

...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**

La proposition de loi d'initiative sénatoriale déposée à l'issue des travaux de la mission conjointe de contrôle sur l'application des objectifs de « zéro artificialisation nette » a été examinée le 8 mars par la commission spéciale chargée de son examen. La commission spéciale a validé les grandes orientations du texte et ses principaux dispositifs, en cohérence avec les grands principes défendus par son rapporteur : concilier la sobriété foncière et le développement des territoires, permettre la différenciation, viser la simplification et assurer le dialogue entre les collectivités.

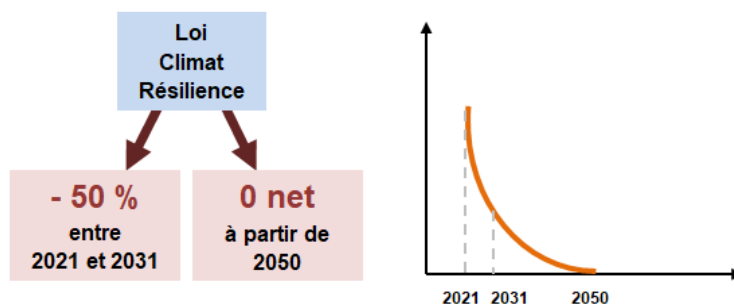
En séance publique, le Sénat a adopté le 16 mars la proposition de loi, en conservant les apports de la commission spéciale et en procédant à des ajustements qui garantissent à la fois le respect des trajectoires de sobriété foncière et permettent aux collectivités de mener à bien leur développement territorial tout en renforçant la prise en compte des spécificités territoriales.

### **1. DANS LA MISE EN ŒUVRE DU « ZAN », LES COLLECTIVITÉS SE HEURTENT AUJOURD'HUI À DES DIFFICULTÉS TANT JURIDIQUES QUE PRATIQUES**

#### **A. LA LOI CLIMAT-RÉSILIENCE A FIXÉ DES OBJECTIFS AMBITIEUX QUE LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES SONT TENUES DE TRADUIRE RAPIDEMENT DANS LEURS POLITIQUES LOCALES**

Présentée à l'issue de la Convention citoyenne pour le climat, la loi Climat-Résilience » promulguée le 22 août 2021 a formulé, à l'échelle de la France, un **double objectif de lutte contre l'artificialisation des sols** :

- une **réduction de moitié du rythme de l'artificialisation nouvelle entre 2021 et 2031**, par rapport à la période 2011-2021 (donc - 50 % en 10 ans) ;
- à l'horizon 2050, l'atteinte d'une **artificialisation nette de 0 %**, le « ZAN » (c'est-à-dire autant ou plus de surfaces « renaturées » que de surfaces artificialisées).



Ces objectifs sont traduits, très concrètement, par des **obligations applicables aux collectivités territoriales**, qui devront intégrer à leurs documents d'urbanisme et de planification d'ici 2027 des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols, définis pour chaque période décennale. La modification des documents régionaux, puis des schémas de cohérence territoriale (SCoT), des plans locaux d'urbanisme (PLU) et des cartes communales (CC), permettra de fixer des règles qualitatives et quantitatives visant à limiter la construction nouvelle sur des surfaces agricoles, naturelles et forestières.

**À compter de 2031, une nomenclature des sols artificialisés entrera en vigueur**, qui servira de base de calcul à l'artificialisation intervenue sur le périmètre de chaque collectivité.

## **B. MAIS LA MISE EN PRATIQUE DU « ZAN » SE HEURTE À L'INADÉQUATION DES TEXTES D'APPLICATION ET À DES DIFFICULTÉS PRATIQUES MAL ANTICIPÉES**

Depuis l'adoption de la loi, les nombreuses difficultés concrètes relayées par les élus locaux témoignent du manque d'anticipation et d'accompagnement dont a fait preuve le Gouvernement dans l'application de cette politique structurante pour les décennies à venir.

### **1. Des règles de comptabilisation de l'artificialisation bien trop floues pour pouvoir être appliquées rapidement**

Un an et demi après l'adoption de la loi, **l'État ne permet toujours pas aux élus locaux d'anticiper clairement les obligations qui leur sont imposées sur la période 2021-2031** et ultérieurement.

*D'une part, les décrets d'application ne donnent pas de définition de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, qui sera mesurée jusqu'en 2031, alors même que les « compteurs du ZAN » tournent déjà depuis août 2021. Surtout, le décret fixant une nomenclature des sols artificialisés applicable à compter de 2031 est en cours de réécriture par le Gouvernement, à la suite de l'opposition exprimée par les parties prenantes et du recours à son encontre devant le Conseil d'État.*

*De plus, alors que l'outil nouveau développé par l'État pour mesurer l'artificialisation ne sera disponible qu'à compter de 2025, celui-ci tarde à transmettre aux communes les données de référence dont il dispose. Il refuse pourtant de reconnaître la validité des données collectées par les observatoires locaux de l'artificialisation, immédiatement disponibles.*

Alors que les documents de planification régionaux doivent être modifiés d'ici 2024 pour fixer des trajectoires et objectifs de réduction de l'artificialisation, **ce manque de visibilité sur les règles concrètes applicables est inadmissible. En somme, il est demandé aux collectivités de fixer ou d'accepter à l'aveugle leurs objectifs « ZAN ».**

### **2. La différenciation et la territorialisation défendues par le Sénat sont mises à mal par les décrets d'application**

Lors de l'examen de la loi Climat-résilience, **le Sénat avait conditionné son adoption du texte à deux principes intangibles** : celui d'un lien souple de prise en compte entre les orientations fixées par les documents régionaux et les documents locaux, qui **respecte la compétence des communes et intercommunalités en matière d'urbanisme** ; et celui de la différenciation locale, traduite par la possibilité de **« territorialiser » les objectifs du « ZAN » en fonction des circonstances locales** plutôt que de les appliquer uniformément et mathématiquement.

