

**Contribution concernant la PPL votée par le Sénat sur le
ZAN (texte n°958)
Analyse et propositions d'amendements**

Cette contribution est remise par Sylvain TRANOY, Président du Pays du Cambrésis, au nom de l'association ANPP - Territoires de projet, en sa qualité d'administrateur.

Préambule

ANPP - Territoires de projet et nos adhérents soutiennent l'objectif global de préservation des terres agricoles et de réduction de consommation foncière. Cependant la progressivité prévue par la Loi dans cette transformation majeure est insuffisante et présente différentes carences. Un rythme de mise en œuvre trop rapide bloquera le développement des territoires, ralentira trop le secteur du logement, peut pénaliser le développement économique, et peut aussi choquer une part de l'opinion publique du fait des difficultés accrues d'accessibilité au logement et à la propriété. Un assouplissement de la Loi pour une meilleure appropriation et une soutenabilité politique de sa mise en œuvre est nécessaire. **La présente proposition de loi reçoit donc une adhésion dans sa philosophie générale,** même si quelques aspects peuvent être perfectibles ou problématiques et si elle ne règle pas tout dans sa forme actuelle.

Parmi les problématiques abordées par cette proposition de loi ou pouvant être évoquées, l'une des principales est sans doute celle de l'article 4 : le poids foncier des grands projets contribuant par ailleurs à la transition écologique et énergétique ne laisse plus assez de marges de manœuvre aux territoires qui risquent de se trouver asphyxiés. La diminution de la consommation d'ENAF sur la 1^{ère} décennie risque alors d'être supérieure à deux pour de nombreux territoires, parfois même avec une division par quatre ou plus, si tout partie de ces grands projets ne sont pas sortis de la trajectoire nationale.

ARTICLES SUR LESQUELS VOUS SOLLICITEZ EXPRESSÉMENT UN AVIS :

Article 1 :

Si un assouplissement du calendrier de modifications ou révisions des documents de planification et d'urbanisme pour la déclinaison des objectifs de réduction de consommation d'ENAF et d'artificialisation est compréhensible en termes de commodités, un report important des dates peut toutefois poser question.

En effet, le compteur de la consommation d'ENAF (Espaces naturels, agricoles et forestiers) tourne depuis le 21/08/2021 (et même depuis janvier 2021 selon certains services de l'État...). Plus les dates de mise en conformité des SRADDET, puis des SCoT, puis des PLUI, PLU et cartes communales sont retardées, plus la consommation peut se poursuivre sans encadrement nouveau ou presque. Le report à février 2025 pour les SRADDET et à août 2027 pour les SCoT accroît le risque de se retrouver avec des comptes fonciers consommés ou quasi-consommés au moment de l'approbation des SCoT. Or quelles assemblées, conseils communautaires ou comités syndicaux, accepteront de voter ces textes dans de telles conditions, notamment avec un blocage complet pendant les dernières années de la décennie que cela impliquerait ?

Le nouveau président de la République et la nouvelle assemblée nationale élus au printemps 2027 héritaient de cette situation bloquée.

La solution pour éviter ce blocage est la création d'une possibilité de lissages entre les décennies, telle que nous la proposons dans le cadre de l'article n°6 (voir plus loin).

À défaut de la création d'une certaine liberté de lissage entre les décennies, il serait peut-être plus prudent ne pas trop prolonger le calendrier initial. Cependant, il convient d'être conscient que, même sans modification du Calendrier, le risque de blocage évoqué ci-dessus existe quand même.

Par ailleurs, des dispositions législatives antérieures à La loi Climat et Résilience n'ont pas été abrogées et génèrent des incohérences par rapport au calendrier général de la Loi Climat et Résilience. Celle-ci a introduit un échéancier clair des objectifs de réduction de la consommation d'ENAF et d'artificialisation. La période 2011-2021 devient la période de référence mesurant la consommation d'ENAF passée pour l'atteinte :

- d'un objectif de division par deux de la consommation d'ENAF sur la décennie 2021-2031,
- d'objectifs successifs de réduction de l'artificialisation sur les deux décennies suivantes (2031-2041 et 2041- 2050).

Or, il existe une incohérence entre ce calendrier et le code de l'urbanisme qui impose :

- aux SCoT d'intégrer les objectifs de la loi Climat et Résilience d'ici 2026 en se projetant sur seulement 20 ans (L141-3 du CU) alors qu'il faudrait pouvoir aller jusqu'à 30 ans
- de définir un objectif chiffré de limitation de la consommation d'ENAF par rapport à la décennie précédant l'approbation du SCoT (L141-15 du CU) qui n'est pas la décennie de référence 2011-2020 prévue par la Loi Climat et Résilience.

Cette dernière incohérence peut devenir problématique si un territoire ayant fait preuve de sobriété foncière sur la décennie passée est concerné par un projet majeur même si ce projet est permis grâce à la cible d'artificialisation du SRADDET.

Il serait opportun qu'un amendement émerge pour mettre fin à ces incohérences.

Article 2 :

Les modalités de prise compte du SRADDET, notamment en matière de consommation foncière, pour les documents d'urbanisme, telles que préconisées par la Proposition de loi ne semblent pas poser de problème.

Article 4 :

Le poids foncier des grands projets d'ampleur nationale ou européenne et d'intérêt général majeur est tel, s'y ajoutant le poids des projets d'intérêt régional, que les enveloppes foncières distribuées par les SRADDET aux SCoT seront souvent de portion congrue, avec un rythme de diminution de la consommation d'ENAF de 2021 à 2031 qui sera souvent une division par bien plus que de deux par rapport à la décennie de référence ; ce qui me manquera pas de poser des problèmes de soutenabilité politique, économique et sociétale. La première marche est trop haute, c'est indiscutable.

La Région Haut-de-France est peut-être une caricature, puisque les grands projets prendraient au moins la moitié de l'enveloppe foncière, sans même parler de la ponction relative aux projets d'intérêt régional. Cependant, la 1^{ère} marche est jugée haute dans toutes les régions.

En établissant que "*l'artificialisation des sols résultant des projets nationaux et européens fait l'objet d'une comptabilisation séparée ... pour chaque période de 10 années ultérieure*", la proposition de Loi prétend solutionner le problème, mais en restant dans une ambiguïté, puisqu'il n'est pas prévu explicitement de dérogation au principe de division par deux des consommations d'ENAF à l'échelle nationale (article 191 de la Loi.). Il faut d'ailleurs viser explicitement la consommation d'ENAF telle que prévue par la Loi sur la décennie 2021-2031, et pas seulement la notion d'artificialisation qui vaut de 2031 à 2050.

La péréquation de cette charge foncière entre les régions n'est pas une bonne formule. Le choix raisonnable est de sortir tous ces grands projets de la trajectoire nationale, ou à défaut au moins tous ceux qui contribuent à la transition écologique, énergétique et climatique (ports maritimes et

fluviaux avec les équipements et zones associées, ferroviaire, l'industrie verte, les énergies renouvelables, les activités relevant de l'économie circulaire, mobilité douce ...). Il pourrait d'ailleurs être aussi légitime que les SRADDET puissent exempter aussi de décompte de consommation d'ENAF les projets d'intérêt régional ou territorial entrant dans ces thématiques.

