

EDITO



« Les modèles d'aménagement du territoire sont en pleine mutation, et doivent intégrer les défis des transitions. La loi Climat & Résilience, adoptée à l'été 2021, était venue accélérer la construction de nouvelles trajectoires sur les enjeux liés à la sobriété foncière et à l'artificialisation des sols.

Si l'adoption récente de la proposition de loi visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols répond à ses objectifs en apportant des améliorations incontestables, comme le sursis à statuer, le droit de préemption sur les espaces favorables à la renaturation ou au recyclage foncier, ou encore la prise en compte des efforts de renaturation entre 2021 et 2031, qui n'étaient pas prévus dans la loi Climat et résilience, elle complexifie, aussi, l'équation à résoudre pour atteindre l'objectif ZAN.

En effet, certaines dispositions viennent compromettre les stratégies locales d'aménagement des territoires portées par les SCOT depuis des années, par la réduction des enveloppes régionales de 12 500 ha qui seront dédiés aux projets d'envergure nationale alors que les enveloppes concernées ne comprenaient pas le foncier des projets de la période 2011- 2021. Mais également par la répartition de ce qui restera de l'enveloppe foncière nationale, en accordant un hectare de droits à artificialiser par commune. De même, la suppression des Conférences des SCOT, remplacées par des conférences régionales à la composition élargie, dans laquelle ne figurent plus que cinq représentants des SCOT, dévoie l'idée initiale de la loi Climat et résilience, alors que ces dernières ont réalisé un travail de qualité.

Enfin, cette proposition de loi, ne traite toujours pas des mesures d'accompagnement indispensables au changement de modèle, comme la refonte de la fiscalité, le financement de la massification du renouvellement urbain, de la renaturation, ou la mobilisation d'une ingénierie complémentaire au sein du bloc local, essentielles à la mise en œuvre de l'objectif ZAN. »

Michel Heinrich
Président de la Fédération des SCOT

Loi visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et renforcer l'accompagnement des élus locaux

Décryptage stratégique des principales dispositions de la loi qui concernent les SCOT : texte voté par l'Assemblée nationale et le Sénat (12 et 13 juillet 2023)

EN BREF

La proposition de 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 été votée les 12 et 13 juillet par l'Assemblée nationale et le Sénat. Elle a été promulguée le 20 juillet 2023 et publiée au Journal Officiel le 21 juillet 2023.

Cette loi prévoit de nouvelles dispositions :

1. L'allongement des délais d'élaboration des documents
2. Les obligations en cas de non-intégration des objectifs par les documents régionaux
3. La mobilisation de la commission de conciliation par le bloc local
4. Le renforcement des dispositions et particularités en Corse
5. La suppression des conférences des SCOT et mise en place de conférences régionales de gouvernance
6. Les projets d'ampleur nationale ou européenne et qui présentent un intérêt général majeur
7. La Garantie communale Universelle
8. Des dispositions pour les territoires littoraux
9. De nouveaux outils
10. La prise en compte de la renaturation dans la première décennie
11. Les dispositions pour le Gouvernement

1. L'allongement des délais d'élaboration des documents

Les **documents régionaux** ont **trente-neuf mois** à partir de la date de promulgation C&R (22 août 2021) pour entrer en vigueur, soit **avant le 22 novembre 2024**.

L'entrée en vigueur du **SCoT** modifié ou révisé doit intervenir au plus tard **5 ans et 6 mois** après la promulgation de la loi Climat résilience soit **avant le 22 février 2027**.

Pour l'entrée en vigueur des **PLU/PLUi/Carte communales**, le délai est désormais de **6 ans et 6 mois**, soit **avant le 22 février 2028**.

2. Les obligations en cas de non-intégration des objectifs par les documents régionaux

Si les SRADDET et le SDRIF-E n'ont pas intégré les objectifs le 22 novembre 2024, le SCoT, ou le PLU en absence de SCoT, doit engager l'intégration d'un objectif, pour 2021-2031 de **diminution de moitié de la consommation d'espaces naturels**, agricoles et forestiers par rapport à la consommation réelle observée entre 2011 et 2021.

Nota : si le SRADDET ou le SDRIF intègrent les objectifs de réduction après le 22 novembre 2024, les SCoT ne seront pas « dispensés » de toute obligation à leur égard : s'il s'agit de SCoT « ante-modernisation », ils devront être rendus compatibles avec le SRADDET ou le SDRIF lors de l'approbation de la révision suivant l'entrée en vigueur de ces schémas (ce qui suppose que cette révision avait été engagée avant le 1er avril 2021) ; s'il s'agit de SCoT « modernisés » (et en particulier si leur révision a été prescrite après le 31 mars 2021), ils devront être compatibles avec le SRADDET ou le SDRIF au plus tard lors de l'analyse triennale de compatibilité à laquelle ils sont astreints.