Pourtant, **les décrets d'application sont revenus sur ces deux principes, qui étaient la condition explicite de l'accord entre le Sénat et l'Assemblée nationale.**

*Ils ont conféré au SRADDET une portée plus contraignante – parfois à l'encontre du souhait même de la Région, limitant de facto la possibilité d'adapter localement les objectifs régionaux. Ils ont aussi réduit la liste de critères de territorialisation, qui devaient permettre d'aboutir à une répartition plus équitable de l'effort. Depuis le début de l'année 2022, le Sénat n'a eu de cesse de déplorer ce « centralisme régional », par lequel l'État renvoie aux Régions la responsabilité de restreindre les libertés locales garanties par la loi.*

### 3. L'État aménageur s'affranchit de toute responsabilité et met la lutte contre l'artificialisation à la seule charge des collectivités territoriales

Si le texte fixe aux collectivités territoriales d'ambitieux objectifs pour limiter l'artificialisation des sols sur leur périmètre, **le Gouvernement feint d'ignorer que certains des projets les plus consommateurs d'espaces sont décidés ou conduits par l'État**, les élus locaux n'ayant aucun moyen de maîtriser leur impact.

*Pour la période 2021-2031, on estime qu'environ 20 000 hectares, soit environ 15 % de l'enveloppe nationale d'artificialisation permise en application de l'objectif de réduction de 50 %, pourraient être consommés par de grands projets d'État, tels les grands ports maritimes, les liaisons ferroviaires à grande vitesse ou encore le Canal Seine-Nord. Les régions concernées devront renoncer à nombre de projets régionaux ou locaux, puisque pour compenser cet impact des grands projets nationaux, elles seraient dans certains cas tenues d'atteindre une réduction non pas de 50 %, mais de 85 % de l'artificialisation régionale. En outre, rien dans la loi Climat-résilience n'impose la réduction de l'impact de ces grands projets : la loi ne prévoit que la possibilité de mutualiser les projets d'ampleur régionale ou nationale.*

**Pourquoi l'État ne s'est-il pas imposé à lui-même le principe de sobriété foncière qu'il appliquera si fermement aux collectivités territoriales ?**

### 4. Une gouvernance embryonnaire qui fait craindre une représentation insuffisante des territoires ruraux et une répartition inégale de l'effort

La loi Climat-résilience a conféré un « chef de filat » nouveau à la Région en matière de lutte contre l'artificialisation : le SRADDET et les autres documents de planification régionaux joueront un rôle central dans la définition des objectifs et la répartition de l'effort. Pourtant, n'étant pas des documents d'urbanisme, **leur élaboration est peu encadrée, et l'association des collectivités compétentes en matière d'urbanisme à ce processus central n'est pas suffisamment garantie.**

*Si le Sénat avait prévu la réunion d'une « conférence des SCoT », pouvant formuler des propositions en matière de territorialisation et dont le rôle a été unanimement salué, l'échelon communal apparaît encore trop peu représenté aux étapes stratégiques du déploiement de la politique de lutte contre l'artificialisation (en particulier concernant les communes n'ayant pas transféré leur compétence à l'intercommunalité ou n'étant pas membre d'un SCoT).*

Au vu de la **qualité inégale de la gouvernance régionale et intercommunale** selon les territoires, les élus des communes, en particulier les plus petites et les plus rurales, demandent des garanties afin d'éviter que la répartition de l'effort ne bénéficie qu'aux zones urbaines, au détriment des enjeux de revitalisation et de développement rural.

## 2. FACE À L'ATTENTISME DU GOUVERNEMENT ET À L'URGENCE D'APPORTER DES SOLUTIONS POUR RÉUSSIR LE « ZAN », UNE PROPOSITION DE LOI D'INITIATIVE SÉNATORIALE NÉE D'UN TRAVAIL CONCRET, COLLÉGIAL ET TRANSPARTISAN

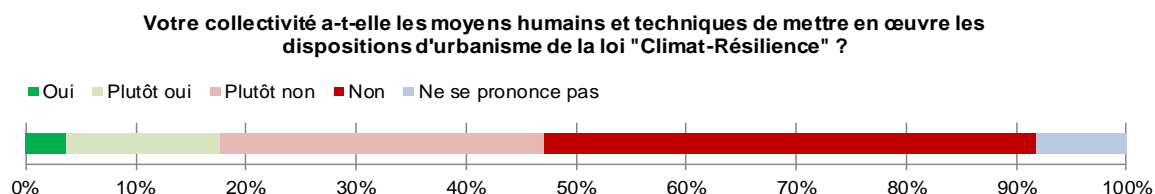
### A. LES TERRITOIRES ATTENDENT DES RÉPONSES, MAIS LE GOUVERNEMENT TARDE À RÉAGIR

Tant le Sénat que les associations représentatives d'élus locaux se sont fortement mobilisés, dès la présentation des projets de décret d'application de la loi, appelant le Gouvernement à faciliter la mise en œuvre du « ZAN » en adaptant son cadre juridique et en dotant les collectivités territoriales de nouveaux outils.

