



MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE
ET DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES

*Liberté
Égalité
Fraternité*



Zéro Artificialisation Nette

**FASCICULE 2 : PLANIFIER
LA CONSOMMATION ET
L'ARTIFICIALISATION DES SOLS**

Version du 21/12/2023



FASCICULE

2

PLANIFIER LA CONSOMMATION ET L'ARTIFICIALISATION DES SOLS

- P.4** Préambule
- P.10** Principes généraux
- P.20** Déclinaison dans les documents de planification régionale (SRADDET, SAR, SDRIF, PADDUC)
- P.30** Déclinaison dans les documents d'urbanisme (SCoT, PLU, cartes communales)
- P.37** Suivi de l'atteinte des objectifs au niveau local
- P.42** **Annexes I**
Principe de la hiérarchie des normes modifié par l'ordonnance du 17 juin 2020
- P.43** **Annexes II**
Procédures détaillées d'évolution des schémas de planification et documents d'urbanisme

AUTRES FASCICULES DISPONIBLES :

- 1** DÉFINIR ET OBSERVER LA CONSOMMATION D'ESPACES NATURELS, AGRICOLES ET FORESTIERS ET L'ARTIFICIALISATION DES SOLS
- 3** MOBILISER LES LEVIERS EN FAVEUR DE PROJETS DE TERRITOIRES SOBRES EN FONCIER
- 4** ACCOMPAGNER LA SOBRIÉTÉ FONCIÈRE ET LE RECYCLAGE URBAIN



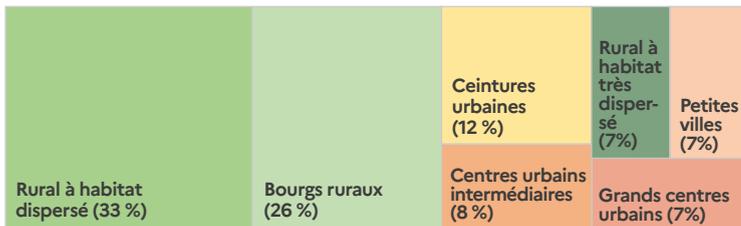


Ecovillage des Noés, Val de Reuil.

PRÉAMBULE

Chaque année, **24 000 ha d'espaces naturels, agricoles et forestiers¹** ont été consommés en moyenne en France lors de la dernière décennie, soit près de 5 terrains de football par heure. **Tous les territoires sont concernés**, majoritairement ceux sans tension immobilière (60 %), et en particulier les espaces périurbains et ruraux peu denses.

Les conséquences sont écologiques (érosion de la biodiversité, aggravation du risque d'inondation par ruissellement, limitation du stockage carbone), **mais aussi socioéconomiques** (coûts des équipements publics, augmentation des temps de déplacement et de la facture énergétique des ménages, dévitalisation des territoires en déprise, diminution du potentiel de production agricole etc.).

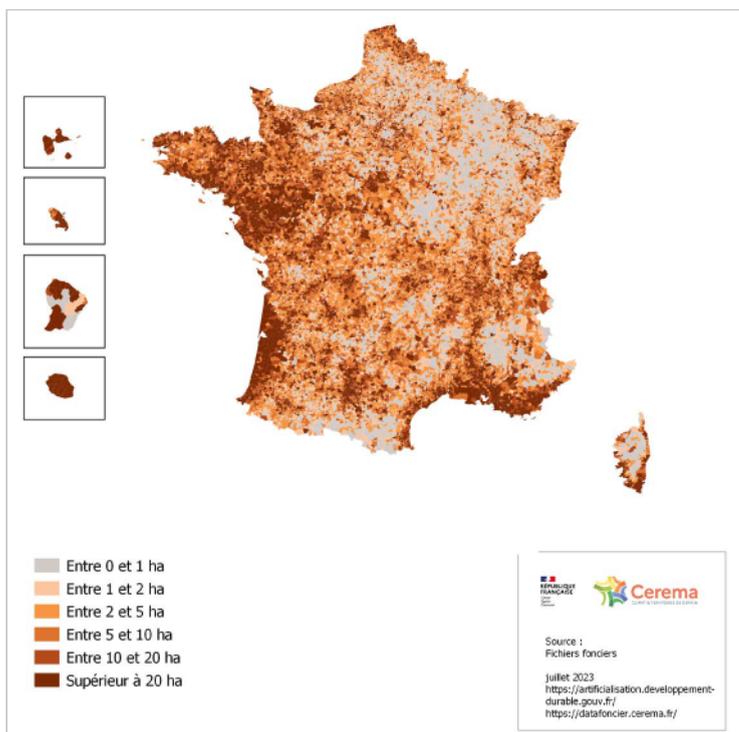


Répartition de la consommation d'ENAF 2011-2021 par typologie de communes (Cerema, sur la base du zonage Insee)

La France s'est donc fixée, dans le cadre de la loi « Climat et résilience »² **l'objectif d'atteindre le « zéro artificialisation nette des sols » en 2050**, avec un **objectif intermédiaire** de réduction de moitié de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers dans les dix prochaines années, d'ici à 2031.

La loi « Climat et résilience » a introduit une **définition** de l'artificialisation des sols dans le code de l'urbanisme, en référence à l'atteinte aux fonctionnalités des sols. Le législateur a également précisé les modalités de fixation et d'évaluation de l'objectif de réduction de l'« artificialisation nette ». Des **dispositifs locaux d'observation** ont été renforcés et plusieurs outils nationaux sont mis à disposition par l'Etat (dont un observatoire national mettant en ligne les données de consommation d'espace et d'artificialisation des sols) pour suivre l'artificialisation des sols à toutes les échelles et développer des stratégies en faveur de la sobriété foncière.

Consommation d'ENAF entre 2011 et 2021



Cette trajectoire progressive est à décliner dans les documents de planification et d'urbanisme : les schémas régionaux (SRADDET, SDRIF, SAR, PADDUC) doivent intégrer et territorialiser cet objectif avant le 22 novembre 2024, et les SCoT et PLU/Cartes communales doivent être mis en compatibilité respectivement avant le 22 février 2027 et le 22 février 2028.

1. Des données et des ressources sont disponibles sur le portail de l'artificialisation des sols : <https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/>
 2. Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, modifiée par la loi n°2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en oeuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux.



© Getty Images

La trajectoire de sobriété foncière doit être conciliée avec l'objectif de soutien de la construction durable, en particulier dans les territoires où l'offre de logements et de surfaces économiques est insuffisante au regard de la demande. La **territorialisation** de la trajectoire dans les documents de planification et d'urbanisme vise en effet à moduler le rythme d'artificialisation des sols en tenant compte des besoins et des enjeux locaux.

Plusieurs **critères** sont pris en compte : les efforts passés, les enjeux de préservation des espaces naturels agricoles et forestiers, les dynamiques démographiques et économiques prévisibles, les enjeux de recompositions spatiales face aux risques naturels majeurs ou à l'érosion côtière, ainsi que l'équilibre territorial notamment les enjeux des communes rurales, littorales ou de montagne.