Article 5 :

Les dispositions proposées concernant les grands projets d'envergure régionale, ne semblent pas poser problème, avec une exception toutefois.

Il apparaît trop contraignant et rigide juridiquement et pas vraiment utile de faire apparaître les projets intercommunaux dans les PADD des PLUI. Leur inscription dans le rapport de présentation du PLUI est suffisante.

Article 7 :

Cette disposition impose une « surface minimale de développement communal » d'un hectare. Cette disposition part d'une bonne intention. Il faut en effet permettre aux communes rurales de continuer à vivre.

Cependant, cette disposition semble poser divers problèmes. D'abord, pour de très petits villages, un hectare semble représenter une superficie trop vaste. Ainsi, dans un village d'une trentaine d'habitants, un hectare permettrait par exemple soit une augmentation de 116 % de la population, plus doublement de la population.

Dans les SCoT ruraux comportant un grand nombre de communes, cette disposition accaparera une grande partie de l'enveloppe foncière du SCoT au dépend des pôles urbains et de l'activité économique. Il est même possible que dans certains cas, cette disposition représente une attribution de superficie de droits à construire supérieure à l'enveloppe que le SRADDET voulait attribuer au SCoT, auquel cas cette disposition pourrait entrer en contradiction avec certaines orientations de la Loi.

On peut imaginer d'autres façons de garantir un espace minimal de développement pour chaque commune :

- **Une autre façon pourrait être de donner de la souplesse dans les Parties Actuellement Urbanisées** (la PAU étant une notion précisée par le code de l'urbanisme et la jurisprudence ; il s'agit essentiellement des « dents creuses » et de cœur d'îlots), ce qui permettrait par la même occasion de corriger un aspect négatif du ZAN dans sa forme législative actuellement en vigueur : « un côté réducteur calculatrice ». Pour la Loi Climat et Résilience, un mètre carré est un mètre carré ; c'est-à-dire que peu importe que ce mètre carré soit dans une dent creuse dans un petit village à l'habitat horizontal entre deux maisons, ou que ce mètre carré soit dans une dent creuse dans une grande ville à l'habitat assez vertical, ou que ce mètre carré soit en périphérie de la PAU ou en plein milieu de la plaine agricole, ou dans un espace naturel ou forestier remarquable, cela reste un mètre carré, et plus encore entre 2030 et 2050 où la logique d'artificialisation remplace la logique de consommation d'ENAF. Ceci est difficilement compréhensible pour la population. La sanctuarisation des dents creuses ne peut qu'être mal perçue en milieu rural (la plupart des maisons des villages ayant un jardin ou un jardinet, les problématiques de biodiversité et d'infiltration des eaux pluviales ne sont pas du tout les mêmes que dans des grandes villes verticales, denses et minérales). Il s'agirait de cibler les objectifs de réduction de consommation des ENAF et d'artificialisation exclusivement en dehors des Parties Actuellement Urbanisées et de demander aux SCoT de définir des orientations de gestion économe du foncier à l'intérieur de la PAU.
- Si la proposition précédente était jugée trop audacieuse, **une autre façon** de gommer l'effet « calculatrice automatique » et de laisser la place à une approche qualitative **serait de laisser la possibilité aux documents d'urbanisme de définir un coefficient de valeur des sols. La « surface minimale de développement communal » pourrait alors être définie comme plus réduite** (0,5 ou 0,3 hectares)

ou sa définition pourrait être laissée aux SCoT.

- **Autre formule encore possible** sur un droit minimal de développement communal, l'élément de la proposition de Loi émanant de l'Assemblée nationale sur **un droit minimal d'usage d'un espace équivalent à un % de la superficie déjà urbanisée** peut aussi être repris. L'analyse des photographies satellitaires de l'IGN peut permettre de dessiner les contours de la PAU (ou « tâche urbaine » ou « tissu urbain ») et d'en estimer la superficie avec un taux d'erreur assez faible. Certains syndicats mixtes ou EPCI porteurs de SCoT ont déjà fait ce type d'analyse. Cette formule est cumulable avec la création d'une possibilité de mise en place d'un coefficient de valeur des sols pour introduire une possibilité d'approche qualitative, comme évoqué ci-dessus et précisé dans le document ci-joint, relatif aux propositions d'amendements.

Article 9 :

La Proposition principale de cet article est de considérer les surfaces végétalisées, herbacées anthropisées, donc les jardins, comme étant « non artificialisées », comme s'il agissait de pâtures à finalité agricole (La notion d'artificialisation renverrait à priori sur la période 2031-2050, et non pas sur la période 2021-2030 qui raisonne en consommation d'ENAF). Pour contrebalancer un inconvénient de cette proposition (à savoir qu'elle rendrait plus compliqué la densification par construction sur fonds de jardin, puisque ces constructions-là deviendraient alors légalement consommatrices d'espaces non artificialisés), les auteurs de la proposition de Loi ont imaginé la possibilité de délimiter dans les documents d'urbanisme des « périmètres de densification et de recyclage foncier ».

Il convient d'examiner l'ensemble des avantages et inconvénients de cette proposition.

Les avantages : éviter une trop forte densité et une réduction/disparition des jardins (donc favoriser le maintien d'une certaine forme de nature dans les tissus urbains) notamment dans le cadre des nouvelles constructions et nouveaux lotissements, avoir des opérations moins consommatrices d'espace légalement parlant ce qui permettrait de construire plus.

Les inconvénients :

- D'abord, cela permettra de continuer créer des superficies de jardins au dépend de vrais espaces naturels à plus grand valeur écologique et surtout au dépend des terres agricoles bien plus nourricières que les jardins.
- Ensuite, les périmètres de densification seraient source d'inégalités territoriales puisque les communes en RNU, dépourvues de documents d'urbanisme, ne pourraient pas mettre en place ces périmètres ; les possibilités de densification des PAU (parties actuellement urbanisées) dans ces communes en RNU se trouveraient amoindries (tandis que si les jardins sont tous considérés comme artificialisés ou « Non ENAF », il est plus facile d'y construire si on le souhaite).
- Enfin, les périmètres de densification auraient quelques effets négatifs. Quand une commune ou un EPCI élabore ou révisé son document d'urbanisme, il doit justifier ses projets d'extension urbaine par un certain nombre de paramètres dont la faiblesse de son potentiel à l'intérieur de l'enveloppe urbaine (ou PAU). Les périmètres de densification seront considérés comme un potentiel par les Services de l'État ; la délimitation de périmètres de densification va donc venir amputer les possibilités d'extension urbaine, et ce alors que les périmètres de densification pourront s'avérer dans les faits constituer un faux potentiel : la rétention foncière dans la PAU est une réalité fréquente, le propriétaire n'ayant pas toujours envie d'autoriser une construction en fonds de jardin, le propriétaire pouvant changer ou changer d'avis dans un sens ou dans l'autre (plus facilement qu'on ne révisé un PLU). En théorie, les propriétaires peuvent se prononcer dans le cadre de l'enquête publique, mais en pratique beaucoup n'y prêtent pas attention et expriment parfois leur insatisfaction hors délais. Il n'en demeure pas moins qu'un PLUI ou une carte communale ne peut pas contraindre un propriétaire à vendre. Les communes et EPCI qui voudraient créer ces périmètres de densification devraient faire un travail de dentelle pour sensibiliser/consulter les propriétaires des périmètres de densification envisagés.