En **Outre-mer et en Corse**, les SCoT ne sont plus concernés par ces dispositions d'intégration des

objectifs d'une diminution de 50 % des ENAF. La loi devient donc muette sur les conséquences d'absence d'intégration des objectifs dans ces territoires par les documents régionaux : les obligations des SCoT à l'égard des SAR et du PADDuC correspondent donc aux obligations de compatibilité « de droit commun » évoquées ci-dessus (en termes de délai notamment) : pour les SCoT « ante-modernisation », compatibilité assurée lors de l'approbation de la révision du SCoT (engagée avant le 1er avril 2021) et, pour les SCoT « modernisés » lors de l'analyse triennale de compatibilité.

Nota : même en l'absence de SAR ou de PADDuC intégrant l'objectif national de réduction de la consommation foncière, il n'est évidemment pas interdit à un SCoT de s'inscrire dans une logique de réduction de cette consommation dans la logique voulue par la loi.

3. La mobilisation de la commission de conciliation par le bloc local

La **commission de conciliation** pourra se réunir, à la demande d'un établissement public de SCoT, 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.

4. Renforcement des dispositions et particularités en Corse

Dans la collectivité de Corse, à compter du 22 août 2027, l'extension de l'urbanisation est interdite dans toute commune qui n'est pas couverte par un plan local d'urbanisme, un document en tenant lieu ou une carte communale. L'objectif de réduction du rythme d'artificialisation est décliné entre les différentes parties du territoire de la Corse.

En Corse, la chambre des territoires se substitue à la conférence de Gouvernance (cf infra).

5. Suppression des conférences des SCoT et mise en place de conférences régionales de Gouvernance

Composition

Dans chaque région, il est institué une **conférence régionale de Gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols**. Deux modes de constitution :

1. Une **proposition de la région** sur sa composition (avec au moins un représentant de chaque département) qui doit obtenir un avis conforme de la majorité des organes délibérants des EPCI compétents en matière de document d'urbanisme et des conseils municipaux des communes n'ayant pas transféré la compétence en matière de plan local d'urbanisme
2. **Sans proposition de la Région ou sans accord**, dans les 3 mois suivant la promulgation de la loi, la composition est prévue par la loi et s'impose :
 - Quinze représentants de la région ;
 - **Cinq représentants des établissements publics de SCoT ;**
 - Quinze représentants des établissements publics de coopération intercommunale 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 ;
 - 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.

Ce qui représente :

	Nombre de départements	Nombre total de de SCoT dans l'espace régional	Dont nombre d'EPCI intégré dans un SCoT	Nombre d'EPCI sans SCoT	Représentation des SCoT si seulement 5 SCoT	Estimation du nombre de personnes à la conférence régionale en absence de proposition régionale validée
Auvergne-Rhône-Alpes	12	60	159	13	12%	64
Bourgogne-Franche-Comté	8	36	103	13	8%	60
Bretagne	4	27	59	1	8%	56
Centre-Val de Loire	6	34	78	4	8%	58
Corse	1	5	6	13	100%	55
Grand Est	10	37	128	22	7%	62
Guadeloupe	1	2	2	4	100%	38
Guyane	1	2	2	2	100%	35
Hauts-de-France	5	45	86	7	8%	57
Île-de-France	8	18	21	31	28%	60
Martinique	1	3	3	0	100%	34
Normandie	5	32	59	13	8%	57
Nouvelle-Aquitaine	12	56	126	31	7%	64
Occitanie	13	57	135	30	7%	65
Pays de la Loire	5	37	69	2	8%	57
Provence-Alpes-Côte d'Azur	6	30	46	6	8%	58
Réunion	1	4	4	0	100%	32

Objectifs

La conférence de Gouvernance est **présidée par le Président de Région** et **peut être réunie également à l'initiative d'un établissement public de SCoT** appartenant au périmètre régional, la conférence régionale de Gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols, 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. En tant que de besoin, elle peut consulter les personnes publiques associées. Elle est **consultée dans le cadre de la qualification des projets d'envergure nationale ou européenne**, et dans le cadre de la **qualification des projets d'envergure régionale**. Dans ce cas, les représentants de l'État ne siègent pas au sein de la conférence.

Dans un **délai de trois mois à compter de la délibération prescrivant l'élaboration ou l'évolution des documents régionaux 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 de la politique de réduction de l'artificialisation des sols 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. Cette proposition porte sur la fixation d'un objectif régional et, le cas échéant, sa déclinaison en objectifs infrarégionaux.