Une surface minimale d'un hectare de consommation est garantie à toutes les communes couvertes par un document d'urbanisme prescrit, arrêté ou approuvé avant le 22 août 2026, pour la période 2021-2031. Par ailleurs, la consommation foncière des projets d'envergure nationale ou européenne et d'intérêt général ma-

jeur sera mutualisée au niveau national, alors que les projets d'envergure régionale peuvent l'être au niveau du schéma régional.

Le **dialogue territorial** est renforcé, pour accompagner l'intégration de ces objectifs dans les documents de planification et d'urbanisme, avec la création de conférences régionales de gouvernance, et de commissions régionales de conciliation en cas de désaccord sur l'identification d'un projet d'envergure nationale ou européenne.

Les maires et présidents d'intercommunalités disposent également de **nouveaux leviers** en faveur du renouvellement urbain, de la végétalisation ainsi que de la renaturation des sols des villes et villages. La construction de nouveaux commerces ou ensembles commerciaux soumis à **autorisation d'exploitation commerciale** entraînant une artificialisation des sols est par ailleurs interdite par principe. Des dérogations ne sont possibles que pour les projets inférieurs à 10 000 m² de surface de vente.

De nouveaux modèles d'aménagement durable sont à réinventer, **en conjuguant sobriété et qualité urbaine**. La priorité est de transformer la ville existante³, en revi-

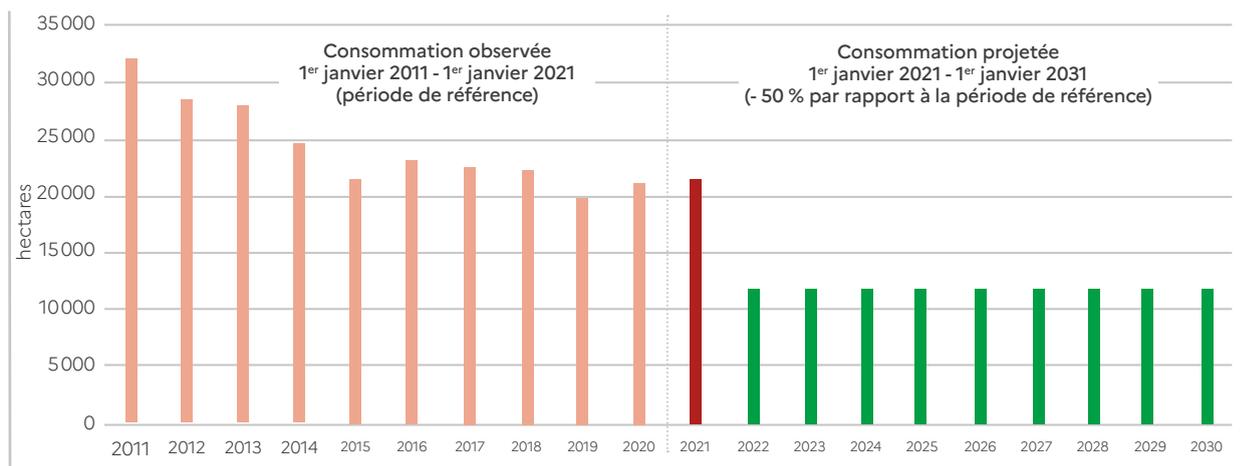
talisant les cœurs des petites et moyennes centralités, en recyclant les 170 000 ha de friches en France, en mobilisant les 1,1 M de logements vacants, et en révélant le potentiel des périphéries urbaines déqualifiées.

La densité peut être optimisée, pour faciliter l'accessibilité aux services et activités, tout en améliorant le cadre de vie de nos concitoyens, notamment en renforçant la présence de la nature en ville. A un niveau national, les opérations de moins de huit logements par hectare sont responsables de 51 % de la consommation d'espaces (dont 30 % pour les opérations de moins de cinq logements par hectare), pour une production de logements modérée (19 % du total). De manière générale, ce sont

ces opérations peu denses (moins de huit logements par hectare) qui pèsent sur la consommation d'espaces des communes.

Pour accompagner les territoires à s'engager en faveur de la sobriété foncière, plusieurs aides sont déployées, que ce soit à travers le renforcement de l'ingénierie territoriale, l'encouragement à la contractualisation ou la mobilisation de leviers fiscaux ou budgétaires, en particulier le « fonds vert » doté de 2Md€ dès 2023, avec une mesure relative au recyclage des friches (300 M€) et une mesure relative à la renaturation des villes et villages (100M€/an).

Trajectoire nationale de sobriété foncière Réduction de moitié de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ha) d'ici à 2031 par rapport à la consommation constatée entre 2011 et 2021



Source: CEREMA / observatoire national de l'artificialisation, fichiers fonciers au 1^{er} janvier 2021 (pour les années 2011 à 2020) et au 1^{er} janvier 2022 (pour l'année 2021).

Les fascicules visent à accompagner les acteurs concernés dans la mise en oeuvre de la réforme. Ils seront mis à jour régulièrement. Ils sont complémentaires des ressources documentaires en ligne sur le portail national de l'artificialisation⁴.

3. Témoignages de plusieurs acteurs engagés dans la construction d'un nouveau modèle d'aménagement durable : <https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/zero-artificialisation-nette-retours-dexperiences-en-video>
 4. Voir en particulier : <https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/bibliographie/guide-pratique-limiter-artificialisation-sols-sobriete-fonciere>.

POURQUOI RÉDUIRE L'ARTIFICIALISATION DES SOLS ?

- **Des bénéfices pour la planète :** les sols « vivants » favorisent la biodiversité, limitent les risques d'inondation par ruissellement, stockent du carbone.



L'artificialisation des sols est la **1^{ère}** cause de l'érosion de la biodiversité.



1 ha d'étalement urbain entraîne l'émission de **190 à 290 tCO₂**.

- **Des bénéfices pour les habitants :** une ville moins étalée diminue les temps et coûts de transport, limite la facture énergétique, favorise la proximité des espaces naturels, préserve le potentiel de production des sols agricoles en circuit court.



La facture énergétique des ménages serait **10 % plus faible** sans l'étalement urbain des 20 dernières années.



Les distances parcourues en voiture sont **1,5 moins importantes** pour les habitants des centralités urbaines que pour ceux des périphéries.

- **Des bénéfices pour les collectivités :** moindre coût d'investissement et de fonctionnement pour les équipements publics (réseaux, voirie, services...), un territoire préservé et résilient.

RÉPARER LA VILLE

Rénovation des espaces déjà urbanisés = plus de logements, un centre-ville dynamisé, de l'emploi local

AMÉLIORER LE CADRE DE VIE

Préservation du cadre naturel et du patrimoine = renforcement de l'attractivité du territoire et développement de la nature en ville

OPTIMISATION DES COÛTS

Optimisation des coûts = baisse des dépenses publiques par la réduction des réseaux à entretenir et l'optimisation des équipements



OBJECTIF

« ZÉRO ARTIFICIALISATION NETTE » : tous les territoires sont concernés

En France, **24 000 ha d'espaces naturels, agricoles et forestiers** ont été consommés en moyenne chaque année entre 2011 et 2020. **63 % ont été consacrés à l'habitat, 23 % aux activités économiques, 7 % aux infrastructures routières, 1 % aux infrastructures ferroviaires et le reste à destination mixte.**



○ Des enjeux adaptés à chaque territoire

La consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers a été constatée, entre 2011 et 2021, à :



60%



dans des zones où le marché immobilier est détendu.