Par ailleurs, et ce n'est pas le moindre des problèmes, en l'état actuel des instruments, quand on réalise un document d'urbanisme, on ne sait pas descendre à l'échelle infra-parcellaire.

Il s'agit donc peut-être d'une fausse bonne idée.

Un compromis serait peut-être envisageable à terme, si on arrive à construire les instruments pour cela, qui serait d'appliquer un coefficient de valeur des terrains, considérant, par exemple, d'un mètre carré de jardin créé au dépend de terres agricoles serait décompté comme une consommation de 0,5 mètres carré de terres agricoles quand même.

Une autre proposition apportée par cet article 9 est de considérer que toutes les friches au sens de l'article L111-26 du code de l'urbanisme sont considérées comme artificialisées. Ce qui renvoie visiblement à la période 2031-2050, puisque la distinction ENAF ou « non ENAF » n'est pas faite. Cette proposition a le mérite de la simplification, en évitant d'entrer dans la subtilité des friches bâties ou non bâties. L'article L111-26 du code de l'urbanisme ne fait d'ailleurs pas la distinction entre friches non bâties ou anciennement bâties (l'état agro-écologique du sol n'est pas le même). Cela pourrait aussi poser la question des délaissés agricoles, notamment en dehors de la PAU, qui pourraient être considérés comme des friches mais qui, il est vrai, ne sont pas très nombreux.

Article 11 :

Cet article sur la communication de données relatives à la consommation d'ENAF et à l'artificialisation ne semble pas poser de problème.

Article 12 :

Les dispositions de cet article, créant une nouvelle possibilité de sursis à statuer et concernant le droit de préemption, revêtent un caractère utile et ne semble pas poser problème.

Article 12 bis :

Les dispositions figurant dans cet article vont dans le bon sens. Il est légitime que les « coups partis », c'est-à-dire les constructions et aménagements découlant de demandes d'autorisations d'urbanisme déposées avant la Loi Climat et Résilience soient comptabilisés dans la consommation d'ENAF 2011-2021 et non pas dans la consommation 2021-2031.

La formulation peut toutefois être améliorée en étant précisée sur un point. Les permis de construire demandés après la Loi Climat et Résilience doivent bien être comptés dans la consommation antérieure à la Loi dès lors que ces permis découlent d'un permis d'aménager demandé avant la Loi Climat et Résilience.

Article 14 :

Cet article prévoit la remise d'un rapport sur les outils nécessaires à la mise en œuvre du ZAN. Il ne semble pas poser de problème particulier.

ARTICLES SUR LESQUELS L'ANPP - Territoires de projet SOUHAITE ATTIRER VOTRE ATTENTION :

Article 6 :

Cet article prévoit en principe une meilleure prise en compte des efforts passés pour réduire la consommation foncière dans le cadre de la répartition de l'effort de réduction de l'artificialisation qui sera établie pour les décennies à venir.

Mais paradoxalement, la proposition n'offre pas une base légale claire 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 par le SRADDET; elle ne dit pas du tout comment le SRADDET peut tenir compte des efforts passés. En outre, si un territoire réserve un foncier pour un projet (par exemple de zone d'activité économique) qui finalement ne peut pas aboutir dans les délais de la 1^{ère} décennie, l'absence de possibilité de report pourrait pénaliser le territoire concerné et peut-être même remettre en cause le projet.

Dans cette perspective de possible compensation entre les décennies, il convient de ne pas perdre de vue que beaucoup de territoires de SCoT risquent d'avoir leur compte foncier de consommation d'ENAF pour 2021-2031 déjà consommé, avant de rendre leur schéma conforme à la loi. Cela risque de provoquer un blocage de tous les projets pendant 4 ou 5 ans. La peur de ce blocage peut d'ailleurs inciter les opérateurs de l'immobilier, propriétaires et certains élus locaux à favoriser la construction d'ici l'approbation du SCoT. Mais le 1^{er} risque est politique : les Comités Syndicaux ou Conseils Communautaires accepteront-ils de voter un SCoT dont le compte foncier de la 1^{ère} décennie serait déjà consommé, c'est-à-dire de bloquer tout projet de 2026 à 2031 ? On peut en douter. La nouvelle assemblée nationale et le nouveau président de la république élus au printemps 2027 vont hériter d'une situation bloquée.

Il serait donc souhaitable qu'un amendement soit déposé afin d'introduire un report de droit pour les territoires les plus sobres d'une part et d'autre part une possibilité de lissage entre décennies pour les territoires ayant surconsommé sur la première décennie sans toutefois que cela puisse remettre en cause l'objectif final à horizon 2050 pour ces mêmes territoires.

Article 8 :

Cet article prévoit la création d'une « part réservée au développement territorial » au sein des Documents d'Orientations et d'Objectifs des SCoT afin de permettre des projets qui revêtent un intérêt supracommunal.

Si cet instrument peut se révéler utile dans certains territoires de SCOT, le besoin n'est pas systématique. Aussi serait-t-il préférable que ce soit une possibilité et non pas une obligation et qu'un amendement soit introduit dans ce sens.

Article 13 :

Cet article ne pose de problème. Il est légitime de prendre en compte des efforts de renaturation menés depuis 2021 sans attendre 2031.

Cet article peut toutefois servir de cadre pour que soit posée une problématique jusqu'à présente passée sous silence : les réserves foncières de nombreuses entreprises.

Certaines entreprises ont parfois des réserves foncières qui peuvent être significatives, conservées dans l'optique d'un développement ultérieur. Ces réserves peuvent toutefois rester inutilisées pendant de nombreuses années.

Or, le nouveau contexte du ZAN va créer une tension sur le foncier avec un risque de concurrence, notamment entre développement économique et habitat. Certaines collectivités pourraient être tentées de déclasser des terrains de réserves foncières d'entreprises qui sont sans projet concret à court ou moyen terme pour dégager du foncier pour un projet communal ou intercommunal ou

pour de l'habitat. En effet, les réserves foncières des entreprises, classées dans zone constructibles au PLU ou PLUI, font partie du potentiel de possibilités de construction ; ce potentiel fait partie des paramètres de justification des projets d'extension urbaine dans le cadre de l'élaboration ou de la révision d'un PLU ou PLUI ou d'une carte communale. Le gel, de fait, de longue durée de ces réserves foncières d'entreprises peut donc pénaliser le développement des communes ou des EPCI. Pour éviter ces tensions, ménager les entreprises et leurs investisseurs, un concept doit être imaginé pour préserver ces réserves foncières, sans que les communes ou EPCI soient pour autant pénalisés.

