meilleure prise en compte de ces efforts passés dans le cadre de la répartition de l'effort de réduction de l'artificialisation qui sera établie pour les décennies à venir. Il offre également une base légale à la mise en œuvre future, le cas échéant, de « reports de droit » entre périodes décennales, pour les collectivités qui auraient réduit leur artificialisation davantage qu'il ne le leur était imposé.

L'article 7 offre à chaque commune la garantie que la mise en œuvre du « ZAN » ne se traduira pas par une absence totale de droits à construire ou par un gel de son développement. Il impose la définition d'une « surface minimale de développement communal », c'est-à-dire d'une enveloppe de droits minimale garantie à chaque commune, qui devra être d'au moins 1 hectare. Ni la territorialisation opérée par le document régional et par le SCoT, ni les objectifs fixés par le PLUi, ni l'application « par défaut » de l'objectif de -50%, ne pourront résulter en ce qu'une commune dispose d'une enveloppe d'artificialisation moindre que ce plancher minimal. Cette disposition constitue une garantie forte pour les communes ayant consommé très peu de foncier au cours des dernières périodes, en particulier les petites communes et les communes rurales. L'article 7 prévoit également une meilleure prise en compte des spécificités de la ruralité à chaque étape de territorialisation des objectifs de réduction de l'artificialisation.

L'article 8 prévoit la définition d'une « part réservée au développement rural » au sein des enveloppes fixées par les documents régionaux, les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme intercommunaux. Afin de prendre en compte les projets importants pour les territoires ruraux, qui ne pourraient être réalisés parce qu'ils impliqueraient un dépassement des objectifs de réduction de l'artificialisation, une partie de l'enveloppe régionale, territoriale ou intercommunale serait mise en réserve avant que n'intervienne la répartition de l'enveloppe. Cette « réserve à projets » pourrait ensuite être appelée, au fil de l'eau, par les communes et EPCI porteurs de projet d'intérêt pour le territoire, afin de compléter leurs droits propres, le tout en assurant l'absence de dépassement des objectifs globaux fixés par le

SCoT ou le PLUi. Cette « part réservée » n'inclut pas l'enveloppe correspondant à la surface minimale de développement communale qui sera garantie à chaque commune en application de l'article 7.

L'article 9 propose, dans l'esprit de la loi « Climat-Résilience » promulguée en août 2021, de concilier l'objectif de préservation de la nature en ville et du cadre de vie avec l'objectif de densification du tissu urbain existant et de recyclage foncier, sans lequel la « zéro artificialisation nette » ne pourra être atteinte. Il prévoit ainsi explicitement que les surfaces végétalisées à usage résidentiel, secondaire ou tertiaire (jardins particuliers, parcs, pelouses...) soient considérées comme non artificialisées, dans le double objectif d'inciter les constructeurs à préserver des îlots végétaux au sein de leurs projets futurs, et de ne pas pénaliser la renaturation. En parallèle, l'article permet aux communes et aux EPCI de délimiter, *via* leurs documents d'urbanisme et au sein des espaces urbanisés, des « périmètres de densification et de recyclage foncier ». Dans ces périmètres, l'utilisation des espaces végétalisés à fins de densification ne sera pas regardée comme de l'artificialisation : cela pourra servir, par exemple, la densification des lotissements, le recyclage des friches, ou le remplissage des dents creuses au sein des hameaux.

L'article 10 vise à ne pas faire subir une double peine aux territoires littoraux frappés par le recul du trait de côte. Il prévoit de décompter les parcelles rendues inutilisables en raison de l'érosion côtière de l'artificialisation constatée sur le périmètre de la commune, et de les considérer comme de la renaturation. En parallèle, les projets visant à relocaliser dans de nouvelles zones les aménagements et constructions des parcelles touchées par le recul du trait de côte ne seront pas comptabilisés au regard de l'artificialisation. Il s'agit d'une mesure d'équité au bénéfice de territoires particulièrement vulnérables au changement climatique, où les contraintes d'urbanisme sont par ailleurs déjà fortes du fait de l'application de la « loi Littoral ». L'article 12 prévoit par ailleurs une meilleure prise en compte des spécificités des communes littorales et des zones de montagne dans le cadre de la territorialisation des objectifs de réduction de l'artificialisation. D'autre part, l'article 13 prévoit la remise au Parlement d'un rapport du Gouvernement relatif à l'application des objectifs « ZAN » aux territoires ultramarins. Les spécificités liées à leur insularité, à l'existence d'habitat informel, au cumul des législations protectrices du littoral et de la montagne, et aux enjeux de développement économique et touristique doivent être mieux prises en compte. Bien que les schémas d'aménagement régionaux (SAR) des territoires ultramarins ne soient pas tenus au même objectif de réduction de 50% du rythme d'artificialisation que les SRADDET, il importe toutefois de mieux anticiper l'existence

d'enjeux spécifiques aux Outre-mer en vue d'atteindre l'objectif de « zéro artificialisation nette » à l'échéance 2050.

Le **chapitre IV** prévoit les outils pour faciliter la transition vers le « ZAN ».