**« Sur un sujet si structurant pour l'aménagement de notre pays, pour des décennies à venir, l'État se doit de soutenir la construction d'un consensus, d'accepter la critique constructive des parties prenantes, d'adapter les principes aux réalités. [...] C'est à ces conditions que pourra se créer un réel élan national en faveur de la préservation des sols et des espaces, sans mettre en danger la cohésion territoriale ni tomber dans le piège d'une opposition entre espaces urbains et ruraux.**

*(Communiqué de presse de la commission des affaires économiques, 14 mars 2022)*

En juillet 2022, un an après l'adoption de la loi Climat-résilience, la **consultation en ligne des élus locaux** organisée par les commissions des affaires économiques et de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat révélait que **72 % des élus s'estimaient insuffisamment informés sur le « ZAN »**, et que **seuls 18 % d'entre eux pensaient disposer des moyens humains et techniques pour mettre en œuvre** les dispositions de la loi Climat-résilience en matière de lutte contre l'artificialisation des sols.



En dépit de ces constats unanimes d'inadéquation du cadre juridique et de manque d'outils pour « faire le ZAN », **le Gouvernement n'a jamais proposé aucune évolution concrète du cadre juridique et réglementaire du « ZAN »**. Ce positionnement attentiste est dommageable, car les collectivités territoriales portent seules, sans accompagnement, la charge de mettre en œuvre une politique inaboutie et pourtant contraignante.

## B. POUR RÉPONDRE AUX DIFFICULTÉS PRATIQUES ET CONCILIER DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL ET SOBRIÉTÉ FONCIÈRE, UNE INITIATIVE SÉNATORIALE TRANSPARTISANE AU FORMAT UNIQUE

Le Sénat a donc pris l'initiative, en **septembre 2022**, de constituer une **mission conjointe de contrôle relative à la mise en application des objectifs du « ZAN »**, chargée de mettre en commun les travaux de quatre commissions permanentes (affaires économiques, aménagement du territoire et développement durable, finances et lois) et de proposer des solutions concrètes aux difficultés rencontrées par les acteurs de terrain. Composée de sénateurs issus de tous les bancs, **cette mission pluri-partisane a conduit près d'une quarantaine d'auditions** et un cycle de consultations approfondi afin de nourrir ses travaux des appréciations de terrain les plus récentes.

*« Si l'objectif de sobriété foncière est nécessaire et légitime, le bilan de nos travaux, tiré de manière unanime, est que le cadre juridique du « ZAN » est aujourd'hui largement perfectible. Pourtant, en dépit des groupes de travail ministériels, des consultations, et des déclarations du Gouvernement, à ce jour, rien n'a évolué concrètement, ni dans la loi, ni dans les décrets. »*

*(Communiqué de presse de la mission conjointe de contrôle, 8 décembre 2022)*

À l'issue de ses travaux, le 14 décembre 2022, la mission conjointe de contrôle a déposé une proposition de loi pluripartisane, comportant 13 articles et visant à faciliter la mise en œuvre du « ZAN » au cœur des territoires.

## C. LE TEXTE : QUATRE AXES POUR UNE MISE EN ŒUVRE DU « ZAN » PLUS ÉQUITABLE, PLUS EFFICACE ET PLUS APAISÉE

La proposition de loi présentée le 14 décembre dernier **répond à deux grands principes**.

- D'une part, ne pas **remettre en cause le cadre ou l'esprit général de la politique de lutte contre l'artificialisation des sols** introduite par la loi Climat-résilience. En particulier, elle ne modifie ni l'objectif national de réduction de 50 % de l'artificialisation en 2031 ni l'objectif d'atteinte de la « zéro artificialisation nette » en 2050. Elle ne remet pas non plus en cause l'application de cette politique à l'ensemble du territoire français : l'incontestable urgence climatique et environnementale doit engager l'ensemble de la Nation dans une démarche commune de sobriété foncière.

- D'autre part, adapter, compléter et **réinsuffler au texte de la loi Climat-résilience l'esprit de décentralisation et de différenciation** défendu de manière constante par le Sénat, et que les décrets d'application ont contribué à dévoyer. L'aménagement du territoire et l'urbanisme sont, avant tout, des compétences locales, absolument centrales pour les libertés locales, le développement des territoires, et la lutte contre les inégalités. Face à la tentation étatique d'un centralisme déguisé, il est primordial de démontrer que la transition environnementale ne pourra se faire sans les collectivités et sans la décentralisation. C'est dans cet esprit que les auteurs proposent d'améliorer le dialogue territorial et de doter les collectivités de nouveaux outils pour répondre aux défis de demain.

Les 13 articles de la proposition de loi s'organisent ainsi autour de **quatre axes d'action**.