Ces réserves foncières d'entreprises antérieures à la Loi Climat et Résilience pourraient avoir un statut particulier, pouvoir faire l'objet de plantations (ou d'activités agricoles en précaire) tout en étant considérées comme déjà relevant du « non ENAF » ou artificialisé dans le cas où l'entreprise aurait un projet concret d'extension sur sa réserve. Un amendement peut être conçu à cette fin.

DOCUMENT DE TRAVAIL

Synthèse des principales dispositions

Document de travail – 09/06/2023

Note : pour faciliter la compréhension des propositions, les éléments ajoutés sont rédigés en vert, les éléments supprimés sont rédigés en rouge.

Article 1^{er}

Idée principale
Assouplir le calendrier

Dispositions
<ul style="list-style-type: none">– Détend les délais de modification des SRADEET en repoussant d'un an la date avant laquelle les documents modifiés devront entrer en vigueur– Détend les délais de modification des SCoT, PLU(i) et cartes communales en repoussant d'un an la date avant laquelle les documents modifiés devront entrer en vigueur– Réduit de trois mois à un mois le délai laissé au préfet pour approuver le SRADEET– Autorise la tenue simultanée de la consultation du public et celle des personnes publiques associées– Prévoit la réunion de la commission de conciliation à la demande de tout établissement de SCoT, intercommunalité ou commune compétente, dans le cadre de l'évolution d'un document d'urbanisme intégrant la loi Climat et Résilience

Constat
<p>La loi Climat et Résilience impose une intégration de ses objectifs de réduction de la consommation foncière :</p> <ul style="list-style-type: none">- dans les SRADEET d'ici février 2024.- par déclinaison, dans les SCoT d'ici août 2026,- par déclinaison, dans les PLUi, PLU et cartes communales d'ici août 2027. <p>La proposition de loi vise à détendre les délais de modification des SRADEET, SCoT, PLUi, PLU et cartes communales en repoussant leurs dates limites de modification d'un an. L'argument de laisser aux Régions un temps de concertation avec les territoires est justifié. Toutefois, il est important de tenir compte de l'influence des élections municipales de 2026 sur le calendrier de révision et d'élaboration des SCoT (dont les délais restent plus long que les modifications simplifiées). Les SCoT en cours d'élaboration ou de révision vont avoir besoin des objectifs déterminés par les Régions pour arrêter leurs projets. Si les Régions tardent à territorialiser les objectifs de réduction de la consommation foncière, cela peut rendre difficile le respect du calendrier des élaborations et révisions de SCoT pour lesquelles les phases de décision se rapprocheront des municipales.</p> <p>En effet, pour éviter les tensions politiques la veille de ces élections, les SCoT devraient être approuvés d'ici l'été 2025. En cas de procédure longue (révision ou élaboration) cela nécessite près d'un an de phase administrative (consultation des PPA, enquête publique, intégration des remarques, approbation). Ainsi, l'arrêt projet des SCoT en cours d'élaboration ou révision devrait être envisagé d'ici l'été 2024.</p> <p>Par ailleurs, si les délais actuels peuvent permettre la modification des PLU(i) et cartes communales existants, ils paraissent trop courts pour les territoires ayant pris la décision de se doter d'un PLU intercommunal pour intégrer le ZAN. Pourtant, le PLU intercommunal est indispensable pour généraliser l'accès aux outils de maîtrise foncière : orientations d'aménagement et de programmation, emplacements réservés, ... Il paraît important de ne pas pénaliser ces territoires qui prennent le temps d'établir une stratégie foncière cohérente à l'échelle intercommunale pour mieux répondre aux enjeux de la loi Climat et Résilience.</p>

Proposition :

Adapter le calendrier d'évolution des SRADDET pour mieux tenir compte des élections municipales
Inciter à l'élaboration de PLU intercommunaux

Il pourrait être proposé de détendre le délai accordé à la Région pour modifier son SRADDET de six mois au lieu d'un an, en imposant une approbation avant l'automne 2024. Pour les SCoT, le calendrier actuel devrait être maintenu pour qu'ils puissent être climatisés avant les élections municipales.

Pour les PLU, le calendrier actuel devrait également être maintenu, mais un délai supplémentaire pourra être octroyé en cas de procédure de PLUi prescrite à compter de la promulgation de la loi Climat et Résilience, afin d'inciter les territoires encore non couverts à se doter d'un tel document et ainsi réduire le nombre de communes au RNU. Les PLU concernés bénéficieraient alors d'un délai supplémentaire de 2 ans.

Modifications proposées de l'article 1^{er}

- Au I. 1° de la présente proposition de loi, le mot « quarante-deux » est remplacé par le mot « trente-six »
- Ajouter au IV de l'article 194 de la loi n°2021-1104 du 22 août 2021 le paragraphe suivant :
13° « Lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale, compétent en matière de plan local d'urbanisme ou de document d'urbanisme en tenant lieu, engage une procédure d'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal postérieurement à la promulgation de la présente loi, les dates et délais prévus aux septième et huitième alinéas du présent IV ne s'appliquent pas aux plans locaux d'urbanisme ou cartes communales applicables sur son territoire à condition que le débat sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durables du territoire ait lieu au sein de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale avant le 22 août 2029 et que ce plan local d'urbanisme intercommunal soit approuvé au plus tard le 22 août 2031. »

Article nouveau 1bis

Constat

La loi Climat et Résilience a introduit un échéancier clair des objectifs de réduction de la consommation d'ENAF et d'artificialisation. La période 2011-2021 devient la période de référence mesurant la consommation d'ENAF passée pour l'atteinte :

- d'un objectif de division par deux de la consommation d'ENAF sur la décennie 2021-2031,
- d'objectifs successifs de réduction de l'artificialisation sur les deux décennies suivantes (2031-2041 et 2041-2050).

Ces périodes serviront de référence aux SRADDET pour la définition des cibles d'artificialisation qui devront ensuite être déclinées dans les SCoT, et documents d'urbanisme locaux. Si ces périodes sont clairement définies par la loi Climat et Résilience, cela n'est pas clairement retranscrit dans le code de l'urbanisme.

En effet, il existe une incohérence entre ce calendrier et le code de l'urbanisme qui impose :

- aux SCoT d'intégrer les objectifs de la loi Climat et Résilience d'ici 2026 en se projetant sur seulement 20 ans (L141-3 du CU)
- de définir un objectif chiffré de limitation de la consommation d'ENAF par rapport à la décennie précédant l'approbation du SCoT (L141-15 du CU).

Cette dernière incohérence peut devenir problématique si un territoire ayant fait preuve de sobriété foncière sur la décennie passée est concerné par un projet majeur même si ce projet est permis grâce à la cible d'artificialisation du SRADDET.