L'article 11 incite l'État à établir et transmettre rapidement aux collectivités territoriales des données fiables et complètes sur l'artificialisation des sols et la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers. Ces données sont indispensables à la tenue d'un débat sincère et informé sur les objectifs de réduction qui seront fixés par les documents de planification, puis territorialisés. Les délais fixés par la loi pour procéder à ces arbitrages étant très courts, il est nécessaire que l'État soit plus diligent dans la mise à disposition des données de base, sous peine de contraindre les collectivités à un débat aveugle ou partiel. L'article 14 prévoit qu'à défaut de mise à disposition numérique et gratuite de ces données dans un délai de six mois, les collectivités territoriales soient autorisées à utiliser les données locales dont elles disposent pour mesurer l'atteinte de leurs objectifs de réduction de l'artificialisation. Nombre d'entre elles ont en effet établi de longue date des dispositifs locaux d'observation foncière.

L'article 12 met à disposition des élus communaux et intercommunaux qui en expriment le besoin deux outils visant à faire obstacle au phénomène de « ruée vers le foncier » qu'ils constatent déjà dans certains territoires, en anticipation de la mise en œuvre du « ZAN ». Avant que les documents d'urbanisme locaux ne puissent être modifiés, les élus sont contraints d'octroyer les permis conformes, même lorsque ceux-ci les conduisent à dépasser d'ores et déjà les objectifs de réduction de l'artificialisation qui viendront s'imposer à eux. L'article instaure donc un sursis à statuer spécifique, permettant à la commune ou à l'EPCI compétent de suspendre l'octroi d'un permis qui contreviendrait aux objectifs « ZAN ». Une fois que ces objectifs auront été intégrés aux documents d'urbanisme, il est aussi prévu que l'autorité compétente puisse refuser tout projet de nature à compromettre directement l'atteinte de ces cibles chiffrées. Enfin, l'article 12 prévoit également la possibilité pour ces communes et EPCI de préempter des terrains présentant de forts enjeux en matière de recyclage foncier ou de renaturation. Cela permettra aux collectivités du bloc communal de faire obstacle à la spéculation foncière ou à la captation par des acteurs privés du foncier revêtant une importance particulière pour les projets locaux.

L'article 13 prévoit enfin que les efforts de renaturation conduits par les collectivités territoriales dès l'adoption de la loi « Climat-résilience »

seront pris en compte pour évaluer l'atteinte de leurs objectifs « ZAN ». En l'état du droit, la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers sera comptabilisée, sans que n'en soient déduites les surfaces renaturées. Pour mettre en œuvre dès aujourd'hui la logique de bilan « net », et de ne pas désinciter aux efforts de renaturation, il est important de modifier dès que possible le cadre juridique de la première période décennale sur ce point.

Proposition de loi visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de « zéro artificialisation nette » au cœur des territoires

CHAPITRE I^{ER}

Favoriser le dialogue territorial et renforcer la gouvernance décentralisée

Article 1^{er}

- ① I. – Le IV de l'article 194 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets est ainsi modifié :
- ② 1° À la dernière phrase des 1°, 2°, 3° et 4°, le mot : « trente » est remplacé par le mot : « quarante-deux » ;
- ③ 2° Au 6°, le mot : « cinq » est remplacé par le mot : « six » ;
- ④ 3° Au premier alinéa du 7° et au 8°, le mot : « six » est remplacé par le mot : « sept ».
- ⑤ II. – Le chapitre I^{er} du titre V du livre II de la quatrième partie du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ⑥ 1° Le deuxième alinéa de l'article L. 4251-7 est complété par une phrase ainsi rédigée : « Par dérogation, lorsque l'évolution du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires intervient en application du 1° du IV de l'article 194 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets et vise à intégrer au document des objectifs et des trajectoires de réduction de l'artificialisation des sols dans le délai fixé par le même 1°, le projet est approuvé par arrêté du représentant de l'État dans la région dans un délai d'un mois. » ;
- ⑦ 2° Le troisième alinéa du I de l'article L. 4251-9 est complété par deux phrases ainsi rédigées : « Par dérogation, lorsque l'évolution du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires intervient en application du 1° du IV de l'article 194 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets et vise à intégrer au document des objectifs et trajectoires de réduction de l'artificialisation des sols dans le délai fixé par le même 1°, la mise à disposition du public par voie électronique est réalisée simultanément à la soumission pour avis du projet de schéma aux personnes et aux organismes prévus à l'article L. 4251-6 du présent code. Dès leur transmission, ces avis sont rendus publics par voie électronique, dans des conditions précisées par décret. »

