

L'AUAT partage une analyse des éléments majeurs apportés par la **loi n°2023-630 du 20 juillet 2023** visant à faciliter la mise en œuvre de la loi Climat et résilience du 22 août 2021 et à renforcer l'accompagnement des élus locaux.



Cette loi résulte d'une proposition des sénateurs Jean-Baptiste Blanc, Valérie Létard soutenus par plusieurs autres politiques, face aux difficultés tant juridiques que pratiques rencontrées par les collectivités territoriales dans la mise en œuvre des objectifs du zéro artificialisation nette (ZAN). Si cette loi vient ajuster le calendrier et le cadre juridique posé par la loi Climat et résilience, le phasage pour l'atteinte de la trajectoire ZAN reste inchangé.

Pour aller plus loin : legifrance.gouv.fr

Report des délais de mise en compatibilité des documents de planification avec la trajectoire ZAN

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 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 SCoT ;
- et au 22 août 2027 pour les PLU et les cartes communales.

La loi du 21 février 2022, 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 autres documents d'urbanisme (SCoT, PLU et cartes communales).

La loi du 20 juillet reporte ainsi de :

- neuf mois le délai d'approbation des SRADDET (22 novembre 2024) ;
- six mois celui des SCoT (22 février 2027) ;
- six mois celui des PLU et cartes communales (22 février 2028).

Gouvernance et dialogue territorial

Concernant la gouvernance, la loi Climat et résilience avait prévu l'instauration d'un nouvel espace d'échange territorial : la conférence des SCoT.

Cette conférence réunissait les établissements publics en charge d'un SCoT afin de transmettre à l'autorité compétente des propositions relatives à un objectif régional d'atteinte de la trajectoire ZAN et, le cas échéant, à sa déclinaison en objectifs infrarégionaux.

Cette conférence des SCoT est désormais transformée en conférence régionale de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols.

Il revient au président de 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. Cette commission comprend obligatoirement au moins un représentant de chaque département du périmètre régional, siégeant à titre consultatif.

À défaut de transmission d'une proposition par le président du conseil régional dans un délai de trois mois à compter de la promulgation de la loi ou à défaut d'un avis conforme des collectivités sollicitées, la conférence régionale de gouvernance réunira :

- quinze représentants de la région ;
- cinq représentants des établissements publics en charge de l'élaboration des SCoT ;
- quinze 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 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 est amenée à :

- 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 aux documents de planification et d'urbanisme ;
- être consultée dans le cadre de la qualification des projets d'envergure nationale ou européenne et dans celui des projets d'envergure régionale ;
- adopter par délibération et transmettre à l'autorité compétente, dans un délai de trois mois à compter de la délibération prescrivant l'élaboration ou l'évolution des SRADDET, une proposition relative à l'établissement des objectifs régionaux en matière de réduction de l'artificialisation des sols. Cette proposition porte sur la fixation d'un objectif régional et, le cas échéant, sa déclinaison en objectifs infrarégionaux ;
- se réunit à nouveau au plus tard un an après sa dernière réunion, afin d'établir un bilan de la mise en œuvre des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols ;
- remettre 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, entre le 1^{er} janvier et le 30 juin 2027.

Par ailleurs, la commission de conciliation pourra se réunir, à la demande d'un établissement public de coopération intercommunale ou d'une commune compétente en matière de documents d'urbanisme, dans le cadre de l'évolution d'un document d'urbanisme visant à y intégrer les objectifs de réduction de l'artificialisation des sols. 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 général majeur.

Les projets d'envergure nationale et européenne

Le décret n°2022-762 du 29 avril 2022 relatif aux objectifs et aux règles générales en matière de gestion économique de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols du SRADDET permettait d'identifier et prendre compte des projets d'envergure nationale ou régionale dont l'artificialisation induite était décomptée au niveau régional et non au niveau des documents d'urbanisme infrarégionaux du territoire dans lequel ils se trouvent.

La loi du 20 juillet 2023 vient préciser les modalités relatives aux projets d'envergure, en intégrant la notion de projets d'envergure européenne et la définition de leur période de prise en compte.

Afin de ne pas entraver les capacités de développement des régions, la loi prévoit l'établissement d'une liste de grands projets d'envergure nationale ou européenne, dont la consommation d'ENAF est comptabilisée au niveau national mais n'est pas prise en compte au titre des objectifs fixés par les documents de planification régionale, intercommunale et communale. Cette prise en compte vaut pour la tranche 2021-2031.