Proposition :

Mieux tenir compte des calendriers de la loi Climat et Résilience

Modification proposée du premier alinéa de l'article L141-3 du code de l'urbanisme :

« Le projet d'aménagement stratégique définit les objectifs de développement et d'aménagement du territoire à un horizon de vingt à trente ans sur la base d'une synthèse du diagnostic territorial et des enjeux qui s'en dégagent. [...] »
 Modification proposée pour l'article L141-15 du code de l'urbanisme :
 « 4° L'analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers ~~au cours des dix années précédant le projet de schéma~~ sur la période de référence introduite par la loi Climat et Résilience et la justification des objectifs chiffrés de limitation de cette consommation définis dans le document d'orientation et d'objectifs ; »

Article 4

Idee principale
Grands projets d'envergure nationale ou européenne

Dispositions
<p>– L'artificialisation des sols et la consommation d'ENAF résultant des projets nationaux ou européen n'est pas comptabilisé pour évaluer l'atteinte de réduction de la consommation foncière dans les documents de planification.</p> <p>– Sont considérés d'ampleur nationale ou européenne les projets :</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ à la maîtrise d'ouvrage directe ou déléguée de l'Etat, ➤ relevant d'une concession de service public de l'Etat, ➤ d'implantation d'unités industrielles valorisant l'utilisation d'une ressource naturelle renouvelable, concourant à la transition énergétique, relevant de l'indépendance nationale, ou représentant un intérêt pour la souveraineté économique nationale ou européenne, ➤ d'agrandissement ou de création d'infrastructures ou d'équipements interrégionaux, nationaux, internationaux ou européens, ➤ ou toutes actions ou opérations d'aménagement réalisées au sein des circonscriptions des grands ports maritimes ou fluvio-maritimes de l'Etat mentionnés à l'article L5312-1 du code des transports. <p>– Les grands projets d'envergure nationale ou européenne font l'objet d'une inscription au SRADDET, après avis de la conférence régionale de gouvernance. Pour procéder à cette inscription, il peut être recouru à la déclaration de projet mentionné à l'article L300-6 du code de l'urbanisme.</p> <p>– Le SRADDET identifie le périmètre et les différentes composantes de ces projets. Il identifie les conséquences attendues de ces projets sur les infrastructures, les équipements et les besoins en logement du territoire, dont l'impact en termes d'artificialisation peut faire l'objet d'une prise en compte mutualisée.</p> <p>– L'artificialisation des sols des projets nationaux et européens fait l'objet d'une comptabilisation séparée et d'une trajectoire spécifique permettant d'atteindre l'objectif national prévu à l'article 191 de la loi Climat et Résilience par l'autorité compétente de l'Etat désignée par décret.</p>

Constat
<p>Cette proposition est indispensable pour permettre le développement de la Région Hauts-de-France. Toutefois, l'évolution législative proposée présente plusieurs ambiguïtés :</p> <p>1 : les projets nationaux et européens ne semblent pas être totalement exemptés puisqu'ils sont censés être inscrits dans les SRADDET. Par ailleurs, l'article 191 de la loi actuelle est maintenu : « Afin d'atteindre l'objectif national d'absence de toute artificialisation nette des sols en 2050, le rythme de l'artificialisation des sols dans les dix années suivant la promulgation de la présente loi doit être tel que, sur cette période, la consommation totale d'espace observée à l'échelle nationale soit inférieure à la moitié de celle observée sur les dix années précédant cette date ». L'idéal serait une exemption totale des projets nationaux et européens, afin d'éviter de générer une concurrence et des tensions politiques entre les Régions.</p> <p>2 : Sont considérés d'ampleur nationale ou européenne et d'intérêt général majeur les projets de création d'infrastructures ou d'équipements interrégionaux, nationaux ou</p>

européens. La mention « d'infrastructures et d'équipements » risque d'être trop restrictive.

3 : Sont considérés d'ampleur nationale ou européenne et d'intérêt général majeur les projets d'implantation d'unité industrielle concourant à la transition énergétique. La définition pourrait être élargie à la transition climatique, pour une meilleure prise en compte de cet enjeu actuel, et ne pas se limiter aux unités industrielles mais englober plus largement les équipements et installations concourant à ces transitions.

4 : Le 13 de la proposition mentionne que « *l'artificialisation des sols des projets nationaux et européens fait l'objet d'une comptabilisation séparée (...) pour chaque période de dix années ultérieure.* ». Cette formulation n'a plus lieu d'être si l'article 191 est rectifié pour exclure la prise en compte des projets d'envergure nationale ou européenne.

5 : Les critères permettant de considérer un projet d'ampleur nationale ou européenne semblent cumulatifs pour les a), a bis), b), et c)

Proposition :
Exempter totalement les projets nationaux ou européens du compte foncier
Préciser la définition de ces projets

Modifications proposées de l'article 4

1 : Ajouter à la fin du deuxième paragraphe de l'article 191 de la loi n°2021-1104 du 22 août 2021, les mots suivants : **et ne tiennent pas compte des projets d'envergure nationale ou européenne mentionnés au 7° du III de l'article 194 de la présente loi.**

2 : Proposition de complément du c) du 7° du III de l'article 194 :

« d'agrandissement ou de création d'infrastructures ou d'équipements interrégionaux, nationaux ou européens **ainsi que les constructions et aménagements liés à ces projets.** »

3 : Proposition de modification du b) du 7° du III de l'article 194 :

« d'implantation ~~d'unités industrielles~~ **d'équipements ou d'installations** valorisant l'utilisation d'une ressource naturelle renouvelable, concourant à la transition énergétique **ou climatique**, ou relevant de l'indépendance nationale, ou représentant un intérêt pour la souveraineté économique nationale ou européenne ;

4 : Proposition de suppression de la première phrase du dernier paragraphe (13) du 7° du III de l'article 194.

5 : Ajouter « **ou** » en début de rédaction du a bis), du b) et du c).

Article 5

Idée principale

Grands projets d'envergure Régionale

Dispositions

– Permet aux communes et aux EPCI compétents, aux départements, ainsi qu'à leurs groupements, d'être force de proposition pour l'identification des grands projets d'ampleur régional.

– La mutualisation sera décidée par la Région, après avis de la conférence de gouvernance et inscrite au sein du SRADDET.

– La fixation des objectifs de réduction de l'artificialisation à l'échelle d'un EPCI doit prendre en compte des projets d'intérêt intercommunal sis sur le territoire des communes membres et les identifier au sein du PADD du PLUi.

Constat

L'article prévoit de figer les projets intercommunaux dans les PADD des PLUi. Cela risque de d'empêcher sur plusieurs décennies, tout changement de stratégie des intercommunalités sauf à faire une révision générale de leurs PLUi ou une déclaration de projet (si justification d'un intérêt général). La planification urbaine est déjà trop lente pour bien tenir compte des crises

que nous traversons. La transition énergétique, climatique et économique implique une plus grande réactivité.