Bilan

Au plus tard un an après sa dernière réunion, la conférence régionale de Gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols 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 :

- Des éléments permettant d'apprécier les modalités et les critères de territorialisation des objectifs de réduction de l'artificialisation retenus au niveau régional ainsi que la pertinence de cette territorialisation au regard des trajectoires et des besoins territoriaux constatés ;
- Des éléments relatifs aux objectifs de réduction de l'artificialisation des sols fixés par les 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 ;
- Des éléments relatifs à l'artificialisation des sols constatée depuis le début de la tranche de dix années, permettant d'apprécier la trajectoire nécessaire pour atteindre les objectifs de réduction de l'artificialisation fixés par le document régional et par les schémas de cohérence territoriale du périmètre régional. Ces éléments permettent d'apprécier l'artificialisation des sols constatée depuis le début de la même tranche de dix années dans le périmètre des communes non couvertes par un 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 ;
- 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.

Entre le 1er juillet et le 31 décembre 2027, chaque conférence régionale de Gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols remet au Parlement un rapport faisant état du niveau de la consommation foncière et des résultats obtenus au regard des objectifs de réduction.

6. Les projets d'ampleur nationale ou européenne et qui présentent un intérêt général majeur

Sont apportées des précisions sur les projets qui peuvent être considérés comme des **projets d'envergure nationale ou européenne qui présentent un intérêt national majeur** :


- Les travaux ou les opérations qui sont ou peuvent être, en raison de leur nature ou de leur importance, **déclarés d'utilité publique** par décret en Conseil d'État ou par arrêté ministériel. Pour les **infrastructures fluviales**, sont concernés les **travaux ou les opérations qui sont réalisés sur le domaine public** de l'État ou de ses opérateurs ;
- Les travaux ou les opérations de construction de **lignes ferroviaires à grande vitesse** et leurs débranchements ;
- Les **projets industriels d'intérêt majeur** pour la souveraineté nationale ou la transition écologique ainsi que ceux qui participent directement aux **chaînes de valeur des activités dans les secteurs des technologies favorables au développement durable** ;
- Les **actions ou les opérations d'aménagement qui sont réalisées par un grand port maritime ou fluvio-maritime** de l'État 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 d'aménagement réalisées par l'État ou, pour son compte, par l'un de ses établissements publics, le cas échéant par un concessionnaire, dans le **périmètre d'une opération d'intérêt national** ;

- La réalisation d'un **réacteur électronucléaire** relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes ;
- Les opérations de construction ou d'aménagement de **postes électriques de tension supérieure ou égale à 220 kilovolts**, selon des modalités précisées par arrêté du ministre chargé de l'urbanisme.

Un arrêté du ministre chargé de l'urbanisme recense les projets dont la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers est prise en compte au niveau national, après avis du président du conseil régional et consultation de la conférence de Gouvernance. Cet avis est rendu dans un délai de deux mois après envoi par le ministre d'une proposition de liste de projets d'envergure nationale ou européenne. Le ministre chargé de l'urbanisme adresse à la région une réponse motivée sur les suites données à cet avis. L'arrêté peut 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 liste de ces projets est rendue publique annuellement.

La région peut, après avis de la conférence de Gouvernance formuler une proposition d'identification de projets d'envergure nationale ou européenne. Le ministre chargé de l'urbanisme adresse à la région une réponse motivée sur les suites qui sont données à cette proposition.

Pour la première tranche de dix années, la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers résultant des projets d'envergure nationale ou européenne qui présentent un intérêt général majeur recensés dans l'arrêté ministériel est prise en compte au niveau national et n'est pas prise en compte au titre des objectifs fixés par les documents de planification régionale et les documents d'urbanisme.



En vue d'atteindre l'objectif national, cette consommation 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 schéma régional d'aménagement et de développement durable et d'égalité des territoires au prorata de leur enveloppe d'artificialisation définie au titre de la période 2021-2031. **Un arrêté du ministre chargé de l'urbanisme précise cette répartition.** Les 2500 ha restants concernent l'Ile de France, la Corse et les territoires ultra-marins.

En cas de dépassement du forfait, le surcroît de consommation ne peut être imputé sur l'enveloppe des collectivités territoriales ou de leurs groupements.

Une commission régionale de conciliation sur l'artificialisation des sols est instituée dans chaque région. Elle comprend notamment, à parts égales, des représentants de l'État et de la région concernée. 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. Un décret détermine la composition et les modalités de fonctionnement de la commission régionale de conciliation.

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, ou comme des projets d'intérêt intercommunal, auxquels cas l'artificialisation des sols ou la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers qui en résulte est prise en compte selon les modalités propres à ces projets.