Article 2

- ① I. – Le code de l’urbanisme est ainsi modifié :
- ② 1° L’article L. 131-1 est ainsi modifié :
- ③ a) Le 2° est complété par les mots : « et à l’exclusion des règles relatives aux objectifs et trajectoires de réduction de l’artificialisation des sols mentionnés au deuxième alinéa de l’article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales » ;
- ④ b) Le 4° est complété par les mots : « , à l’exclusion des objectifs et des trajectoires de réduction de l’artificialisation des sols mentionnés au troisième alinéa du même article L. 4433-7 » ;
- ⑤ 2° L’article L. 131-2 est complété par un 3° ainsi rédigé :
- ⑥ « 3° Les objectifs et les trajectoires de réduction de l’artificialisation des sols mentionnés au troisième alinéa de l’article L. 4433-7 du même code. »
- ⑦ II. – Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ⑧ 1° Le deuxième alinéa de l’article L. 4251-1 est complété par une phrase ainsi rédigée : « Lorsqu’une proposition de territorialisation a été transmise à l’autorité compétente en application du V de l’article 194 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, cette dernière justifie par écrit de la manière dont il est tenu compte des propositions formulées par la conférence des schémas de cohérence territoriale dans le cadre de l’élaboration du projet de schéma arrêté. » ;
- ⑨ 2° L’article L. 4251-3 est ainsi modifié :
- ⑩ a) Le 1° est complété par les mots : « ainsi que les règles générales du fascicule de ce schéma relatives aux objectifs et aux trajectoires de réduction de l’artificialisation des sols mentionnés à l’article L. 4251-1 » ;
- ⑪ b) Au 2°, après le mot : « les », il est inséré le mot : « autres » ;
- ⑫ c) Au dernier alinéa, après le mot : « fascicule », sont insérés les mots : « en application du présent article » ;
- ⑬ 3° L’article L. 4433-9 est ainsi modifié :
- ⑭ a) Le premier alinéa est complété par les mots : « à l’exclusion des objectifs et de la trajectoire de réduction de l’artificialisation des sols mentionnés au troisième alinéa de l’article L. 4433-7 » ;

- ⑮ b) Après le même premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ⑯ « Les documents mentionnés au premier alinéa du présent article prennent en compte les objectifs et la trajectoire de réduction de l'artificialisation des sols mentionnés au troisième alinéa de l'article L. 4433-7. »

Article 3

- ① Le V de l'article 194 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets est ainsi rédigé :
- ② « V. – Dans chaque périmètre régional, il est institué une conférence régionale de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols.
- ③ « A. – La conférence régionale de gouvernance réunit les personnes suivantes :
- ④ « 1° Quinze représentants de la région ;
- ⑤ « 2° Cinq représentants des établissements publics du périmètre régional mentionnés à l'article L. 143-16 du code de l'urbanisme ;
- ⑥ « 3° Dix représentants des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de document d'urbanisme, dont au moins cinq représentants des établissements non couverts par un schéma de cohérence territoriale ;
- ⑦ « 4° Dix représentants des communes compétentes en matière de document d'urbanisme ;
- ⑧ « 5° Cinq représentants des communes du périmètre régional couvertes par un document d'urbanisme non compétentes en matière de document d'urbanisme ;
- ⑨ « 6° Cinq représentants des communes du périmètre régional non couvertes par un document d'urbanisme ;
- ⑩ « 7° Un représentant de chaque département du périmètre régional. Ces représentants participent aux travaux de la conférence à titre consultatif ;
- ⑪ « 8° Cinq représentants de l'État.

- ⑫ « La composition de la conférence régionale de gouvernance assure une représentation équilibrée des territoires urbains, ruraux, de montagne et du littoral.
- ⑬ « B. – À l’initiative de la région ou d’un établissement public mentionné à l’article L. 143-16 du code de l’urbanisme du périmètre régional, la conférence régionale de gouvernance peut se réunir sur tout sujet lié à la mise en œuvre des objectifs de réduction de l’artificialisation des sols. Elle peut également transmettre à l’État des analyses et des propositions portant sur cette mise en œuvre.
- ⑭ « Elle est consultée dans le cadre de la qualification des projets d’envergure nationale ou européenne et d’intérêt général majeur, dans les conditions prévues au 7° du III du présent article.
- ⑮ « Elle est également consultée dans le cadre de la qualification des projets d’envergure régionale, dans les conditions prévues au 8° du même III. Dans ce cas, les représentants de l’État mentionnés au V ne siègent pas au sein de la conférence.
- ⑯ « C. – Dans un délai de trois mois à compter de la délibération prescrivant l’élaboration ou l’évolution des documents prévus aux articles L. 4251-1, L. 4424-9 et L. 4433-7 du code général des collectivités territoriales et à l’article L. 123-1 du code de l’urbanisme, ayant pour conséquence de modifier les objectifs chiffrés ou les trajectoires de réduction de l’artificialisation prévus par ces documents, la conférence régionale de gouvernance peut adopter par délibération et transmettre à l’autorité compétente pour l’élaboration des documents précités une proposition relative à l’établissement des objectifs régionaux en matière de réduction de l’artificialisation des sols. Ce document contient des propositions relatives à la fixation d’un objectif régional et, le cas échéant, à sa déclinaison en objectifs infrarégionaux en application du deuxième alinéa de l’article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales. Lors des délibérations relatives à ce document, les représentants de la région mentionnés au I du présent article siègent à titre consultatif. Le projet de document ne peut être arrêté avant transmission de ce document à la région ou, à défaut de transmission, avant l’expiration d’un délai de six mois.
- ⑰ « D. – Au plus tard un an après sa dernière réunion, la conférence régionale de gouvernance se réunit à nouveau afin d’établir un bilan de la mise en œuvre des objectifs de réduction de l’artificialisation des sols. Ce bilan comprend :
- ⑱ « 1° 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 ;