Proposition :

Supprimer l'obligation d'inscrire au PADD des projets intercommunaux

L'obligation d'inscrire au PADD des projets intercommunaux prévu par la proposition de loi mériterait d'être retirée. Le rapport de présentation permet déjà de justifier la prise en compte des projets intercommunaux et communaux.

Modification proposée de l'article 5

Supprimer le II.

Article 6

Idée principale

Idée principale de la proposition initiale : tenir compte des efforts de consommation passée
Idée principale de notre proposition de modification : donner plus de souplesse dans la temporalité de mise en œuvre de l'objectif ZAN à 2050.

Dispositions

- Prévoit une meilleure prise en compte des efforts passés pour réduire leur consommation foncière dans le cadre de la répartition de l'effort de réduction de l'artificialisation qui sera établie pour les décennies à venir
- Offre 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

Constat

L'exposé des motifs évoque « un report de droit » mais cela ne se traduit pas clairement dans la proposition de complément apporté à l'article L4251-1 du CGCT :

« Il est tenu compte des efforts de réduction de la consommation d'ENAF (...) 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. »

La proposition d'évolution législative indique que nous devons tenir compte des efforts des territoires, mais elle ne précise pas que cela permettra un report de droit. Si un territoire réserve un foncier pour un projet qui finalement ne peut pas aboutir, cela pourrait pénaliser le territoire concerné.

Dans un même esprit de compensation, beaucoup de territoires de SCoT risquent d'avoir leur compte foncier de consommation d'ENAF pour 2021-2031 déjà consommé, avant de rendre leur schéma conforme à la loi. Cela risque de provoquer un blocage de tous les projets pendant 4 ou 5 ans. La peur de ce blocage peut d'ailleurs inciter les opérateurs de l'immobilier, propriétaires et certains élus locaux à favoriser la construction d'ici l'approbation du SCoT. Mais le 1^{er} risque est politique : les Comités Syndicaux ou Conseils Communautaires accepteront-ils de voter un SCoT dont le compte foncier de la 1^{ère} décennie serait déjà consommé, c'est-à-dire de bloquer tout projet de 2026 à 2031 ? On peut en douter.

La cristallisation des débats sur le foncier risque de fragiliser une cohésion politique indispensable pour faire face aux enjeux de transition climatiques, économiques et sanitaires. On pourrait assister à une sorte de « rébellion » par un refus des assemblées de voter les SCoT et les élus pourraient être tentés de prendre publiquement à témoin leurs concitoyens en renvoyant la responsabilité au parlement et au gouvernement.

Proposition :

Permettre des possibilités de reports de droit et de lissages entre les

décennies dans le respect de l'objectif final

Un amendement pourrait être apporté afin d'introduire un report de droit pour les territoires les plus sobres et un lissage pour les territoires ayant surconsommé sur la première décennie.

⇒ Proposition de complément du 2ème alinéa de l'article L.4251-1 du CGCT :

« , 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 (ou consommation d'ENAF pour la première décennie) constaté au cours de la tranche de dix années précédentes. Il est éventuellement tenu compte de la sous-consommation sur une décennie afin de pouvoir sur-consommer en conséquence sur la ou les décennies suivantes dès lors que cela ne compromet pas l'atteinte de l'objectif global fixé sur les 3 décennies pour arriver au Zéro Artificialisation Nette en 2050. De la même manière, une potentielle surconsommation d'une ou plusieurs parties du territoire régional pourrait être permise sur la première décennie à condition qu'elle ne compromette pas l'atteinte de l'objectif global à horizon 2050 sur ces parties du territoire régional. »

⇒ Proposition de modification de l'article 191 de la loi Climat Résilience :

Le mot « doit » est remplacé par le mot « devrait ».

⇒ Proposition de complément à la fin du 3ème alinéa du 5° du IV de l'article 194 de la loi Climat et Résilience :

« ; de même, les éventuelles modulations d'objectifs par décennie, telles que prévues au 2° de l'article L.4251-1 du CGCT, pour parvenir à l'objectif Zéro Artificialisation Nette en 2050, dans les Schémas de Cohérence Territoriale et Plans Locaux d'Urbanisme, pourront également être effectuées selon la procédure de modification simplifiée prévue aux articles L. 143-37 à L. 143-39 du code de l'urbanisme et aux articles L. 153-45 à L. 153-48 du même code. »

Article 7

Idée principale

Surface minimale d'1ha pour chaque commune

Dispositions

– 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

Constat

1 : Si les besoins de la ruralité doivent être défendus, l'inscription d'un hectare minimal pour chaque commune ne saurait être maintenu sans remettre en cause les objectifs généraux inscrits à l'article L101-2 du code de l'urbanisme et notamment l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales. Les armatures territoriales des SCoT en seraient fragilisées et le développement ne tiendrait plus compte du besoin réel des territoires. A titre d'exemple, un village de 50 habitants pourrait voir son nombre d'habitants multiplié par deux. Dans de nombreux SCoT à dominante rurale, cette attribution d'au moins 1 ha par commune aurait pour conséquence de laisser une portion insuffisante pour les pôles urbains et les projets structurants.

Par ailleurs, la majorité des communes rurales ne sont pas dotées d'un document d'urbanisme et restent soumises au RNU. Or, les objectifs de la loi Climat et Résilience ne s'imposent qu'aux communes dotées d'un document d'urbanisme. Il n'est pas prévu d'instrument juridique pour organiser, programmer, planifier la diminution de l'artificialisation dans les communes en RNU à l'intérieur de leur PAU (partie actuellement

urbanisée) : dents creuses et cœurs d'îlot.

Les maires de ces communes peuvent d'ailleurs avoir l'impression fondée d'avoir bien plus de latitude pour construire en dents creuses et cœurs d'îlots que les maires des communes en PLU/PLUi. Cet état de fait constitue une inégalité de droit entre les territoires et pourrait donner lieu à une question prioritaire de constitutionnalité à l'occasion d'un litige quelconque. Cette situation peut désinciter les maires de communes en RNU à se lancer vers un PLU/PLUi ou de poursuivre et d'achever leurs procédures en cours. Pourtant, se doter d'un PLU/PLUi paraît indispensable pour répondre aux enjeux de la loi Climat et Résilience : optimisation du foncier, densification, prise en compte de la transition climatique.

Pour répondre aux enjeux de la ruralité en évitant de rendre les PLUi plus contraignants que le RNU, l'objectif ZAN pourrait ne concerner que l'espace extérieur à la PAU (« Partie Actuellement Urbanisée »), c'est-à-dire ne pas concerner les dents creuses et cœurs d'îlot.

2 : Pour autant, il convient d'éviter tout développement anarchique de l'urbanisation dans les espaces disponibles en PAU pour lesquels des orientations et objectifs de valorisation ou d'optimisation devront être définis par les SCoT.