Les petites et moyennes villes dont la périphérie s'étend et le centre est délaissé.

Une priorité : faire revivre les espaces déjà urbanisés, notamment les friches.

40%



dans des zones où le marché immobilier est tendu.

En périphérie des métropoles, parce que le coût de l'immobilier éloigne les ménages plus modestes des centres villes attractifs.

Une priorité : construire pour répondre à la demande en privilégiant le recyclage des surfaces déjà artificialisées, notamment les dents creuses.



© Getty Images

Vue aérienne de la banlieue de Lyon.

○ Une mise en place progressive et territorialisée

La trajectoire de réduction de l'artificialisation des sols doit être déclinée et adaptée dans les documents de planification régionale et d'urbanisme pour chaque territoire. Elle prend en compte les besoins des territoires et l'historique sur les 10 dernières années notamment avec les critères suivants :



- la préservation, la valorisation, la remise en bon état et la restauration des espaces naturels, agricoles et forestiers ainsi que des continuités écologiques,
- les enjeux de maintien et de développement des activités agricoles,



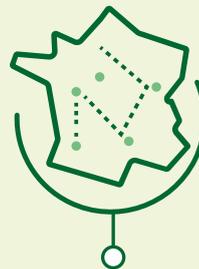
- les espaces déjà artificialisés mobilisables comme les friches et les locaux vacants,



- les efforts de sobriété foncière déjà entrepris en tenant compte du nombre d'emplois et de ménages accueillis au regard de la consommation d'espace en réponse à un besoin avéré de logement, de surface économique ou d'équipement sur le territoire ces dernières années,



- les besoins du territoire au regard des dynamiques démographiques et économiques,



- l'équilibre du territoire en tenant compte des pôles urbains, du maillage des infrastructures, des enjeux de désenclavement rural, des particularités géographiques locales (territoires littoraux et de montagne),



- l'adaptation des territoires exposés à des risques naturels et la recomposition des communes exposées au recul du trait de côte.

Principes généraux

La loi complète les objectifs généraux de l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme. L'article L. 101-2 du code de l'urbanisme prévoit depuis la loi Climat et résilience que cette action vise notamment l'atteinte des objectifs de "lutte contre l'artificialisation des sols avec un objectif d'absence d'artificialisation nette à terme". Pour rappel, l'ensemble des principes généraux fixés à cet article doivent être respectés par les documents de planification régionale et d'urbanisme¹ et ce plus particulièrement en s'appuyant sur la hiérarchie des normes et les dispositions permettant d'assurer leur déclinaison.

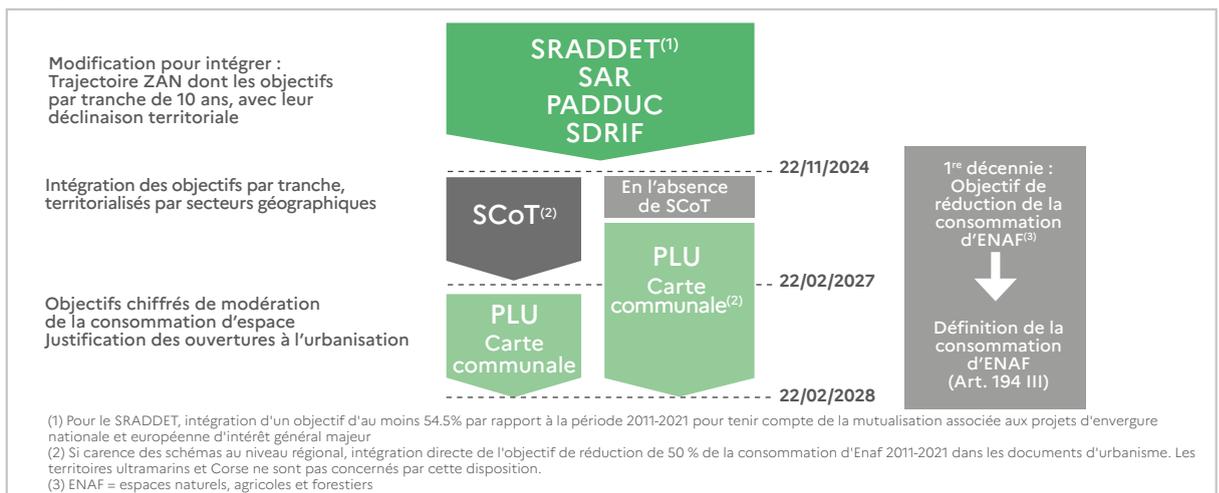
Le législateur a plus précisément fixé une **trajectoire de réduction progressive du rythme** de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) et d'artificialisation des sols, avec :

- ➔ une première étape qui consiste à réduire de moitié la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF)², pour la décennie 2021-2031, par rapport à la consommation observée sur la décennie précédente,
- ➔ une seconde étape qui consiste à fixer des objectifs de réduction de l'artificialisation nette des sols (objectifs quantitatifs et qualitatifs) par tranche de dix années, soit lors d'une deuxième tranche de 2031 à 2040, puis d'une troisième tranche de 2041 à 2050, au cours desquelles une trajectoire tendancielle de réduction de l'artificialisation doit permettre d'atteindre le "zéro artificialisation nette" (ZAN) en 2050 au niveau national.

L'article 191 de la loi Climat et résilience, qui fixe les objectifs nationaux programmatiques, précise qu'ils sont « appliqués de manière différenciée et territorialisée, dans les conditions fixées par la loi ». Le IV de l'article 194 de la loi Climat et résilience organise les modalités d'intégration des objectifs de réduction de la consommation d'espaces et de l'artificialisation (trajectoire, tranches, territorialisation) selon les échéances fixées pour chaque document, pour atteindre l'objectif de « zéro artificialisation nette » d'ici 2050. Pour prévoir et territorialiser puis décliner et intégrer ces objectifs, la loi s'appuie sur deux types de dispositifs : d'une part, sur la hiérarchie des normes, c'est-à-dire l'ensemble des liens juridiques préexistants entre les différents échelons de documents de planification et d'urbanisme, et, d'autre part, sur un ensemble de mesures nouvelles d'articulation, spécifiquement dédiées à l'objectif recherché³.

Le législateur a en effet organisé une période transitoire de 10 ans (2021-2031), nécessaire à la mise en place des observatoires nationaux et locaux mettant à disposition les données utiles à la définition de telles trajectoires de réduction de l'artificialisation nette.

Les grands principes de la déclinaison de la loi dans les documents de planification et d'urbanisme



1. Pour les documents de planification régionale voir l'article L. 4251-2 (SRADDET), l'article L. 4424-9 (PADDUC), I, l'article L. 4433-7, al. 1^{er} (SAR) et L. 123-2 du code de l'urbanisme (SDRIF) ; Pour les documents d'urbanismes voir les articles L. 141-1 (SCoT), L. 151-1 (PLU) et L. 161-3 (cartes communales) du code de l'urbanisme
 2. Article 191 de la loi Climat et résilience
 3. Voir annexe I - Grandes lignes de la réforme de la hiérarchie des normes prévue par l'ordonnance du 17 juin 2020 et comment les dispositions introduites par la loi Climat s'y intègrent.