- ⑲ « 2° Des éléments relatifs aux objectifs de réduction de l'artificialisation des sols fixés par les schémas de cohérence territoriale, par les plans locaux d'urbanisme 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 ;
- ⑳ « 3° Des éléments relatifs à l'artificialisation des sols constatée depuis le début de la période décennale mentionnée au I, 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. En particulier, ces éléments permettent d'apprécier l'artificialisation des sols constatée depuis le début de la même période décennale sur le périmètre des communes non couvertes par un plan local d'urbanisme ou 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 ;
- ㉑ « 4° 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 prochaine tranche de dix années prévue au deuxième alinéa de l'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales. »

CHAPITRE II

Accompagner les projets structurants de demain

Article 4

- ① L'article 194 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets est ainsi modifié :
- ② 1° Au début du dernier alinéa du III, est ajoutée la mention : « 6° » ;
- ③ 2° Le III est complété par un 7° ainsi rédigé :
- ④ « 7° L'artificialisation des sols ou la consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers résultant de projets de construction, d'aménagement, d'infrastructures ou d'équipements d'ampleur nationale ou européenne et qui présentent un intérêt général majeur n'est pas comptabilisée pour évaluer l'atteinte des objectifs de réduction du rythme de l'artificialisation ou de la consommation d'espaces prévus au présent article et intégrés aux documents de planification mentionnés au présent article.

- ⑤ « Sont considérés d'ampleur nationale ou européenne et d'intérêt général majeur au titre du présent 7° les projets :
- ⑥ « a) À maîtrise d'ouvrage directe ou déléguée de l'État ;
- ⑦ « b) Ou d'implantation d'unités industrielles valorisant l'utilisation d'une ressource naturelle renouvelable, concourant à la transition énergétique ou relevant de l'indépendance nationale ;
- ⑧ « c) Ou d'agrandissement ou de création d'infrastructures ou d'équipements interrégionaux, nationaux ou européens.
- ⑨ « Après avis de la conférence prévue au V du présent article et des communes et des établissements publics de coopération intercommunale sur le territoire desquels ces projets sont implantés, ces projets font l'objet d'une inscription au schéma mentionné à l'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales. Pour procéder à cette inscription, il peut être recouru à la déclaration de projet mentionnée à l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme.
- ⑩ « L'artificialisation des sols résultant des projets mentionnés au premier alinéa du présent 7° fait l'objet d'une comptabilisation séparée par l'autorité compétente de l'État désignée par décret. Le Gouvernement remet au Parlement, tous les trois ans au moins, un rapport relatif à l'artificialisation résultant de ces mêmes projets, qui présente les chiffres de l'artificialisation constatée ainsi que projetée et qui formule des propositions de réduction du rythme de cette artificialisation ; ».

Article 5

- ① I. – Le III de l'article 194 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets est complété par un 8° ainsi rédigé :
- ② « 8° L'artificialisation des sols ou la consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers résultant de projets de construction, d'aménagement, d'infrastructures ou d'équipements d'ampleur régionale peut ne pas être prise en compte pour l'évaluation de l'atteinte des objectifs mentionnés au second alinéa de l'article L. 141-3 du code de l'urbanisme.

- ③ « Le présent 8° est applicable dès lors que les conditions suivantes sont réunies :
- ④ « a) Les projets mentionnés au premier alinéa du présent 8° font l'objet d'une inscription au schéma prévu à l'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales, après avis de la conférence prévue au V du présent article qui se prononce sur leur qualification de projet d'envergure régionale, ainsi que des collectivités territoriales et groupements de collectivités territoriales sur le territoire desquels ces projets sont implantés. Pour procéder à cette inscription, il peut être recouru à la déclaration de projet mentionnée à l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme ;
- ⑤ « b) L'artificialisation mentionnée au premier alinéa du présent 8° est prise en compte pour l'évaluation de l'atteinte des objectifs mentionnés au deuxième alinéa de l'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales.
- ⑥ « Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de document d'urbanisme, les départements ainsi que leurs groupements peuvent soumettre à l'autorité compétente pour l'élaboration du schéma prévu à l'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales, en vue de leur qualification comme projet d'envergure régionale, des projets dont l'implantation est envisagée sur leur territoire. L'autorité précitée se prononce par délibération motivée de son organe délibérant sur les suites données à ces demandes. »
- ⑦ II. – Le quatrième alinéa de l'article L. 151-5 du code de l'urbanisme est complété par une phrase ainsi rédigée : « Pour fixer ces objectifs, lorsque le plan local d'urbanisme est élaboré par un établissement public de coopération intercommunale, ce dernier tient compte de l'existence de projets de construction, d'aménagement, d'infrastructures ou d'équipements d'envergure intercommunale sis sur le territoire des communes membres. Ces projets sont identifiés au sein du projet d'aménagement et de développement durables. »