Proposition :

Cibler les objectifs de réduction de consommation des ENAF et d'artificialisation exclusivement en dehors des Parties Actuellement Urbanisées

Demander aux SCoT de définir des orientations de gestion économe du foncier à l'intérieur de la PAU

Remplacer la rédaction de l'article 7 par les propositions suivantes :

1 : Proposition de complément de l'article 191 de la loi Climat et Résilience :

« Afin d'atteindre l'objectif national d'absence de toute artificialisation nette des sols en 2050 **hors Parties Actuellement Urbanisées**, le rythme de l'artificialisation des sols dans les dix années suivant la promulgation de la présente loi doit être tel que, sur cette période, la consommation totale d'espace observée à l'échelle nationale soit inférieure à la moitié de celle observée sur les dix années précédant cette date. [...] »

Propositions de modification :

– du b) du 1° du I de l'article 194 (sur l'article L.4251-1 du CGCT) :

*Le même deuxième alinéa est complété par deux phrases ainsi rédigées : « En matière de lutte contre l'artificialisation des sols, ces objectifs sont traduits par une trajectoire permettant d'aboutir à l'absence de toute artificialisation nette des sols **en dehors des Parties Actuellement Urbanisées** ainsi que, par tranches de dix années, par un objectif de réduction du rythme de l'artificialisation **en dehors des Parties Actuellement Urbanisées**. Cet objectif est décliné entre les différentes parties du territoire régional. » ;*

– Des 2° et 3° du I (articles L.4424-9 et L.4433-7 du CGCT) et des 1° et 2° du II (articles L.123-1 et L.141-3 du CU) de l'article 194 :

*« Il fixe une trajectoire permettant d'aboutir à l'absence de toute artificialisation nette des sols **en dehors des Parties Actuellement Urbanisées** ainsi que, par tranches de dix années, un objectif de réduction du rythme de l'artificialisation **en dehors des Parties Actuellement Urbanisées**. »*

– du 2° du III de l'article 194 de la loi Climat et Résilience :

*« Pour la première tranche de dix années, le rythme d'artificialisation est traduit par un objectif de réduction de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers **en dehors des Parties Actuellement Urbanisées**, par rapport à la consommation réelle de ces espaces observée au cours des dix années précédentes.*

2 : Proposition d'ajouter un 4° à l'article L.141-5 du code de l'urbanisme :

*« **valorisation ou d'optimisation du foncier à l'intérieur des parties actuellement urbanisées.** »*

Proposition d'ajouter un 6° à l'article L.141-7 du code de l'urbanisme :

*« **Dans la Partie Actuellement Urbanisée, des orientations pour une gestion économe et une optimisation du foncier et s'il y a lieu, pour préserver ou compenser des espaces agricoles, naturels ou forestiers considérés comme à enjeu(x)** ».*

Constat

La loi Climat et Résilience fixe des objectifs en matière de réduction de la consommation d'ENAF et d'artificialisation avec une simple approche chiffrée. Ainsi, l'artificialisation d'une parcelle cultivée en périphérie de village ou d'une prairie au cœur d'un corridor écologique sera comptabilisée de la même manière que le comblement d'une dent creuse sans enjeu agricole ou un cœur d'îlot en centre urbain.

Cette vision réductrice de la gestion de l'espace éloigne les élus des véritables enjeux auxquels doivent répondre les documents d'urbanisme (protéger la ressource en eau, pérenniser l'activité agricole, permettre la transition énergétique, répondre aux besoins en logements, ...).

La notion d'équilibre définie dans les principes généraux du code de l'urbanisme ne saurait être recherchée si les documents d'urbanisme se résument à une mesure quantitative de la consommation foncière. Pour atteindre cet équilibre, une approche qualitative doit être intégrée pour mieux tenir compte de la valeur écologique et agronomique des sols.

Proposition :

Apporter une approche qualitative dans les objectifs de la loi Climat et Résilience

⇒ Proposition d'ajouter un 6° au III de l'article 194 de la loi Climat et Résilience :
« Pour atteindre les objectifs de l'article 191 de la présente loi, les documents d'urbanisme mentionnés aux I et II du présent article pourront prendre appui sur un "coefficient de valeur des sols". Ce coefficient défini en tenant compte de la valeur écologique et/ou agronomique des sols permettra de mesurer la consommation foncière prévue en :

- majorant la consommation foncière générée par les projets situés sur des terrains présentant un fort enjeu agricole ou environnemental,
- minorant la consommation foncière générée par les projets les moins impactant, notamment les dents creuses et cœurs d'îlots ne présentant pas d'enjeu agricole ou naturel."

Article 8

Idée principale

Part foncière réservée aux projets d'intérêt supracommunal

Dispositions

– Définition d'une « part réservée au développement territorial » au sein des Documents d'Orientations et d'Objectifs des SCoT afin de permettre des projets qui revêtent un intérêt supracommunal.

– Création d'une « réserve à projets » qui pourrait être appelée, au fil de l'eau, par les communes et EPCI afin de compléter leurs droits propres, le tout en assurant l'absence de dépassement des objectifs globaux fixés le SRADDET. 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.

– La qualification de projet d'intérêt pour le développement territorial est établie par l'EP de SCoT par délibération motivée au regard des besoins d'habitat, de revitalisation des zones rurales, de développement économique et agricole ou de services publics du territoire.

Constat

La définition des objectifs chiffrés de consommation foncière est déjà imposée dans les SCoT en tenant compte des besoins en matière d'habitat, d'équipements ou d'activités économiques. En imposant plus strictement la définition d'une enveloppe réservée au développement territorial qui sera attribuée par délibération, cela risque de créer inutilement des tensions au sein des territoires. Il est recommandé d'éviter la mise en place de tel mesure ou à minima de laisser la possibilité aux territoires de choisir s'ils veulent mettre en place cette réserve à projets.

Proposition :
Permettre l'utilisation de la part réservée au développement territorial sans l'imposer systématiquement

Modification proposée de l'article 8

Proposition de reformulation de l'article L.141-8-1 du code de l'urbanisme :
« I. Le document d'orientation et d'objectifs **définir** peut **définir** une part réservée au développement territorial [...] »

Article 9

Idee principale

Surfaces végétalisées anthropisées

Dispositions

- Prévoit explicitement que les surfaces végétalisées à usage agricole, résidentiel, de loisirs, ou d'infrastructures de transport (jardins particuliers, parcs, pelouses, liaisons douces, etc.) soient considérées comme non artificialisées. Il en est de même pour les surfaces occupées par des constructions, des installations et des aménagements nécessaires à l'exploitation agricole.
- Les surfaces dont l'état de pollution des sols est incompatible en l'état avec un usage résidentiel, récréatif ou agricole et les friches sont considérées comme artificialisées.
- 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 (densification des lotissements, recyclage des friches, ou remplissage des dents creuses au sein des hameaux)

Constat

L'impact d'une telle évolution doit être mesuré. Si l'objectif de favoriser la présence de nature en ville est noble, cet article pose d'importantes questions :