La loi Climat et résilience a défini un cadre juridique pour décliner cette trajectoire au sein des documents de planification et d'urbanisme. Pour garantir la mise en oeuvre locale du ZAN, l'objectif de réduction par tranches de dix ans du rythme de l'artificialisation des sols doit être territorialisé dès l'échelon régional, dans le cadre de l'évolution des documents de planification régionale (SRADDET⁴, SDRIF⁵, SAR⁶ et PADDUC⁷), ainsi qu'au niveau des blocs intercommunaux et communaux via les documents d'urbanisme (SCoT, PLU intercommunaux et communaux et cartes communales).

La territorialisation de la trajectoire dans les documents de planification et d'urbanisme permet d'adapter les efforts de sobriété foncière à la réalité des besoins et aux efforts déjà consentis par le passé, afin de veiller à une certaine équité.

Pour la première tranche de dix ans (2021-2031), des échéances sont fixées au IV de l'article 194 de la loi pour la déclinaison de cette trajectoire à chaque échelon territorial, dans les documents de planification et d'urbanisme.

Au niveau régional, l'échéance est fixée au 22 novembre 2024. À l'échelle locale, les SCoT ont jusqu'au 22 février 2027 pour intégrer ces objectifs, les PLU et cartes communales jusqu'au 22 février 2028, comme le montre le schéma précédent⁸.

QUE SE PASSE-T-IL SI UNE RÉGION, OU LE BLOC LOCAL, N'INTÈGRE PAS LA TRAJECTOIRE DE SOBRIÉTÉ FONCIÈRE DANS SON DOCUMENT DE PLANIFICATION OU D'URBANISME ?

- Si les SRADDET et le SDRIF n'ont pas été modifiés ou révisés avant le 22 novembre 2024, une baisse uniforme d'au moins -50 % s'applique à tous les SCoT ou, en l'absence de SCoT, aux PLU(i) ou aux cartes communales sur la période 2021-2031. Cette disposition ne s'applique pas en cas de retard des SAR (Outre-mer) et du PADDUC (Corse) : néanmoins, les documents d'urbanisme de ces territoires resteront tenus d'évoluer pour intégrer des objectifs dans le calendrier prévu (2027 pour les SCoT et 2028 pour les PLU et CC).
- Si le SCoT n'intègre pas d'objectifs de réduction compatibles avec les documents régionaux avant le 22 février 2027 : les ouvertures à l'urbanisation sont suspendues.
- Si les PLU(i) ou les cartes communales n'intègrent pas d'objectifs de réduction, que ce soit par compatibilité avec le SCoT, ou à défaut de SCoT, avec les schémas régionaux avant le 22 février 2028 : aucune autorisation d'urbanisme ne peut être délivrée dans une zone à urbaniser du PLU ou dans les secteurs de la carte communale où les constructions sont autorisées (2^e alinéa du 9^o du IV de l'article 194).

/ Application du principe de la hiérarchie des normes /

Le SRADDET fixe d'une part de grandes orientations sur les différentes thématiques qu'il recouvre, retranscrites sous forme d'objectifs de moyen et de long termes. Ces objectifs sont pris en compte par les documents infrarégionaux. Et il énonce d'autre part des règles générales pour contribuer à atteindre ses objectifs, qui s'imposent dans un rapport de compatibilité avec les documents infrarégionaux⁹.

L'objectif de réduction du rythme de l'artificialisation des sols, que le SRADDET doit décliner sur son territoire, fait partie des objectifs à moyen et long termes contenus dans le rapport du SRADDET. Ils doivent donc être **pris en compte** par les SCoT ou, en l'absence de SCoT, par les PLU, les documents en tenant lieu et les cartes communales. La déclinaison de ces objectifs dans le fascicule des règles du SRADDET,

contribuant à la réalisation des objectifs du schéma, s'imposera dans un **rapport de compatibilité** aux documents d'urbanisme.

S'agissant des autres documents régionaux (SDRIF, SAR, PADDUC), il n'y a pas de distinction du lien juridique qu'emportent les objectifs d'une part et les règles d'autre part. Ainsi la trajectoire permettant d'aboutir à l'absence d'artificialisation et l'objectif de réduction du rythme de l'artificialisation qu'ils fixent, s'imposent dans un **rapport de compatibilité** aux SCoT ou, en l'absence de SCoT, aux PLU, aux documents en tenant lieu et aux cartes communales¹⁰.

Le schéma page suivante présente l'articulation spécifique entre documents de planification et d'urbanisme introduite par la loi Climat et résilience.

4. Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires : articles L. 4251-1 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT).

5. Schéma directeur de la région Île-de-France : articles L. 123-1 et suivants du code de l'urbanisme.

6. Schéma d'aménagement régional (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte, la Réunion) : article L. 4433-7 et suivants du CGCT.

7. Plan d'aménagement et de développement durable de la Corse : article L. 4424-29 et suivants du CGCT.

8. Les délais initialement prévus par la loi 2021-1104 du 22 août 2021 dite loi climat et résilience ont été étendus une première fois de six mois par la loi n° 2022-217 du 21 février 2022, dite loi 3DS, pour les documents de planification régionale, puis de neuf mois supplémentaires par la loi du 20 juillet 2023 pour lesdits documents, soit quinze mois de délai supplémentaire au total pour ces documents depuis la première loi. Les documents d'urbanisme SCoT et PLU bénéficient d'un délai de six mois supplémentaires par rapport au délai initialement fixé dans la loi Climat et résilience.

9. Article L. 4251-3 du code général des collectivités territoriales.

10. Articles L. 131-1 et L. 131-4 du code de l'urbanisme.

La portée juridique des documents et plans élaborés et mis en œuvre doit être appréciée au regard des **principes constitutionnels de libre administration des collectivités territoriales et de non-tutelle d'une collectivité sur une autre** (article 72 de la Constitution).

Il en est ainsi du caractère prescriptif des SRADDET et des autres documents d'aménagement régionaux sur les documents d'urbanisme de rang inférieur. Confier à une région l'élaboration d'un document qui s'impose aux collectivités de son territoire, tant qu'il est question d'un rapport de compatibilité et non de conformité, ne méconnaît pas le principe d'interdiction de toute tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre (voir la décision du Conseil constitutionnel du 25 novembre 2016, Commune de Coti-Chiavari, n° 2016-597 QPC – sur le PADDUC ; et l'avis de la section des travaux publics du Conseil d'État du 5 mars 1991, n° 349-324 – sur le SDRIF).