#### **FAVORISER LE DIALOGUE TERRITORIAL ET RENFORCER LA GOUVERNANCE DÉCENTRALISÉE**

**Article 1<sup>er</sup>** – Laisser le temps au dialogue territorial en prolongeant d'un an le délai laissé pour la modification des documents régionaux et en adaptant les étapes de la procédure de modification du SRADDET

**Article 2** – Restaurer un rapport de prise en compte plutôt que de compatibilité entre les documents régionaux et les documents d'urbanisme locaux, conformément à la répartition des compétences décentralisées

**Article 3** – Instaurer une gouvernance décentralisée du « ZAN » associant de manière renforcée l'échelon communal au sein d'une « conférence régionale de gouvernance »

#### **ACCOMPAGNER LES PROJETS STRUCTURANTS DE DEMAIN**

**Article 4** – Préserver les grands projets en prévoyant qu'ils fassent l'objet d'une comptabilisation séparée et ne pèsent pas sur les enveloppes des collectivités concernées

**Article 5** – Faciliter la mutualisation de projets d'ampleur régionale, en prévoyant notamment un « droit de proposition » pour les communes et EPCI

#### **MIEUX PRENDRE EN COMPTE LES SPÉCIFICITÉS DES TERRITOIRES**

**Article 6** – Améliorer la prise en compte des efforts de réduction de l'artificialisation déjà réalisés par les collectivités territoriales dans le passé

**Article 7** – Garantir à chaque commune une « surface minimale de développement communale » d'un hectare : la répartition territoriale de l'effort de réduction de l'artificialisation ne pourra pas conduire à octroyer à une commune une enveloppe inférieure à cette surface minimale, risque réel au sein de la ruralité

**Article 8** – Sanctuariser une « part réservée au développement territorial » pour les projets d'intérêt général non anticipés ou qui ne rentreraient pas dans les enveloppes initiales affectées aux communes et EPCI

**Article 9** – Mieux protéger les espaces verts et la nature en ville, tout en facilitant la densification des espaces déjà urbanisés

**Article 10** – Prendre en compte l'impact du recul du trait de côte et ne pas empêcher la recomposition spatiale du littoral ; prendre en compte les spécificités des territoires de montagne et ultramarins au regard du « ZAN »

#### **PRÉVOIR LES OUTILS POUR FACILITER LA TRANSITION VERS LE « ZAN »**

**Article 11** – Inciter l'État à transmettre rapidement aux collectivités locales des données d'artificialisation fiables et complètes ; à défaut, préserver les outils locaux d'observation de l'artificialisation

**Article 12** – Instaurer un « sursis à statuer ZAN » et un « droit de préemption ZAN », afin de lutter contre la spéculation foncière et la « ruée vers le foncier », tout en favorisant les efforts de renaturation et de recyclage foncier

**Article 13** – Prendre en compte dès 2021 les efforts de renaturation des collectivités territoriales, conformément à la logique « d'artificialisation nette »

### 3. SOUTENANT PLEINEMENT LES AVANCÉES PORTÉES PAR LE TEXTE DE LA MISSION CONJOINTE, LA COMMISSION SPÉCIALE L'A COMPLÉTÉ POUR APPROFONDIR SON INTENTION FACILITATRICE

#### A. LA COMMISSION SPÉCIALE A VALIDÉ TANT LA DÉMARCHE QUE LES ORIENTATIONS DE LA PROPOSITION DE LOI

Comme l'y a invité son rapporteur, **la commission spéciale a validé les orientations de la proposition de loi et les mesures qu'elle porte**. Les auditions réalisées dans le cadre de ses travaux ont démontré que **l'intention du texte est à la fois comprise et partagée** sur tous les bancs et par la plupart des acteurs de terrain, car il convient d'apporter rapidement les clarifications et adaptations nécessaires à la bonne application du « ZAN ».

La commission spéciale a notamment **pleinement soutenu l'article 2**, qui prévoit de restaurer un rapport de **prise en compte entre les dispositions relatives au « ZAN » du SRADDET** et des autres documents de planification régionale, et les documents d'urbanisme locaux. Le rapporteur a estimé que ce retour à l'esprit de la loi est nécessaire, car **cette mesure qui touche directement à l'exercice des compétences décentralisées respectives des Régions et des communes conditionne l'acceptabilité même du « ZAN » dans les territoires** : sans souplesse et sans marge d'adaptation des objectifs quantitatifs fixés par la Région, quelle sera la possibilité réelle de territorialiser et de différencier ? À défaut de la mesure portée par l'article 2, les SRADDET seraient transformés par les décrets d'application en « super-SCoT régionaux », sans que cette transformation n'ait jamais été soumise au Parlement.

La commission a également **confirmé** la rédaction de **l'article 3**, qui renforce la gouvernance du « ZAN » en remplaçant les conférences des SCoT par une « **conférence régionale de gouvernance du ZAN** ». Outre les représentants des SCoT, y siègeraient également des représentants des communes et EPCI. Le rôle d'avis conféré à cette conférence régionale permettra **d'intensifier le dialogue entre collectivités territoriales** ; de même que ses nouvelles missions de suivi des trajectoires permettront un **meilleur pilotage du « ZAN » en cours de période décennale**.