CHAPITRE III

Mieux prendre en compte les spécificités des territoires

Article 6

Le deuxième alinéa de l'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales est complété par les mots et une phrase ainsi rédigée : « , en tenant compte, pour chacune de ces parties, des éléments mentionnés au 1° à 6° de l'article L. 141-8 du code de l'urbanisme. À compter de 2031 et pour chaque période de dix années, il est également tenu compte de l'effort de réduction de l'artificialisation constaté au cours de la tranche de dix années précédentes. »

Article 7

- ① I. – Le deuxième alinéa de l'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales est complété par trois phrases ainsi rédigées : « Cette déclinaison tient également compte de la diversité des territoires urbains et ruraux, des stratégies et des besoins liés au développement rural ainsi qu'à la revitalisation des zones rurales et des communes rurales caractérisées comme peu denses ou très peu denses au sens des données statistiques de densité établies par l'Institut national de la statistique et des études économiques. Le schéma fixe également une surface minimale de développement communal, au sens de l'article L. 141-8-1 du code de l'urbanisme, applicable aux communes non couvertes par un schéma de cohérence territoriale ou pour lesquelles une surface minimale de développement communal n'a pas été définie par le schéma de cohérence territoriale en application du même article L. 141-8-1. Cette surface minimale de développement communal ne peut être inférieure à un hectare. »
- ② II. – Le code de l'urbanisme est ainsi modifié :
- ③ 1° L'article L. 141-8 est complété par un 8° ainsi rédigé :
- ④ « 8° De la surface minimale de développement communal prévue à l'article L. 141-8-1 du présent code ; »
- ⑤ 2° Après le même article L. 141-8, il est inséré un article L. 141-8-1 ainsi rédigé :
- ⑥ « *Art. L. 141-8-1.* – Le document d'orientation et d'objectifs définit une surface minimale de développement communal, applicable sur son périmètre pour chaque tranche de dix années prévue au second alinéa de l'article L. 141-3. Cette surface minimale de développement communal ne peut être inférieure à un hectare.
- ⑦ « Sans préjudice des dispositions du code de l'urbanisme et du code de l'environnement régissant l'utilisation des sols ou édictant des protections relatives à certains espaces, sites ou paysages, la déclinaison des objectifs par secteur géographique, prévue à l'article L. 141-8, ne peut avoir pour effet que l'application des objectifs mentionnés au quatrième alinéa de l'article L. 151-5 et au deuxième alinéa de l'article L. 161-3 conduise une commune à devoir réduire son artificialisation en-deçà de la surface minimale de développement communal prévue au premier alinéa du présent article.

- ⑧ « Au plus tard cinq ans après le début de la période mentionnée au même premier alinéa, au sein de la conférence régionale prévue au V de l'article 194 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, il est établi un bilan de l'application de la ou des surfaces minimales de développement communal. Des pistes d'évolution de cette ou de ces surfaces peuvent être formulées. » ;
- ⑨ 3° Le quatrième alinéa de l'article L. 151-5 est complété par une phrase ainsi rédigée : « Ces objectifs sont compatibles avec la surface minimale de développement communal fixée en application de l'article L. 141-8-1, et tiennent compte de la diversité des territoires urbains et ruraux, des stratégies et des besoins liés au développement rural ainsi qu'à la revitalisation des zones rurales et des communes rurales caractérisées comme peu denses ou très peu denses au sens des données statistiques de densité établies par l'Institut national de la statistique et des études économiques. » ;
- ⑩ 4° L'article L. 161-3 est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ⑪ « Sans préjudice des dispositions du code de l'urbanisme et du code de l'environnement régissant l'utilisation des sols ou édictant des protections relatives à certains espaces, sites ou paysages, l'application du présent article ne peut conduire à ce que la commune compétente pour l'élaboration de la carte communale soit tenue de réduire son artificialisation ou sa consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers en-deçà de la surface minimale de développement communal fixée en application de l'article L. 141-8-1. »

Article 8

- ① I. – Le code de l'urbanisme est ainsi modifié :
- ② 1° L'article L. 141-8 est complété par un 9° ainsi rédigé :
- ③ « 9° De la part réservée au développement territorial prévue à l'article L. 141-8-2 du présent code. » ;
- ④ 2° Après l'article L. 141-8-1, il est inséré un article L. 141-8-2 ainsi rédigé :
- ⑤ « *Art. L. 141-8-2. – I. – Le document d'orientation et d'objectifs définit une part réservée au développement territorial, applicable sur son périmètre en dehors des périmètres des établissements publics de coopération intercommunale couverts par un plan local d'urbanisme intercommunal, pour chaque tranche de dix années prévue au second alinéa de l'article L. 141-3.*