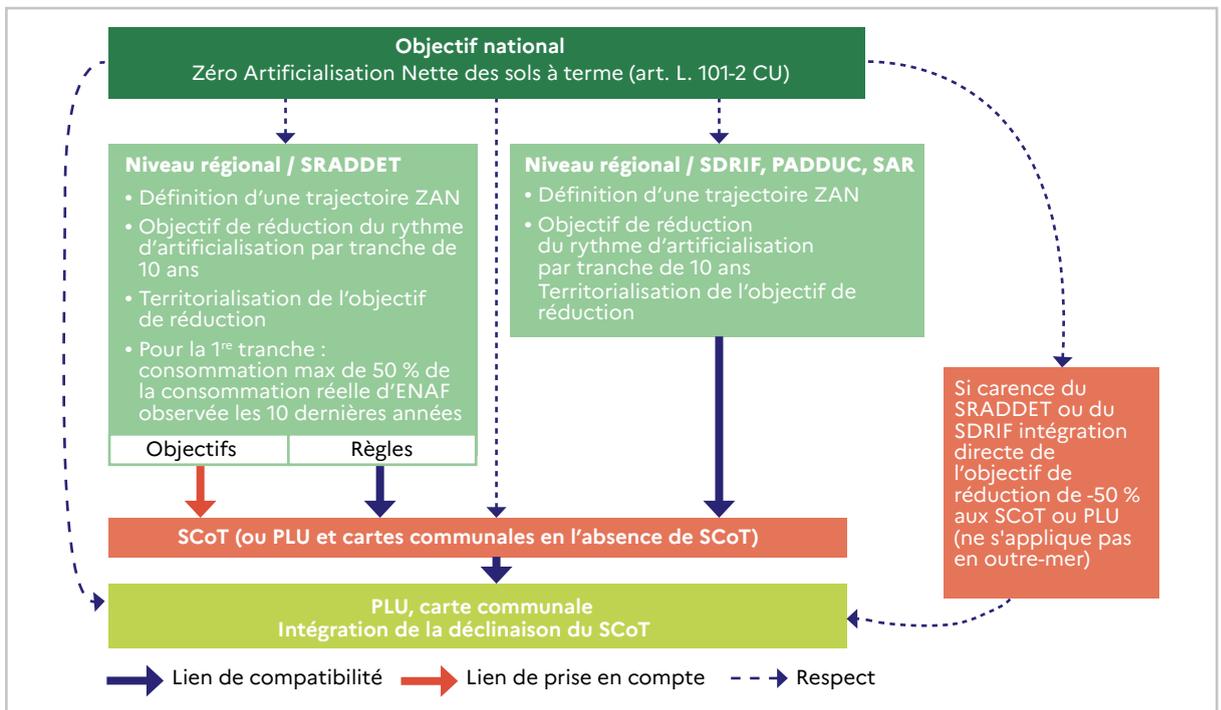
Le **rapport de compatibilité** impose qu'un document de rang inférieur ne fasse pas obstacle aux règles édictées dans un document de rang supérieur. Pour apprécier la compatibilité d'un document avec un autre, le juge apprécie si le document « ne contrarie pas les objectifs

qu'impose le document supra, compte tenu des orientations adoptées et de leur degré de précision, sans rechercher l'adéquation du plan à chaque disposition ou objectif particulier ».¹¹

La **prise en compte**, régime plus souple que le rapport de compatibilité, implique que le document de rang inférieur ne s'écarte pas des orientations essentielles définies par le document de rang supérieur. Le Conseil d'État considère que la prise en compte impose au document infra de « ne pas s'écarter des orientations fondamentales [du document supra] sauf, sous le contrôle du juge, pour un motif tiré de l'intérêt de l'opération envisagée et dans la mesure où ce motif le justifie ».

Le Conseil d'Etat a eu à se prononcer sur la légalité du décret dit SRADDET dans une décision du 4 octobre 2023¹² : « en prévoyant que le fascicule du SRADDET comporte des règles territorialisées permettant d'assurer la déclinaison des objectifs de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols entre les différentes parties du territoire régional avec une cible d'artificialisation nette des sols au moins par tranches de dix années, le pouvoir réglementaire n'a pas méconnu les termes de la loi ».

Les liens d'opposabilité entre les documents de planification et d'urbanisme en matière de ZAN



11. Sans qu'il soit possible de donner un écart maximal s'agissant d'éléments chiffrés tels que la consommation d'ENAF, il y a donc lieu de porter une appréciation globale sur le respect du document supérieur, incluant une marge d'appréciation au regard de l'ensemble des objectifs fixés par le document supra.
 12. CE, 4 octobre 2023, n° 465343

/ Principes de la déclinaison / territoriale

L'atteinte des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et du ZAN résulte d'un équilibre entre différents enjeux auxquels doivent veiller les collectivités publiques impliquées : la maîtrise de l'étalement urbain, le renouvellement urbain, l'optimisation de la densité des espaces urbanisés, la qualité urbaine, la préservation et la restauration de la biodiversité et de la nature en ville, la protection des sols des espaces naturels, agricoles et forestiers et la renaturation des sols artificialisés.¹³

Pour assurer la déclinaison des objectifs au niveau régional et au niveau infrarégional, différents critères de territorialisation sont mobilisés :

- ➔ Les enjeux de préservation des ENAF et des continuités écologiques,
- ➔ Les dynamiques démographiques et économiques et les besoins locaux,
- ➔ L'équilibre du territoire et notamment son maillage et ses centralités,
- ➔ la mobilisation du potentiel foncier existant comme les friches ou les locaux vacants,
- ➔ Les spécificités locales comme le littoral, la montagne ou encore l'exposition à des risques naturels ou à l'érosion côtière ;
- ➔ Les efforts passés ;
- ➔ Les enjeux de maintien et de développement des activités agricoles

Ces critères sont détaillés dans les développements consacrés aux documents de planification régionale et aux SCoT.

Les projets d'envergure nationale ou européenne (PENE) d'intérêt général majeur

Pour la première tranche de dix ans, la consommation d'ENAF des projets d'envergure nationale ou européenne qui sont d'intérêt général majeur est comp-

tabilisée au niveau national, et non au niveau régional ou infrarégional¹⁴. Après consultation des régions, de la nouvelle conférence régionale de gouvernance¹⁵ et du public, ces projets sont listés par arrêté du ministre chargé de l'urbanisme, en fonction de catégories définies par la loi et du fait de leur caractère d'intérêt général majeur. Un **forfait de 12 500 hectares est déterminé par la loi pour la période 2021-2031¹⁶ dont 10 000 hectares font l'objet d'une mutualisation entre les régions couvertes par un SRADDET au prorata de l'enveloppe de consommation d'ENAF définie au titre de la période 2021-2031¹⁷**. Pour ces régions couvertes par un SRADDET, l'objectif après mutualisation sera de réduire de l'ordre d'au moins **54.5 %** leur consommation d'ENAF sur la période 2021-2031¹⁸ par rapport à leur consommation constatée pour la période 2011-2021. Les 2500 hectares restants correspondent à la part du forfait national consacrée aux projets situés dans les régions non couvertes par un SRADDET (Île-de-France, collectivités d'outre-mer, Corse).

En amont de la publication de cet arrêté ministériel, les services de l'Etat procèdent en lien avec les collectivités locales à un recensement. L'arrêté doit être publié après les consultations prévues par la loi (avis du président du conseil régional et consultation de la CRG dans un délai de deux mois, qui donne lieu à une réponse motivée du ministre en charge de l'urbanisme sur les suites à y donner ; en cas de désaccord, saisine de la commission régionale de conciliation par l'exécutif régional ; consultation du public en amont de la publication de l'arrêté ministériel), et en amont de l'arrêt des projets de document de planification régionale.