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 dès lors que cette consommation ou cette artificialisation est mutualisée dans le cadre des objectifs prévus par les documents régionaux.

7. La Garantie communale Universelle

Une commune qui est couverte par un plan local d'urbanisme, un document en tenant lieu ou une carte communale prescrit, arrêté ou approuvé avant le 22 août 2026 ne peut être privée, par l'effet de la déclinaison territoriale des objectifs, d'une surface minimale de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers. Pour la première tranche de dix années mentionnée, cette **surface minimale est fixée à un hectare.**

À la demande du maire, une commune disposant de cette surface minimale peut choisir de la mutualiser à l'échelle intercommunale, après avis de la conférence des maires ou, à défaut, du bureau de l'établissement public de coopération intercommunale concerné si l'ensemble des maires des communes membres en fait partie.

Pour les communes nouvelles dont l'arrêté de création a été pris après le 1er janvier 2011, une majoration de la surface minimale de 0,5 hectare est appliquée pour chaque commune déléguée. Cette majoration est plafonnée à deux hectares.

Ces dispositions s'inscrivent dans la trajectoire de sobriété foncière et, en l'absence de PLU ou de carte communale, l'interdiction de construction en dehors des parties actuellement urbanisées des communes restent applicables.

Au plus tard le 1er janvier 2031, la conférence de Gouvernance présente un bilan de l'application de la surface minimale de consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers dans le cadre de la fixation d'objectifs communaux, intercommunaux et régionaux de réduction de l'artificialisation 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. Elle formule des pistes de réduction de cette surface minimale pour les périodes décennales ultérieures, en vue d'atteindre l'objectif d'absence d'artificialisation nette à l'horizon 2050.

8. Des dispositions pour les territoires littoraux

Pour la fixation des objectifs chiffrés de lutte contre l'artificialisation des sols, il est tenu compte des enjeux d'adaptation et de recomposition spatiale du territoire des communes qui **figurent sur les décrets relatifs aux communes concernées par le recul du trait de côte.**

Les surfaces artificialisées situées dans une zone exposée au recul du trait de côte peuvent être considérées comme désartificialisées, dès lors que ces surfaces ont vocation à être renaturées dans le cadre d'un projet de recomposition spatiale du territoire littoral. Au terme de chaque tranche de dix années, les surfaces n'ayant pas fait l'objet d'une renaturation sont de nouveau considérées comme artificialisées.

Pour les SAR, une disposition particulière est ajoutée : la trajectoire de réduction du rythme d'artificialisation tient compte des contraintes propres aux communes littorales, soumises aux prescriptions particulières d'un schéma de mise en valeur de la mer, notamment en termes d'aménagement du territoire, de renouvellement urbain et d'insularité, de leurs besoins en termes de développement économique et de revitalisation des centres, et des efforts déjà réalisés par ces communes.

9. Nouveaux outils

Droit de préemption ZAN

L'autorité compétente peut, par délibération motivée, délimiter au sein du plan local d'urbanisme ou 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 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 ;
- Des zones présentant un **fort potentiel en matière de renaturation**, en particulier dans le cadre de la préservation ou de la restauration des continuités écologiques, et qui peuvent notamment être les zones préférentielles pour la renaturation identifiées dans le schéma de cohérence territoriale ;
- Des terrains susceptibles de contribuer au **renouvellement urbain, à l'optimisation de la densité des espaces urbanisés ou à la réhabilitation des friches.**

Sursis à statuer ZAN de 4 ans maximum

L'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme peut **surseoir à statuer sur une demande d'autorisation d'urbanisme entraînant une consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers qui pourrait compromettre l'atteinte des objectifs de réduction de cette consommation** susceptibles d'être fixés par le **document d'urbanisme en cours d'élaboration ou de modification**, durant la première tranche de dix années.

La décision de surseoir à statuer est motivée en considération soit de l'ampleur de la consommation résultant du projet faisant l'objet de la demande d'autorisation, soit de la faiblesse des capacités résiduelles de consommation au regard des objectifs de réduction.

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

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.

10. La prise en compte de la renaturation dans la première décennie

La renaturation peut être décomptée de la consommation d'espace sur la première tranche de 10 ans sur un même territoire.

11. Les dispositions pour le Gouvernement

La proposition de loi prévoit également le contenu du rapport relatif à l'évaluation de la politique de limitation de l'artificialisation des sols que le Gouvernement rend public au moins une fois tous les cinq ans.

Dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport relatif à la fiscalité comme outil de lutte contre l'artificialisation des sols.



Réalisé sous la direction de
Michel Heinrich,
Président de la Fédération Nationale des SCoT

Ont travaillé pour ce numéro :
Stella GASS, Cécile GONDARD, Jean-Philippe STREBLER.