#### B. UN TEXTE PRÉCISÉ ET COMPLÉTÉ POUR APPROFONDIR SON INTENTION FACILITATRICE

En outre, la commission spéciale a **complété les dispositifs de la proposition de loi afin de répondre aux problèmes pratiques soulevés par la mise en œuvre du « ZAN »**, en particulier afin de :

##### ➤ **Faciliter l'évolution des documents d'urbanisme**

En cohérence avec les simplifications procédurales et de calendrier portées par **l'article 1<sup>er</sup>**, la commission a adopté plusieurs amendements visant à :

- **rétablir le délai minimal de deux mois pour la mise à disposition du public du projet de modification du SRADDET**, afin de favoriser l'appropriation par la population des enjeux de sobriété foncière au niveau local et ainsi renforcer l'acceptabilité de cette dernière (**COM-59**) ;
- permettre aux régions d'**utiliser les procédures dérogatoires d'évolution des SRADDET** prévues par la proposition de loi **pour les modifications concomitantes des autres volets** requises par les lois Climat-résilience et « 3DS » (énergies renouvelables, logistique, infrastructures aéroportuaires...),

favorisant ainsi la lisibilité de l'action des régions, tout en limitant les coûts (**COM-58** et **COM-18**) ;

- introduire, par parallélisme avec la procédure dérogatoire proposée pour les SRADDET, la possibilité d'une **consultation simultanée du public et des personnes publiques associées, pour les modifications des SCoT et les PLU(i)** relatives à la lutte contre l'artificialisation des sols (**COM-60**).

Au même article 1<sup>er</sup>, elle a également souhaité permettre aux collectivités territoriales de **saisir la commission départementale de conciliation en matière d'urbanisme**, dans les cas où la modification des cartes communales, plans locaux d'urbanisme ou schémas de cohérence territoriale rendue obligatoire par la loi Climat-résilience ferait émerger des divergences problématiques entre l'administration déconcentrée et les élus locaux (**COM-61**). Il faut sécuriser juridiquement cette phase de modification générale des documents d'urbanisme et apaiser le dialogue.

#### ➤ **Mieux piloter l'artificialisation liée aux grands projets**

À **l'article 4**, la commission a prévu qu'une **information soit donnée sur l'artificialisation due aux projets d'ampleur nationale et européenne** conduits entre 2011 et 2021, et pas seulement entre 2021 et 2031, afin de permettre un **suivi effectif de l'artificialisation** induite par ces projets (**COM-69**). Elle a demandé que l'État définisse une trajectoire de réduction de cette artificialisation résultant des « grands projets » (**COM-12**). Elle a instauré un délai limite de deux mois pour l'avis rendu par la commission régionale de gouvernance sur la qualification des projets d'ampleur nationale ou européenne (**COM-68**). Enfin elle a inclus les projets relevant d'une concession de service public de l'État parmi ceux qui peuvent recevoir cette qualification (**COM-28**), dès lors qu'ils relèvent d'un intérêt majeur.

À **l'article 5**, la commission a prévu que l'artificialisation résultant des **projets d'ampleur régionale** seraient comptabilisés de manière séparée de celle induite par les autres projets (**COM-13**). Elle a également prévu un délai limite de deux mois pour les avis rendus au sujet de la qualification de ces projets (**COM-72**).

#### ➤ **Clarifier la comptabilisation de l'artificialisation et de la renaturation**

À **l'article 9**, la commission spéciale a adopté un amendement visant à **exclure les pelouses situées sur des parcelles affectées à une activité secondaire ou tertiaire des surfaces considérées comme non artificialisées**, afin de favoriser la densification industrielle et économique à l'échelle de la parcelle et ne pas pénaliser les projets d'extension (**COM-80**). Ce même amendement inclut en revanche dans les surfaces non artificialisées les pelouses attenantes aux infrastructures de transport, afin de réduire leur emprise foncière souvent fort importante. La commission spéciale a également adopté un amendement visant à **considérer comme artificialisée une surface dont l'état de pollution des sols est incompatible en l'état avec un usage récréatif ou agricole**, dans le but d'inciter les porteurs de projets à y conduire les opérations de dépollution préalables à de nouveaux aménagements - qui ne compteraient alors pas pour de l'artificialisation nouvelle - ou des opérations de renaturation afin d'améliorer le solde net d'artificialisation potentielle (**COM-81**).

Dans un nouvel **article 12 bis**, la commission a logiquement prévu **d'imputer sur la période 2011-2021 l'artificialisation résultant de projets décidés avant l'adoption de la loi Climat-résilience**, mais dont la réalisation a été différée (**COM-89**). Cette mesure de bon sens est essentielle, notamment pour éviter de remettre en cause un grand nombre de projets portés par les collectivités, tels que les zones d'aménagement concerté (ZAC) ou les grandes opérations d'urbanisme (GOU) réalisées sur plusieurs années avec de lourds investissements.

À **l'article 13**, la commission spéciale a adopté un amendement du rapporteur (**COM-90**) visant à mieux prendre en compte l'artificialisation réelle des surfaces pendant les phases de travaux, afin de ne pas impacter négativement les possibilités des

communes de faire usage de leur enveloppe d'artificialisation sur le reste de leur territoire.

➤ **Préserver la capacité de chaque commune à assurer son développement**

À **l'article 6**, la commission a adopté sur proposition du rapporteur un amendement (**COM-76**) qui améliore la **prise en compte des efforts de sobriété foncière** effectués par les collectivités territoriales, lors de la déclinaison des objectifs de réduction de l'artificialisation par les SRADDET et les SCoT. Les efforts seront désormais comptabilisés **dans les mêmes termes par les SRADDET et les SCoT sur toute la période**.

À **l'article 7**, la commission spéciale a **soutenu le dispositif de « surface minimale de développement communale » d'un hectare**, destiné à apporter la garantie aux communes – notamment petites et rurales - que leurs perspectives de développement ne seront pas sacrifiées dans le cadre de la territorialisation des objectifs du « ZAN ».