Peuvent être considérés comme des PENE :

- Les travaux ou les opérations qui sont ou peuvent être, en raison de leur nature ou de leur importance, déclarés d'utilité publique par décret en Conseil d'Etat ou par arrêté ministériel pour cause d'utilité publique¹⁹ en application de l'article L.121-1 du code de l'expropriation (CECUP). Pour les infrastructures fluviales, sont concernés les travaux ou les opérations qui sont réalisés sur le domaine public de l'Etat ou de ses opérateurs ;

13. Article L. 101-2-1 du CU

14. Article 194, III, 7° et 8° de la loi Climat et résilience modifié par la loi du 20 juillet 2023.

15. Article L. 1111-9-2, II du CGCT

16. Enveloppe définie au regard du plafond fixé à l'article 194, III, 3°

17. La répartition est précisée par un arrêté chargé de l'urbanisme.

18. Les régions couvertes par un SRADDET ont consommé de l'ordre de 224 000 ha entre 2011 et 2021 d'après les données du Cerema en ligne sur l'observatoire national de l'artificialisation. La loi fixe un objectif de réduction de moitié de la consommation d'ENAF entre 2021 et 2031 soit de l'ordre de 112 000 ha. En réservant un forfait national de 10 000 ha pour ces régions, leur plafond de consommation (hors PENE) sera de 102 000 ha soit une réduction de 54.5 %.

19. Ce sont les catégories de projets, disposant ou non d'une DUP, qui sont référencés :

Au II et III de l'article R. 121-1 du CECUP :

- Opérations en vue de l'installation des administrations centrales, des services centraux de l'État et des services à compétence nationale ;

- Travaux de création de routes express appartenant au domaine de l'Etat.

Et à l'article R. 121.2 du même code :

1° Les travaux de création d'autoroutes, à l'exclusion, sur les autoroutes existantes, des travaux de réalisation d'ouvrages annexes,

d'élargissement et de raccordement à d'autres voies publiques ;

2° Les travaux de création d'aérodromes de catégorie A ;

3° Les travaux de création de canaux de navigation d'une longueur supérieure à 5 kilomètres, accessibles aux bateaux de plus de 1 500 tonnes de

port en lourd en ne prenant en compte que les travaux ou les opérations qui sont réalisés sur le domaine public de l'Etat ou de ses opérateurs.

4° Les travaux de création ou de prolongement de lignes du réseau ferré national d'une longueur supérieure à 20 kilomètres, à

l'exclusion des travaux d'aménagement et de réalisation d'ouvrages annexes sur le réseau existant

5° Les travaux de création de centrales électriques d'une puissance égale ou supérieure à 100 mégawatts, d'usines utilisant l'énergie

des mers ainsi que d'aménagements hydroélectriques d'une puissance maximale brute égale ou supérieure à 100 mégawatts et

d'installations liées à la production et au développement de l'énergie nucléaire ;

6° Les travaux de transfert d'eau de bassin fluvial à bassin fluvial (hors voies navigables) dont le débit est supérieur ou égal à 1 mètre cube par seconde.

- Les travaux ou les opérations de construction de lignes ferroviaires à grande vitesse et leurs débranchements ;
- Les projets industriels d'intérêt majeur pour la souveraineté nationale ou la transition écologique²⁰, ainsi que ceux qui participent directement aux chaînes de valeur des activités dans les secteurs des technologies favorables au développement durable²¹ ;
- Les actions ou les opérations d'aménagement qui sont réalisées par un grand port maritime ou fluvio-marin de l'Etat²² ou pour son compte, dans le cadre de ses missions²³ conformes aux orientations prévues dans son projet stratégique pour sa circonscription. Le port autonome de Strasbourg est également concerné ;
- Les opérations intéressant la défense ou la sécurité nationales ;
- Les opérations de construction ou de réhabilitation d'un établissement pénitentiaire qui sont réalisées par l'Agence publique pour l'immobilier de la justice ;
- Les actions ou les opérations de construction ou d'aménagement réalisées par l'Etat ou, pour son compte, par l'un de ses établissements publics ou, le cas échéant, par un concessionnaire, dans le périmètre d'une opération d'intérêt national (OIN)²⁴ ;
- La réalisation d'un réacteur électronucléaire²⁵ ;
- Les opérations de construction ou d'aménagement de postes électriques de tension supérieure ou égale à 220 kilovolts²⁶ (modalités précisées par arrêté ministériel) ;

Les projets listés dans l'arrêté ministériel doivent relever de ces catégories mais aussi présenter un **intérêt général pouvant être qualifié de majeur** au vu de leurs caractéristiques, mais surtout en raison des effets qu'ils emportent et de ce qu'ils impliquent territorialement et au regard des enjeux qui y sont attachés et des objectifs auxquels ils permettent de répondre. Cet intérêt doit être manifestement significatif au niveau national.

L'arrêté peut être modifié à tout moment, dans les mêmes formes, par exemple pour identifier un nouveau PENE. La liste est rendue publique annuellement. L'Etat assure par ailleurs le suivi de la consommation effective emportée par ces projets dans le cadre du rapport national qu'il établit tous les cinq ans²⁷. En cas de dépassement du forfait, le surcroît de consommation ne peut être imputé sur l'enveloppe des collectivités territoriales ou de leurs groupements.

La région peut aussi identifier des projets d'envergure régionale (PER) – voir sous-chapitre « Contenu du fascicule des règles du SRADDET ».

La « garantie communale »

Dans le cadre de la territorialisation des objectifs de sobriété foncière, une commune ne peut être privée

LA NOTION D'INTÉRÊT GÉNÉRAL MAJEUR

La notion « d'intérêt général majeur » (IGM), introduite pour le traitement spécifique réservée à la mutualisation nationale de projets d'envergure nationale ou européenne, n'est pas définie dans la loi. Elle résulte des travaux au Conseil d'Etat sur les dispositions réglementaires pour les SRADDET (décret du 29 avril 2022) et s'inspire de la notion prévue pour les projets entraînant des modifications ou altérations des masses d'eau à titre dérogatoire par rapport aux objectifs de qualité et de quantité des eaux du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux - SDAGE (article R. 212-16, I bis, 2° du code de l'environnement). Elle se rapproche de l'intérêt public majeur, sans aller pour autant jusqu'à la raison impérative applicable en matière de dérogations de protection des espèces protégées (article L. 411-2 du code de l'environnement).

La capacité d'un projet d'envergure nationale ou européenne à présenter un IGM peut être appréciée au regard des critères suivants, non exhaustifs : contribution à la création d'emplois locaux ; accueil de populations (logements) ; maillage d'infrastructures d'intérêt national et européen (liaisons internationales ou connexions interrégionales) ; projets contribuant significativement à la sécurité nationale et à la souveraineté nationale voire au rayonnement de la France à l'international...

20. Ce type de projet fait référence au dispositif prévu par la loi "industrie verte" et plus particulièrement à l'article L. 300-6-2 du code de l'urbanisme. Il s'agit de projets industriels revêtant, eu égard à leur objet et à leur envergure notamment en termes d'investissement et d'emploi, une importance particulière pour la transition écologique ou la souveraineté nationale.