- ⑥ « La part réservée au développement territorial a pour objet de réserver une partie de l'artificialisation ou de la consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers permise en application des objectifs prévus au même second alinéa à des projets qui revêtent un intérêt supracommunal, dont la réalisation conduirait à dépasser l'artificialisation autorisée pour la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale d'implantation en application des objectifs mentionnés au quatrième alinéa de l'article L. 151-5 ou à l'article L. 161-3, sans que cette part réservée ne fasse l'objet de la déclinaison prévue à l'article L. 141-8.
- ⑦ « II. – La qualification de projet d'intérêt pour le développement territorial est établie, après avis de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent, par l'organe délibérant de l'établissement mentionné à l'article L. 143-1.
- ⑧ « La délibération motivée justifie de l'intérêt du projet au regard des besoins d'habitat, de revitalisation des zones rurales, de développement économique et agricole ou de services publics du territoire. Elle justifie de l'incompatibilité du projet avec les objectifs fixés à la commune ou à l'établissement public de coopération intercommunale en application du quatrième alinéa de l'article L. 151-5 ou de l'article L. 161-3. Elle présente l'impact de ce projet en termes d'artificialisation, au regard notamment du résidu de part réservée de développement territorial qui resterait disponible pour des projets ultérieurs sur le périmètre du schéma de cohérence territoriale.
- ⑨ « III. – L'artificialisation ou la consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers résultant des projets d'intérêt pour le développement territorial mentionnés au I n'est pas prise en compte pour l'évaluation de l'atteinte des objectifs mentionnés au quatrième alinéa de l'article L. 151-5 ou à l'article L. 161-3. Elle est toutefois prise en compte pour l'évaluation de l'atteinte des objectifs mentionnés à l'article L. 141-3.
- ⑩ « L'artificialisation ou la consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers totale résultant de l'ensemble des projets d'intérêt pour le développement territorial définis en application du présent article ne peut être supérieure au niveau de la part réservée au développement territorial définie par le schéma de cohérence territoriale ou par le plan local d'urbanisme en application des I ou II du présent article. » ;

- ⑪ 3° Après le quatrième alinéa de l'article L. 151-5, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ⑫ « Lorsque le plan local d'urbanisme est élaboré à l'initiative d'un établissement public de coopération intercommunale, il définit une part réservée au développement territorial, dans les mêmes modalités que celles qui sont prévues au I de l'article L. 141-8-2 et applicable sur son périmètre. La part réservée a pour objet de réserver une partie de l'artificialisation ou de la consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers permise en application des objectifs prévus au quatrième alinéa du présent article à des projets qui revêtent un intérêt supracommunal. Dans ce cas, la qualification de projet d'intérêt pour le développement territorial est établie par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale, qui motive sa décision au regard des critères mentionnés au deuxième alinéa du II de l'article L. 141-8-2. L'artificialisation ou la consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers totale résultant de l'ensemble des projets d'intérêt pour le développement territorial définis en application du présent alinéa ne peut être supérieure au niveau de la part réservée au développement territorial définie par le plan local d'urbanisme. »
- ⑬ II. – Le deuxième alinéa de l'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales est complété par quatre phrases ainsi rédigées : « Le schéma fixe également une part réservée au développement territorial, au sens de l'article L. 141-8-2 du code de l'urbanisme, applicable aux communes non couvertes par un schéma de cohérence territoriale ou par un plan local d'urbanisme intercommunal. La part réservée a pour objet de réserver une partie de l'artificialisation ou de la consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers permise en application des objectifs prévus au présent alinéa à des projets qui revêtent un intérêt supracommunal. Dans ce cas, la qualification de projet d'intérêt pour le développement territorial est établie par l'organe délibérant de l'autorité chargée de l'élaboration du schéma, qui motive sa décision au regard des critères mentionnés au deuxième alinéa du II de l'article L. 141-8-2. L'artificialisation ou la consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers totale résultant de l'ensemble des projets d'intérêt pour le développement territorial définis en application du présent alinéa ne peut être supérieure au niveau de la part réservée au développement territorial définie par le schéma. »

Article 9

- ① I. – L'article L. 101-2-1 du code de l'urbanisme est ainsi modifié :
- ② 1° Au début du premier alinéa, est ajoutée la mention : « I. – » ;

- ③ 2° Au début du neuvième alinéa, est ajoutée la mention : « II. – » ;
- ④ 3° Au début du douzième alinéa, est ajoutée la mention : « III. – » ;
- ⑤ 4° Après le *b*, il est inséré un *c* ainsi rédigé :
- ⑥ « *c*) Non artificialisée une surface à usage résidentiel, de loisirs, ou de production secondaire ou tertiaire, dont les sols sont couverts par une végétation herbacée. » ;
- ⑦ 5° Au début du dernier alinéa, est ajoutée la mention : « IV. – ».
- ⑧ II. – Après l'article L. 101-2-1 du code de l'urbanisme, il est inséré un article L. 101-2-2 ainsi rédigé :
- ⑨ « *Art. L. 101-2-2. – I. – L'établissement public de coopération intercommunale ou la commune compétent en matière de document d'urbanisme peut délimiter au sein du document d'urbanisme, dans les conditions prévues au présent article, des périmètres de densification et de recyclage foncier.*
- ⑩ « Au sein de ces périmètres, les aménagements, les constructions, les installations ou les travaux ayant pour effet de transformer des surfaces non artificialisées mentionnées au *c* du III de l'article L. 101-2-1 en surfaces artificialisées n'est pas prise en compte pour évaluer l'atteinte des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols fixés par la loi ou par les documents de planification.
- ⑪ « II. – Dans les communes couvertes par un plan local d'urbanisme, les périmètres de densification et de recyclage foncier sont délimités par le règlement. Ils peuvent inclure des parcelles situées :
- ⑫ « 1° Au sein des zones urbaines identifiées par le règlement ;
- ⑬ « 2° Au sein des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées délimités par le règlement en application de l'article L. 151-13 ;
- ⑭ « 3° Au sein des secteurs déjà urbanisés identifiés délimités en application de l'article L. 121-8 ;
- ⑮ « 4° Au sein des hameaux et groupes d'habitations nouveaux intégrés à l'environnement mentionnés à l'article L. 122-7 ;
- ⑯ « 5° Sur une friche au sens de l'article L. 111-26.