- Cette proposition risque d'inciter les élus à inscrire dans leurs documents d'urbanisme des périmètres de densification et de recyclage foncier très vastes car en dehors de ces périmètres les constructions seront limitées. Or, une surestimation du potentiel de densification au sein de l'enveloppe urbaine peut rendre difficile la justification des choix de développement dans les PLU ou pire encore remettre en cause le développement démographique envisagé (propriétaires réticents à la densification, rétention foncière, ...).
- Les communes dotées de documents d'urbanisme devraient faire l'effort politique de déterminer ces périmètres. A titre d'exemple, l'affichage de fonds de jardins en périmètre de densification risque d'animer les réunions publiques. Cette tâche risque d'être évitée surtout si elle ne vise qu'à préserver une enveloppe définie à l'échelle supra-communale.
- A l'inverse, les projets de densification des communes en RNU seront toujours comptabilisés comme de l'artificialisation.
- Pour les projets futurs, comment mesurer la part réservée aux constructions et celle réservée aux jardins ? La proposition ne semble pas applicable dans les documents d'urbanisme.
- Cela risque de favoriser le développement d'espaces végétalisés anthropisés au détriment des espaces naturels présentant une plus grande valeur écologique, ainsi que des espaces agricoles nécessaires à l'alimentation du Pays.

Proposition :

Retrait de l'article 9 de la présente proposition de loi.

Article 12 bis

Idée principale

Prise en compte des projets engagés avant la loi Climat et Résilience

Dispositions

Est comptabilisée dans la consommation d'ENAF de référence mesurée de 2011 à 2021, la consommation d'ENAF :

- résultant de travaux, de constructions, d'aménagements ou d'installations réalisés au sein du périmètre d'une zone d'aménagement concerté dont l'acte de création est intervenu avant le 22 août 2021,
- liée aux travaux, aux constructions, aux aménagements ou aux installations réalisés au sein du périmètre d'une grande opération d'urbanisme ou d'une opération d'intérêt national créée avant le 22 août 2021,
- liée aux travaux, aux constructions, aux aménagements ou aux installations dont la demande d'autorisation d'urbanisme a été déposée avant le 22 août 2021,
- liée aux travaux, aux constructions, aux aménagements ou aux installations ayant fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique ou d'une déclaration de projet au titre du code de l'environnement antérieure au 22 août 2021.

Constat

Il paraît cohérent de comptabiliser dans la période de référence 2011-2021, les autorisations d'urbanisme ayant été déposées avant la publication de la loi Climat et Résilience.

Les permis de construire faisant suite à l'obtention d'un permis d'aménager doivent également être considérés dans cette période de référence.

Proposition :

Tenir compte des permis de construire faisant suite à des permis d'aménager

Proposition de complément apporté au 5° bis du III de l'article 194 de la loi Climat et Résilience :

« [...] aux travaux, aux constructions, aux aménagements ou aux installations dont la demande d'autorisation d'urbanisme a été déposée avant le 22 août 2021.

« Le présent 5° bis est également applicable aux Permis de Construire, faisant suite aux Permis d'Aménager dont la demande a été déposée avant le 22 août 2021. » [...]

Article 13

Idée principale

Prise en compte des efforts de renaturation

Dispositions

- Les efforts de renaturation conduits par les collectivités territoriales dès l'adoption de la loi Climat et Résilience peuvent être pris en compte par les communes et EPCI pour évaluer l'atteinte de leurs objectifs de réduction de la consommation foncière.
- A compter de 2031, les surfaces non artificialisées utilisées temporairement pour les besoins de travaux ou d'aménagements puis restituées en surfaces non artificialisées ne sont pas comptabilisées comme des surfaces artificialisées.

Constats

La proposition d'évolution législative vise à compléter la loi Climat et Résilience par la rédaction suivante :

« 1° Le 5° est complété par une phrase ainsi rédigée : « Sur ce même territoire, la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale peut retrancher de cette consommation la transformation effective d'espaces urbanisés ou construits en espaces naturels, agricoles et forestiers du fait d'une renaturation ; »

Cette disposition vient soustraire les actions de renaturation à l'objectif de consommation d'ENAF de la première décennie. Cela concerne l'objectif régional et non directement les territoires, ce qui peut limiter les projets de renaturation au profit de ceux de densification. Toutefois, la Région pourra dans le cadre de la territorialisation faire des propositions tenant compte des efforts de renaturation sur la base du décret du 29 avril 2022 relatif aux objectifs et aux règles générales en matière de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols du SRADDET :

Art. R. 4251-3. – Les objectifs en matière de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols sont définis et sont territorialement déclinés en considérant:

«1o Les enjeux de préservation, de valorisation, de remise en bon état et de restauration des espaces naturels, agricoles et forestiers ainsi que des continuités écologiques;

2o Le potentiel foncier mobilisable dans les espaces déjà artificialisés, en particulier par l'optimisation de la densité, le renouvellement urbain et la réhabilitation des friches [...] »

Si cet article n'appelle pas de remarque particulière, il pourrait être complété par une disposition spécifique aux zones d'activités économiques. En effet, la France doit aujourd'hui faire face à une crise économique, énergétique et climatique. Une simple évolution du code de l'urbanisme pourrait faciliter la plantation d'arbres sur l'ensemble des zones d'activités économiques à l'échelle nationale. En effet, dans la plupart des zones d'activités économiques, certaines entreprises déjà implantées sont propriétaires de réserves foncières en vue d'un éventuel besoin d'extension. Si ces espaces peuvent permettre de maintenir une entreprise en place, ils peuvent également représenter un enjeu écologique et énergétique.

Une disposition législative spécifique pourrait permettre de maintenir les possibilités d'extension des entreprises existantes sur leur unité foncière et ne pas compatibiliser ces espaces de réserves comme de l'artificialisation à condition que ces espaces soient plantés. Cette disposition permettrait de répondre à l'enjeu de transition écologique et énergétique en encourageant rapidement les plantations sur ces espaces résiduels et le développement de la filière bois. Le fait de ne pas remettre en cause le développement économique des entreprises existantes pourraient éviter de venir opposer l'enjeu écologique à celui du développement économique.

Proposition :

Valoriser les « zones de réserves » des entreprises

A l'article L101-2-1 du code de l'urbanisme, après le b), il est inséré un c) ainsi rédigé :

« Non artificialisées, les zones urbaines ou à urbaniser des PLU et zones constructibles des cartes communales, correspondant à des réserves foncières des entreprises existantes dans l'attente d'une éventuelle construction ou installation. Pour être considérée comme non artificialisée, ces zones doivent être plantées à des fins de préservation de continuités écologiques, de limitation des phénomènes d'îlot de chaleur ou encore de développement de la filière agro-forestière. Le PLU ou document d'urbanisme en tenant lieu intégrera un coefficient de biotope par surface minimal spécifique permettant de maintenir durablement les bénéfices environnementaux et climatiques qu'elles apportent. Les constructions, installations ou tout travaux entraînant l'artificialisation de tout ou partie de ces réserves foncières, ne pourront être autorisés que s'ils sont jugés nécessaires à la pérennité ou au développement de l'activité ».