21. Ce type de projets correspond aux installations industrielles relevant des secteurs du solaire photovoltaïque et thermique, des éoliennes à terre et en mer, des batteries et du stockage d'énergie, des pompes à chaleur et de la géothermie, de l'électrolyse, des piles à combustibles, du biogaz et du biométhane renouvelables, de la capture, utilisation et stockage de gaz carbonique, des technologies de réseau électrique, du nucléaire. Cette catégorie fait notamment référence à ceux visés à l'article L. 300-6, 4° tel que modifié par l'article 17 de la loi industrie verte.

22. Au sens de l'article L.5312-1 du code des transports

23. Définies à l'article L. 5312-2 du code des transports

24. Par décret en Conseil d'Etat en application de l'article L. 102-12 du code de l'urbanisme. Les OIN sont listés à l'article R. 102-3 du même code.

25. Au sens de l'article 7 de la loi du 22 juin 2023 relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes : "la réalisation d'un réacteur électronucléaire comprend l'ensemble des constructions, des aménagements, des équipements, des installations et des travaux liés à sa création ou à sa mise en service ainsi que ses ouvrages de raccordement au réseau de transport d'électricité. La réalisation d'un réacteur électronucléaire comprend également les installations ou les aménagements directement liés à la préparation des travaux en vue de la réalisation de celui-ci".

26. Il s'agit des postes de transformation du réseau public de transport (article L. 321-4 du code de l'énergie) d'une tension supérieure ou égale à 220 kilovolts (courant continu ou alternatif), notamment ceux portés par Réseau de transport d'électricité (RTE) en France métropolitaine continentale et les gestionnaires compétents en Corse et en Outre-mer, ainsi que les postes de répartition et les stations de conversion, lorsqu'ils intègrent un niveau de tension équivalent.

Il peut également s'agir des travaux conjoints entre un gestionnaire du réseau de transport et un gestionnaire du réseau de distribution compétent, Enedis et les entreprises locales de la distribution (ELD) de rang 1, notamment pour les ELD qui exploitent un réseau HTB.

27. Article 207 de la loi Climat et résilience modifié par la loi du 20 juillet 2023.

d'une surface minimale de consommation d'ENAF dès lors qu'elle est couverte par un document d'urbanisme prescrit (première délibération du conseil municipal ou communautaire votée), arrêté ou approuvé avant le 22 août 2026. Les communes au RNU qui n'ont pas prescrit ou arrêté un document d'urbanisme, avant cette échéance, ne bénéficient pas de cette garantie communale. Ceci représente environ 4 840 communes au 1^{er} janvier 2022.

Pour la décennie 2021-2031, cette garantie communale est d'au moins d'un hectare. Pour les communes nouvelles dont l'arrêté de création a été pris après le 1^{er} janvier 2011, une majoration de la surface minimale de 0,5 hectare est appliquée pour chaque commune déléguée, plafonnée à 2 hectares.

Cette garantie communale constitue moins « un droit à consommer » qu'une possibilité offerte aux communes, dont elles peuvent se saisir ou pas. Elle peut être **mutualisée au niveau intercommunal** à la demande des communes.

Pour l'ensemble des communes, **le bénéfice de la garantie communale n'exonère pas du respect des dispositions du code de l'urbanisme**. De même, elle n'exonère pas non plus du respect des servitudes ou périmètres de protection environnementale, agricole ou forestière en vigueur (ex : zone humide, zone agricole protégée, réserve biologique...).

La garantie ne peut être opposée à la mise en oeuvre et au respect du règlement national de l'urbanisme (RNU) : en effet, les constructions, les aménagements, les installations et les travaux ainsi que les changements de destination réalisés sur ces constructions en dehors des parties urbanisées des communes concernées ne peuvent être autorisés, sauf dérogations dans des dispositions prévues par le code de l'urbanisme²⁸.

De même, pour les communes couvertes par un PLU, toute ouverture à l'urbanisation reste conditionnée à la justification que la capacité d'aménager et de construire est déjà mobilisée dans les espaces déjà urbanisés de la commune, comme le prévoit la loi²⁹. En outre, la cohérence entre le bilan de consommation passée, les besoins en matière de développement et les objectifs de consommation d'espace fixés reste un principe essentiel de la planification urbaine, qui continue à s'appliquer. Enfin, certaines communes, bien que couvertes par un document d'urbanisme prescrit, arrêté ou approuvé, n'auront pas dans les faits la possibilité de consommer cette « surface minimale ». Tel est par exemple le cas si l'ensemble de leur territoire est déjà entièrement urbanisé, ou lorsque les ENAF subsistants sont grevés par des servitudes d'inconstructibilité, ou encore lorsque la com-

mune concernée n'est pas couverte par un SCOT, et est donc soumise au principe de constructibilité limitée.³⁰

La garantie communale ne pouvant être mobilisée que par les communes ayant *a minima* prescrit un document d'urbanisme communal ou intercommunal avant le 22 août 2026, et les SRADDET devant être approuvés avant le 22 novembre 2024, il est recommandé **qu'un dialogue s'instaure** (au sein de la conférence régionale par exemple) **afin d'anticiper au maximum les besoins concrets dans la définition des trajectoires**. Les échanges permettront, en particulier, d'identifier les communes qui ont l'intention de prescrire un document dans l'intervalle entre novembre 2024 et août 2026. Le cas échéant, les schémas régionaux pourront être modifiés entre le 22 novembre 2024 et le 22 août 2026 pour prendre en compte les nouvelles délibérations visant à prescrire un document d'urbanisme, dans les cas où les communes concernées souhaiteraient bénéficier de la garantie communale (après l'approbation du schéma régional).

En tout état de cause, les documents de planification régionale doivent s'assurer à la fois de la conformité de la trajectoire régionale avec les objectifs de sobriété foncière et de lutte contre l'artificialisation et d'une mise en oeuvre sincère de la garantie communale au regard des configurations territoriales.

Un dispositif d'évaluation de cette mesure est prévu. Au plus tard le 1^{er} janvier 2031, la conférence régionale de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols présente un bilan de l'application de la surface minimale de consommation d'ENAF dans le cadre de la fixation d'objectifs communaux, intercommunaux et régionaux de réduction de l'artificialisation des sols applicables à la première période décennale, de son adéquation avec les besoins fonciers constatés durant la période et de la consommation d'espace constatée durant cette même période. Elle peut être le lieu de concertation et de coordination de la mise en oeuvre de la garantie communale. Elle formule des pistes de réduction de cette surface minimale pour les périodes décennales ultérieures, en vue d'atteindre l'objectif d'absence d'artificialisation nette à l'horizon 2050.

La garantie "trait de côte"

Lorsque la région comporte des territoires littoraux, la déclinaison territoriale doit tenir compte des enjeux d'adaptation et de recomposition spatiale du territoire des communes figurant sur le décret liste^{31, 32} (en permettant notamment de réaliser les recompositions nécessaires de constructions, d'ouvrages ou d'installations menacées, tout en tenant compte des caractéristiques géographiques locales, environnementales et paysagères).