- ⑰ « Pour la délimitation ou la révision des périmètres mentionnés au présent II, il peut être recouru à la procédure de modification simplifiée prévue aux articles L. 153-45 à L. 153-48.
- ⑱ « Lorsque le plan local d'urbanisme est élaboré ou modifié à l'initiative d'un établissement public de coopération intercommunale, la délimitation ou la révision des périmètres est soumise à l'avis des communes membres.
- ⑲ « III. – Dans les communes couvertes par une carte communale, les périmètres de densification et de recyclage foncier sont identifiés au sein d'un document graphique simplifié annexé à la carte communale. Ils peuvent inclure des parcelles situées :
- ⑳ « 1° Au sein des secteurs constructibles délimités par la carte communale ;
- ㉑ « 2° Au sein des secteurs déjà urbanisés identifiés délimités en application de l'article L. 121-8 ;
- ㉒ « 3° Au sein des hameaux et groupes d'habitations nouveaux intégrés à l'environnement mentionnés à l'article L. 122-7 ;
- ㉓ « 4° Sur une friche au sens de l'article L. 111-26.
- ㉔ « IV. – Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application du présent article. »

Article 10

- ① I. – Après le 3° du III de l'article 194 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, il est inséré un 3° *bis* ainsi rédigé :
- ② « 3° *bis* En vue de favoriser la mise en œuvre d'une gestion intégrée du trait de côte et la recomposition spatiale du littoral face au risque d'érosion côtière, les surfaces artificialisées rendues impropres à l'usage en raison de l'érosion côtière sont considérées comme ayant fait l'objet d'une renaturation au sens de l'article L. 101-2-1 du code de l'urbanisme et sont, à ce titre, décomptées de l'artificialisation ou de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers constatée sur la période de dix ans concernée.

- ③ « Dans ces mêmes communes, l'artificialisation des sols ou la consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers résultant des projets de relocalisation des aménagements, des équipements, des constructions et des installations sises sur des parcelles exposées au recul du trait de côte n'est pas prise en compte pour évaluer l'atteinte des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols ou de la consommation d'espaces prévus au présent article et intégrés aux documents de planification mentionnés au présent article. »
- ④ II. – Le deuxième alinéa de l'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales est complété par une phrase ainsi rédigée : « Cette déclinaison tient également compte des spécificités propres aux zones de montagne définies à l'article 3 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne et aux communes littorales au sens de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme. »
- ⑤ III. – Le 3° de l'article L. 141-8 du code de l'urbanisme est complété par les mots : « , et en particulier des spécificités propres aux zones de montagne définies à l'article 3 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne et aux communes littorales au sens de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme ».
- ⑥ IV. – Le quatrième alinéa de l'article L. 151-5 du code de l'urbanisme est complété par une phrase ainsi rédigée : « Ces objectifs tiennent compte des spécificités propres aux zones de montagne définies à l'article 3 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne et aux communes littorales au sens de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme. »
- ⑦ V. – Dans un délai de douze mois, le Gouvernement remet au Parlement un rapport relatif à l'impact de l'application aux territoires ultramarins de l'objectif de « zéro artificialisation nette » en 2050. Ce rapport présente des éléments chiffrés d'appréciation de cet impact, ainsi que des propositions visant à améliorer la prise en compte des spécificités ultramarines, notamment en termes de droit de l'urbanisme, d'insularité, de diversité des types d'habitat, de recul du trait de côte, de topographie et de développement économique et touristique.

CHAPITRE IV

Prévoir les outils pour faciliter la transition vers le « ZAN »

Article 11

- ① Le 2° du III de l'article 194 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets est complété par deux alinéas ainsi rédigés :
- ② « Afin de permettre aux collectivités territoriales de disposer d'un référentiel commun pour l'établissement des trajectoires et des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols et de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers prévus au présent article et intégrés aux documents de planification, l'État met gratuitement à leur disposition, au format numérique, commune par commune et dans des modalités fixées par décret, les données complètes et continues de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, d'artificialisation et de renaturation des sols constatées sur une période de dix ans précédant la promulgation de la présente loi, ainsi que les données et cartographies relatives aux friches établies par l'État. À compter de la promulgation de la loi n° du visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de "zéro artificialisation nette" au cœur des territoires, l'État actualise périodiquement ces données et les met à disposition des collectivités dans les mêmes conditions, selon une périodicité et dans des conditions fixées par décret.
- ③ « À défaut de mise à disposition de ces données dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi n° précitée, les collectivités territoriales ou les groupements de collectivités territoriales compétents pour élaborer les documents de planification mentionnés au présent article peuvent utiliser les données de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers recueillies à leur initiative au niveau communal, intercommunal ou régional, pour évaluer le respect des trajectoires et des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols et de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers qui s'imposent à eux. »