À l'initiative du rapporteur, elle a adopté une rédaction globale de l'article (**COM-77**) visant à **prévoir cette garantie directement au niveau législatif**, sans renvoyer sa modulation aux SRADDET ni au SCoT. Cela simplifiera l'application du dispositif et garantira le respect de cette source minimale, dès maintenant et tout au long du processus de détermination des objectifs territorialisés de réduction de l'artificialisation. Il est aussi prévu que le niveau de cette **surface minimale soit revu à la baisse après chaque période décennale**, en vue de contribuer à l'atteinte de la « zéro artificialisation nette » d'ici 2050. Il est précisé que ces surfaces minimales seront bien comptabilisées dans les enveloppes globales d'artificialisation autorisées au titre de la loi Climat-résilience et **n'empotent aucune dérogation**.

À **l'article 8**, la commission a adopté un amendement visant à **supprimer l'échelon intercommunal l'instauration d'une « part réservée au développement territorial » au niveau intercommunal**, tout en la maintenant au niveau du SCoT et du SRADDET (**COM-47**). Cette modification est gage de simplification et préservera la cohérence au sein du périmètre du SCoT. De plus, afin de **garantir un ciblage pertinent de la « part réservée »**, la commission a **renforcé la justification de la qualification des projets** concernés : il devra être démontré qu'ils ne pouvaient pas être réalisés au sein des espaces déjà urbanisés (**COM-79**).

➤ **Prendre en compte la spécificité des territoires littoraux et ultramarins**

À **l'article 10**, la commission spéciale a adopté un amendement visant à **garantir que les surfaces artificialisées rendues impropres à l'usage en raison du recul du trait de côte devront faire l'objet d'actions ou d'opérations effectives de restauration** pour être considérées comme renaturées au sens du « ZAN » (**COM-83**). Elle a également adopté un amendement prévoyant que les **relocalisations dues au recul du trait de côte fassent l'objet d'une étude préalable de densification**, afin de limiter et rationaliser la consommation de nouveaux espaces (**COM-84**).

La commission spéciale a également adopté deux amendements identiques (**COM-19 et COM-33**), dans une logique de souplesse et de différenciation territoriale au bénéfice des territoires ultramarins, afin de préciser que **les trajectoires de réduction de l'artificialisation des sols en outre-mer, fixées par les schémas régionaux d'aménagement (SAR), tiennent compte des contraintes auxquelles sont soumises les communes incluses dans le périmètre d'un schéma de mise en valeur de la mer**. La prise en compte de ce document, qui détermine les orientations en matière de développement, de protection et d'équipement à l'intérieur du périmètre, et notamment les sujétions particulières nécessaires à la préservation de l'espace marin et littoral, est une mesure qui **répond à la volonté de la commission spéciale de tenir compte des efforts passés**.



➤ **Préserver les dispositifs locaux d'observation de l'artificialisation**

Par l'adoption de trois amendements identiques (**COM-14, 23 et 85**), la commission spéciale a souhaité, à **l'article 11**, sécuriser les dispositifs locaux d'observation foncière, en précisant que **la mise à disposition par l'État des données de consommation d'espaces et d'artificialisation n'est pas exclusive des données locales** que les régions et les autres collectivités pourraient collecter pour suivre leurs trajectoires d'artificialisation.

➤ **Doter les élus locaux de nouveaux outils efficaces pour lutter contre l'artificialisation**

La commission a **amélioré les outils de sursis à statuer et de droit de préemption spécifiques** au « ZAN » proposés par **l'article 12** du texte. Concernant le droit de préemption, elle a précisé que la renaturation, qui figure parmi les finalités de ce nouveau droit, **peut inclure la préservation ou la restauration de continuités écologiques** (**COM-87**). La commission a également adopté une rédaction globale du dispositif de sursis à statuer (**COM-88**), qui **étend notamment sa durée maximale à quatre ans**, afin de couvrir l'ensemble de la période de modification des documents d'urbanisme. Il permet aussi aux collectivités couvertes par un SCoT de recourir au sursis à statuer **dès l'adoption du SCoT modifié** au titre de la loi Climat-résilience, plutôt que de recourir à un plafond communal indicatif, ce qui est gage de simplification.

À **l'article 11**, la commission a par ailleurs adopté un amendement demandant la remise d'un rapport au Parlement, dans un délai d'un an, sur le **recensement des terrains à renaturer à l'échelle du territoire national**, ainsi que leur **localisation**, leur **qualité** et **l'estimation du coût des opérations de renaturation** (**COM-17**).



## **EN SÉANCE**

En séance publique, le Sénat a **confirmé la pertinence des propositions** portées par le texte. L'ensemble des articles de la proposition de loi a été adopté à une large majorité : le Sénat a ainsi démontré qu'il porte depuis de longs mois une position d'union, de constance et de cohérence sur le sujet du « ZAN ».

L'examen du texte en séance publique a **maintenu l'intégrité des équilibres du texte, et n'ont remis en cause ni les objectifs quantitatifs fixés par la loi Climat-résilience, ni les échéances principales** de 2031 et 2050.

Une seule dérogation a été introduite en séance publique, au bénéfice de l'activité agricole : le Sénat a ainsi adopté les amendements prévoyant que **l'artificialisation engendrée par la construction de bâtiments nécessaires à l'exploitation agricole ne soit pas comptabilisée** (**article 9**) (*amendements identiques n° 66, n° 29 et n° 175*). Cette mesure tend à reconnaître le caractère indispensable des constructions agricoles pour le maintien de l'activité agricole de notre pays : protéger les terres agricoles par le « ZAN » n'a de sens que si l'agriculture peut vivre.