En vue d'atteindre la trajectoire ZAN, la consommation induite par ces grands projets est prise en compte dans le cadre d'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 SRADDET au prorata de leur enveloppe d'artificialisation définie au titre de la période 2021-2031. Un arrêté du ministre chargé de l'urbanisme précisera cette répartition.

Peuvent ainsi 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 ;
- 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.

La liste des projets peut évoluer dans le temps s'il est identifié après la dernière modification ou révision d'un document de planification régionale.

La surface minimale de consommation d'ENAF

La loi instaure la garantie minimale de surface consommable d'un hectare au profit de toutes les communes, sans condition de densité, à condition d'être couvertes par un PLU, un document en tenant lieu ou une carte communale prescrit, arrêté ou approuvé avant le 22 août 2026. Ce droit à construire pourra être mutualisé à l'échelle intercommunale et s'applique pour la première tranche de dix ans, entre 2021 et 2031.

Cette mesure n'affranchit 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.

Cette garantie doit être assurée dès le SRADDET, permettant d'aboutir à une déclinaison territoriale d'un volume d'ha à l'échelle de chaque SCoT ou EPCI (si non couvert par un SCoT) correspondant à minima à leur nombre de commune respectif.

Cependant, la garantie minimale de surface consommable n'est pas un bonus. Son attribution n'entrave pas à l'atteinte de la trajectoire ZAN et à la division par deux de la consommation d'ENAF sur la première tranche (2021-2031). La consommation d'ENAF effective depuis la promulgation de la loi Climat et résilience de 2021 jusqu'à l'approbation du document d'urbanisme peut potentiellement comprendre l'hectare en question.

Au plus tard le 1^{er} janvier 2031, la conférence régionale devra présenter un bilan de l'application de la surface minimale de consommation d'ENAF dans le cadre de la fixation d'objectifs communaux, intercommunaux et régionaux de réduction de l'artificialisation des sols applicables à la première période décennale, de son adéquation avec les besoins fonciers constatés durant la période et de l'artificialisation constatée durant cette même période.

Des outils pour faciliter l'atteinte des objectifs du ZAN

Délimitation de secteurs prioritaires

L'autorité compétente en matière 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. Le droit de préemption urbain est institué au sein de ces secteurs prioritaires.

Le sursis à statuer

L'article 6 de la loi introduit un sursis à statuer permettant à l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme de surseoir à statuer sur une demande d'autorisation d'urbanisme entraînant :

- une consommation d'ENAF qui compromettrait l'atteinte des objectifs durant la première tranche de dix ans (2021-2031) ;
- une faiblesse des capacités résiduelles de consommation au regard des objectifs de réduction de la

consommation d'ENAF. Il faut comprendre ainsi que le recours au sursis à statuer peut-être envisager pour faire obstacle à des projets qui « gaspilleraient » des capacités de consommation d'ENAF, par manque suffisant d'optimisation de la densité des constructions dans la zone concernée, même en tenant compte de la qualité urbaine ainsi que de la préservation et de la restauration de la biodiversité et de la nature en ville.

Néanmoins, la décision de surseoir à statuer ne peut être opposée à une demande pour laquelle la consommation d'ENAF résultant de la réalisation du projet est compensée par la renaturation, d'une surface au moins équivalente à l'emprise du projet.

Par ailleurs, le sursis à statuer ne peut être ni prononcé, ni prolongé après l'approbation du document d'urbanisme modifié en vertu de la mise en conformité avec les objectifs ZAN.

Lorsqu'une décision de sursis à statuer est intervenue, le propriétaire du terrain à qui elle a été opposée peut mettre en demeure la collectivité de procéder à l'acquisition de son terrain.

Les espaces de renaturation

Pour rappel, l'article 194 de la loi du 22 août 2021 indique que pour la première tranche de dix années, le rythme d'artificialisation est traduit par un objectif de réduction de la consommation d'ENAF par rapport à la consommation réelle de ces espaces observée au cours des dix années précédentes, excluant ainsi la prise en compte de la notion de renaturation. En effet, la renaturation se définit comme une action ou opération de restauration

ou d'amélioration de la fonctionnalité d'un sol, ayant pour effet de transformer un sol artificialisé en un sol non artificialisé.

Afin de faciliter la mise en œuvre de la trajectoire ZAN, la loi du 20 juillet 2023 permet désormais de comptabiliser la renaturation comme déduction de la consommation d'ENAF.