Article 12

- ① Le code de l'urbanisme est ainsi modifié :
- ② 1° Au premier alinéa de l'article L. 210-1, après le mot : « naturels, », sont insérés les mots : « à favoriser la renaturation et le recyclage foncier, » ;

③ 2° Après le chapitre VI du titre I^{er} du livre II, il est inséré un chapitre VI *bis* ainsi rédigé :

④ « *CHAPITRE VI BIS*

⑤ « ***Droit de préemption sur les espaces propices à la renaturation ou au recyclage foncier***

⑥ « *Art. L. 216-2.* – Pour mettre en œuvre les objectifs fixés à l'article 191 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, il est instauré un droit de préemption dans les espaces propices à la renaturation ou au recyclage foncier, applicable dans les conditions fixées au présent article.

⑦ « La commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de document d'urbanisme peut délimiter, au sein du règlement du plan local d'urbanisme, des zones à fort enjeu pour la politique de lutte contre l'artificialisation des sols.

⑧ « Dans ces zones, la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de document d'urbanisme peut préempter les biens et droits immobiliers :

⑨ « 1° Contribuant à la préservation de la nature en ville, notamment lorsqu'il s'agit de surfaces végétalisées ou naturelles situées au sein des espaces urbanisés ;

⑩ « 2° Ou présentant un potentiel fort en matière de renaturation ;

⑪ « 3° Ou présentant un potentiel fort en matière de recyclage foncier ;

⑫ « 4° ou constituant des friches au sens de l'article L. 111-26 du présent code.

⑬ « Le droit de préemption institué par le présent article peut être délégué dans les conditions fixées par l'article L. 213-3.

⑭ « Le chapitre III est applicable au droit de préemption défini au présent article. » ;

- ⑮ 3° Après le premier alinéa de l'article L. 421-6, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ⑯ « Avant l'entrée en vigueur du plan local d'urbanisme ou de la carte communale modifié ou révisé pour prendre en compte les objectifs de réduction de l'artificialisation des sols en application du 5° du IV de l'article 194 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, le permis de construire ou d'aménager peut être refusé s'il est justifié que les travaux, les constructions ou les installations faisant l'objet de la demande d'autorisation ont un impact significatif en matière de consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers ou d'artificialisation des sols, et que cet impact est de nature à compromettre la capacité de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétente à répondre, dans le respect des objectifs chiffrés qui lui sont fixés par la loi et par les documents de planification en matière de réduction du rythme de l'artificialisation des sols ou de la consommation d'espaces agricoles, naturels ou forestiers, aux besoins d'aménagement et de construction anticipés sur son périmètre. » ;
- ⑰ 4° L'article L. 424-1 est ainsi modifié :
- ⑱ 1° Au début du deuxième alinéa, est ajoutée la mention : « I. – » ;
- ⑲ 2° Il est ajouté un II ainsi rédigé :
- ⑳ « II. – Il peut également être sursis à statuer lorsque des travaux, des constructions ou des installations sont susceptibles de compromettre l'atteinte des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale d'implantation.
- ㉑ « Le présent II est applicable dès lors que les conditions suivantes sont réunies :
- ㉒ « 1° Le plan local d'urbanisme ou la carte communale doit être modifié ou révisé pour prendre en compte les objectifs de réduction de l'artificialisation des sols en application du 5° du IV de l'article 194 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets ;
- ㉓ « 2° Le débat sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durable, mentionné à l'article L. 153-11 du présent code, et prévu dans le cadre de l'évolution du plan local d'urbanisme engagée en application du IV de l'article 194 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 précitée, ne s'est pas encore tenu ;

- ②④ « 3° L'organe délibérant de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de document d'urbanisme a retenu, par délibération, un plafond indicatif de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers jusqu'au 21 août 2031 sur le périmètre de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale ;
- ②⑤ « 4° Il est justifié par l'autorité compétente que l'impact en termes de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers des travaux, des constructions ou des installations faisant l'objet du sursis à statuer est significatif au regard du plafond indicatif mentionné au 3° du présent II, et que cet impact est de nature à compromettre la capacité de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale à répondre, dans les limites de ce même plafond, aux besoins d'aménagement et de construction anticipés sur son périmètre jusqu'à la date mentionnée au même 3°. »

Article 13

Le 5° du III de l'article 194 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets est complété par une phrase ainsi rédigée : « Sont retranchées de cette consommation les surfaces des espaces urbanisés ayant fait l'objet d'actions de renaturation au sens de l'article L. 101-2-1 du code de l'urbanisme. »