Les amendements adoptés en séance publique ont surtout eu pour objet de **rendre le texte plus opérant sur le terrain et plus solide juridiquement**. Ont notamment été adoptés des amendements visant à :

- **permettre à chaque Région de formuler une composition alternative pour la conférence régionale de gouvernance du « ZAN »** sous six mois, afin de l'adapter aux spécificités locales (**article 3**). À défaut, ce sera la composition fixée par la loi qui s'appliquera (*amendements identiques n° 10 et n° 101*), qui prévoit en outre désormais la pleine **participation des départements** (*amendements identiques n° 5, n° 125 et n° 167*) ;

- **inclure les projets d'intérêt pour la souveraineté économique nationale ou européenne parmi les « grands projets »**, dont l'impact en termes d'artificialisation ne sera pas imputé aux enveloppes des collectivités territoriales (**article 4**). Cette inclusion est nécessaire pour permettre au pays de conduire les projets stratégiques nécessaires à la reconstruction de la souveraineté industrielle, technologique ou énergétique (*amendements identiques n° 40, n° 42, n° 70, n° 99, n° 106, n° 133 et n° 204*). Ont également été inclus les projets appartenant aux circonscriptions de **grands ports maritimes ou fluviomaritimes** (*amendements n° 52, n° 170 et n° 180*). Le Sénat a également précisé qu'il pourra être prévu, au niveau régional, une **enveloppe complémentaire d'artificialisation réservée, visant à anticiper les conséquences indirectes des grands projets** (nouvelle activité économique, attractivité démographique, équipements connexes...), qui sera mutualisée entre les territoires de la Région (*amendement n° 120*) ;
- **étendre aux collectivités non couvertes par un SRADDET le recours à la mutualisation régionale** des projets d'ampleur régionale (**article 5**), c'est-à-dire l'Île-de-France, la Corse et les régions d'Outre-mer dotées de SAR (*amendement n° 193*) ;
- **adapter la surface minimale de développement communal à la situation des communes nouvelles** (**article 7**), en la majorant d'un demi-hectare par ancienne commune, dans la limite de deux hectares (*amendement n° 80*) ;
- **qualifier les friches de surfaces artificialisées** (**article 9**), mesure de bon sens visant à reconnaître l'altération des sols des friches, souvent polluées ou imperméabilisées, et à encourager leur réutilisation pour de nouveaux projets de construction ou de renaturation (*amendement n° 75*) ;
- **permettre l'utilisation des données d'observation foncière recueillies au niveau départemental**, afin de ne négliger aucune source de données fiables, en particulier lorsqu'elles seront plus fines que l'outil national en cours de création (*amendement n° 57*) ;
- **faciliter et accélérer le recours au droit de préemption « ZAN »** introduit par la proposition de loi (**article 12**), en prévoyant son institution par délibération plutôt que par modification du document d'urbanisme, afin que les collectivités territoriales puissent réagir plus vite dans la période transitoire (*amendement n° 57*) ;
- **imputer sur la période 2011-2021 les projets déjà engagés** ayant fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique ou d'une déclaration de projet avant la loi Climat-résilience, ou dont la demande d'autorisation a été déposée avant cette même loi (**article 12 bis**), pour ne pas porter un coup d'arrêt aux projets déjà lancés ou d'intérêt général (*amendements n° 128 et amendements identiques n° 50 et n° 143*) ;
- **rendre plus opérante la prise en compte de la renaturation dès 2021** (**article 13**), en faisant référence à la consommation d'ENAF et non à l'artificialisation (*amendement n° 260*) ;
- prévoir la remise d'un rapport relatif au **renforcement des outils d'ingénierie** publique territoriale en vue d'atteindre les objectifs du « ZAN » (*amendements identiques n° 92 et n° 244*).



## LA SUITE DE LA NAVETTE

Jeudi 6 juillet 2023, les sénateurs et les députés réunis en commission mixte paritaire (CMP) sont parvenus à un accord sur la proposition de loi « ZAN ».

**La commission spéciale a obtenu le respect des grandes priorités affichées par le Sénat en première lecture ou bien la préservation des principaux apports du texte tel que voté par le Sénat.**

1. La commission mixte paritaire a validé **l'extension des délais laissés aux collectivités territoriales pour intégrer les objectifs de lutte contre l'artificialisation dans leurs documents de planification et d'urbanisme** : elle sera de 9 mois pour les documents régionaux et de 6 mois pour les documents locaux d'urbanisme (**article 1<sup>er</sup>**).

Ces délais de modification ont été rendus non-contraignants pour la Corse et les régions d'outre-mer, qui ne sont pas soumis à l'objectif de réduction de moitié du rythme d'artificialisation sur la période 2021-2031.

Au même article, la possibilité pour les collectivités territoriales de saisir la commission départementale de conciliation en matière d'urbanisme a également été maintenue.

**2.** La commission a **précisé les modalités de comptabilisation dérogatoire des projets d'envergure nationale et européenne (article 4)** : pour la période 2021-2031, l'artificialisation induite par ces derniers ne sera pas imputée aux collectivités d'implantation, mais sera mutualisée entre les régions couvertes par un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), à concurrence de 10 000 hectares. Les éventuels dépassements de ce forfait ne seront comptabilisés ni au niveau des collectivités, ni au niveau national.

Au même article, elle a également précisé que les aménagements et équipements connexes (notamment les logements) pourraient être considérés comme des projets d'envergure régionale.

**3.** La commission a **conforté le rôle des élus locaux dans la gouvernance du « ZAN »** :

- d'une part en confirmant la **création d'une « conférence de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols »**, composée exclusivement d'élus compétents en matière d'urbanisme ou d'aménagement du territoire et de représentants de l'État, ainsi que, à titre consultatif, de représentants des départements (**article 3**). En Corse, le rôle de cette conférence sera confié à la chambre des territoires ;

- d'autre part, en **donnant à la région, après consultation de cette conférence, un pouvoir de co-construction de la liste des projets d'envergure nationale ou européenne** dont l'artificialisation fait l'objet d'une comptabilisation séparée, fixée par arrêté du ministre chargé de l'urbanisme : elle pourra proposer l'inscription de projets et rendre un avis sur la liste. Une **commission de conciliation**, chargée de régler les différends à ce sujet entre la région et l'État, a été instituée (**article 4**).

**4.** Afin de **préserver la capacité, pour toutes les communes, d'assurer leur développement**, la commission a maintenu le dispositif de **surface minimale de développement communal**, fixé pour la première période décennale à 1 hectare (**article 7**) ; ce dispositif s'appliquera à **toutes les communes**, dès lors qu'elles disposent d'une carte communale ou d'un document d'urbanisme, ou s'engagent à en élaborer un avant août 2026 ; cette surface minimale de développement pourra, à l'initiative des maires des communes bénéficiaires, être **mutualisée à l'échelle de l'intercommunalité**.

**5.** La commission a rétabli **les outils créés au bénéfice des élus locaux pour lutter contre l'artificialisation**. Elle a ainsi :

- restauré le mécanisme **de sursis à statuer** dans sa version adoptée par le Sénat, et réintroduit le **droit de préemption**, sous la forme d'un élargissement du droit de préemption urbain (**article 12**) ;

- confirmé la **prise en compte dès 2021 des efforts de renaturation des collectivités territoriales**, conformément à la logique « d'artificialisation nette » (**article 13**) ;

- **aménagé les modalités de prise en compte du recul du trait de côte**, en permettant de considérer comme désartificialisées, par anticipation, les surfaces susceptibles d'être soumises au recul du trait de côte à horizon de 30 ans, tout en prévoyant qu'elles seraient à nouveau considérées comme artificialisées en l'absence de renaturation au terme de la première période décennale (**article 10**).

**6.** La commission a également enrichi **le rapport d'étape** prévu par la loi Climat-résilience en 2026 (**article 14**) et a, en outre, prévu la remise, dans un délai de 6 mois, d'un **rapport au Parlement relatif à la fiscalité** comme outil de lutte contre l'artificialisation de sols (**article 15**).

**7.** Enfin, la commission s'est accordée sur la **suppression de plusieurs articles dont les dispositions seront en grande partie reprises par voie réglementaire (articles 2, 5, 6, 8, 9, 11 et 12 bis)**.

Jeudi 13 juillet 2023, le Sénat a définitivement adopté, par 326 voix pour et 1 contre, la proposition de loi « ZAN » en séance publique.

## POUR EN SAVOIR +

- L'Essentiel sur la proposition de loi résultant des travaux de la mission conjointe de contrôle relative à la mise en application du "ZAN"
- La page internet de la mission conjointe de contrôle relative à la mise en application du "ZAN"
- L'Essentiel sur les résultats de la consultation en ligne des élus locaux sur l'objectif "ZAN"
- Rapport d'information de Jean-Baptiste Blanc, fait au nom de la commission des finances, *Les outils financiers pour soutenir l'atteinte de l'objectif de zéro artificialisation nette*, déposé le 29 juin 2022
- Rapport d'information de Jean-Baptiste Blanc, Anne-Catherine Loisier et Christian Redon-Sarrazy fait au nom de la commission des affaires économiques, *L'objectif ZAN à l'épreuve des territoires*, déposé le 12 mai 2021
- Rapport sur le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, de Jean-Baptiste Blanc, Daniel Gremillet, Dominique Estrosi Sassone et Anne-Catherine Loisier, Tome I, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 1<sup>er</sup> juin 2021
- Rapport sur la proposition de loi visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de « zéro artificialisation nette » au cœur des territoires de M. Jean-Baptiste BLANC, fait au nom de la commission spéciale, déposé le 8 mars 2023
- Texte n° 76 (2022-2023) adopté par le Sénat le 16 mars 2023



**Valérie Létard**

Présidente

Sénatrice du Nord  
(Union centriste)



**Jean-Baptiste Blanc**

Rapporteur

Sénateur de Vaucluse  
(Les Républicains)

COMMISSION SPÉCIALE SUR LA PROPOSITION DE LOI VISANT À FACILITER LA MISE EN ŒUVRE DES OBJECTIFS DE "ZÉRO ARTIFICIALISATION NETTE" AU CŒUR DES TERRITOIRES

[http://www.senat.fr/commission/spec/cs\\_ppl\\_zero\\_artificialisationnette.html](http://www.senat.fr/commission/spec/cs_ppl_zero_artificialisationnette.html)

Téléphone : 01.42.34.23.20

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl22-205.html>