28. Article L. 111-3 et L. 111-4 du code de l'urbanisme.

29. Article L151-5 du code de l'urbanisme

30. Article L. 142-4 du code de l'urbanisme

31. Décret n°2023-698 du 31 juillet 2023 modifiant le décret n°2022-750 du 29 avril 2022 établissant la liste des communes dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées aux phénomènes hydrosédimentaires entraînant l'érosion du littoral

32. Articles L. 321-15 et L. 321-15-1 du code de l'environnement

Dans les territoires couverts par un SAR, la trajectoire doit également être définie en tenant compte des contraintes propres aux communes littorales soumises aux prescriptions d'un schéma de mise en valeur de la mer, notamment en termes d'aménagement du territoire, de renouvellement urbain et d'insularité, de leurs besoins en termes de développement économique et de revitalisation des centres, ainsi que des efforts déjà réalisés par ces communes³³.

Outre les dispositions prévues par l'article L. 321-14 du code de l'environnement en matière de gestion du trait de côte, il est désormais précisé que les surfaces artificialisées situées dans une zone exposée au recul du trait de côte à horizon 30 ans³⁴ pourront par ailleurs être considérées comme désartificialisées, dès lorsque ces surfaces ont vocation à être renaturées dans le cadre d'un projet de recomposition spatiale du territoire littoral. Au terme de chaque décennie, les surfaces n'ayant pas fait l'objet d'une renaturation seront de nouveau considérées comme artificialisées.

DES DISPOSITIONS TRANSITOIRES POUR LA PREMIÈRE TRANCHE DE DIX ANS (2021-2031)

Le IV de l'article 194 de la loi Climat et résilience prévoit des dispositions transitoires applicables **dans les cas de défaillance des documents de planification régionale (SRADDET, SDRIF) à intégrer les objectifs à l'horizon 2024, les documents d'urbanisme (SCoT, PLU et carte communale) prévoyant d'ores et déjà des objectifs ambitieux de réduction du rythme d'artificialisation** (au moins 33 % par rapport à la période décennale précédant leur arrêt) peuvent déroger à l'obligation d'intégrer directement l'objectif de réduction de 50 % de la consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers (ENAF), sous réserve d'avoir été approuvés depuis moins de 10 ans à la date de promulgation de la loi. Cette dérogation vise à valoriser les efforts fournis en amont de la promulgation de la loi par les porteurs de documents d'urbanisme dans la lutte contre l'artificialisation des sols (10° du IV de l'article 194).

Ces documents d'urbanisme pourront alors déroger jusqu'en 2031 à l'obligation d'intégration directe de l'objectif de réduction de 50% de la consommation d'ENAF en cas de retard du document du SRADDET ou du SDRIF, résultant du deuxième alinéa du 5° du IV de l'article 194. Ceci ne les dispense donc pas de toute obligation d'intégrer les objectifs de réduction d'artificialisation, à terme, ni de se mettre en compatibilité avec le document régional qui serait adopté par la suite, y compris en outre-mer et en Corse.

La déclinaison des objectifs de sobriété foncière et de réduction de l'artificialisation n'est pas opposable aux documents dont la procédure d'élaboration ou de révision, initiée avant la promulgation de la loi Climat et résilience, était en voie d'achèvement à cette date (c'est-à-dire dont la délibération arrêtant le projet a été

adoptée avant le 22 août 2021, ou, dans le cas d'une carte communale, lorsque l'enquête publique a été ouverte avant cette même date).

Ce dispositif transitoire permet aux collectivités concernées de finaliser la procédure d'élaboration ou d'évolution de leur projet de document entamée en amont, sans risque de fragilité juridique. **Toutefois, elles devront à terme intégrer les objectifs selon les modalités et le calendrier propres à leur document (12° du IV de l'article 194 de la loi Climat et résilience).**

Le mécanisme ne concerne que la déclinaison des objectifs de sobriété foncière et de réduction de l'artificialisation : les autres dispositions relatives aux documents d'urbanisme ne sont pas affectées (en particulier les objectifs par tranche de dix années dans les SCoT, les OAP trames vertes et bleues ou encore l'étude de densification dans les PLU).

A contrario, si la délibération arrêtant le projet de document est adoptée après le 22 août 2021 ou, s'agissant d'une carte communale, si l'enquête publique est ouverte après cette date, alors les dispositions du IV lui sont immédiatement opposables, et les documents d'urbanisme (SCoT, PLU, carte communale), devront ainsi intégrer les objectifs de réduction d'artificialisation tels qu'intégrés en amont par les documents régionaux, si c'est le cas.

Deux cas de figure peuvent en effet se présenter, selon que le document régional a déjà, ou non, intégré les objectifs fixés par la loi.

- Dans le cas où le document régional répond aux exigences de la loi, le document local en cours d'adoption ou de révision ne peut être « arrêté » sans avoir au préalable intégré les objectifs fixés par le document de rang supérieur, en l'occurrence le document régional. Une telle situation peut imposer au document d'urbanisme d'intégrer les objectifs avant l'échéance de 2027 s'il s'agit d'un SCoT ou de 2028 s'il s'agit d'un PLU ou d'une carte communale.
- En revanche, si le document régional n'a pas encore intégré les objectifs fixés par la loi, alors les dispositions du IV de l'article 194 ne s'appliqueront au document local qu'à compter de l'entrée en vigueur du document régional modifié ou révisé. Autrement dit, en l'absence d'objectifs régionaux, le document arrêté pourra être approuvé sans intégrer les objectifs. Cependant, si le SRADDET ou le SDRIF n'intègre pas les objectifs en 2024, le document local devra alors intégrer directement un objectif de réduction de 50% de la consommation d'ENAF pour 2027 s'il s'agit d'un SCoT, ou pour 2028 s'il s'agit d'un PLU ou d'une carte communale (en application du deuxième alinéa du 5° du IV), sauf cas particulier des documents dits « vertueux » (énoncé ci-dessus).

En outre-mer et en Corse, quand bien même cet objectif de 50 % n'est pas imposé, cela ne dispense pas SCoT et PLU d'intégrer des objectifs chiffrés de réduction

33. Article L. 4433-7 du CGCT

34. Au sens du 1° de l'article L. 121-22-2 du code de l'urbanisme

LES IMPACTS DE LA LOI DU 20 JUILLET 2023 VISANT À FACILITER LA MISE EN ŒUVRE DES OBJECTIFS DE LUTTE CONTRE L'ARTIFICIALISATION DES SOLS SUR LES PROCÉDURES DE MODIFICATION DES SRADDET.

A des fins de mise en œuvre, la loi n°2023-630 a ajusté les modalités de territorialisation des objectifs de sobriété foncière et de lutte contre l'artificialisation (mutualisation de la consommation des projets d'envergure nationale ou européenne d'intérêt général majeur, garantie communale...), et a prévu un nouveau report des délais d'évolution des schémas régionaux (9 mois).

La loi a également pour objectif la facilitation des procédures d'évolution déjà engagées. Les régions devront donc intégrer ces nouvelles dispositions, y compris les collectivités les plus avancées d'un point de vue procédural. La nécessité d'une nouvelle délibération devra être analysée au cas par cas, en tenant compte de la forme de l'acte lançant la procédure et de son degré d'exhaustivité.

Avant d'arrêter un projet de schéma régional, les régions doivent partager avec les personnes publiques et organismes associés les évolutions apportées dans le cadre de la loi du 20 juillet 2023.

Les régions ayant déjà arrêté un projet de schéma avant le 20 juillet 2023 et entamé la consultation des personnes

publiques associées doivent évaluer la conformité du projet avec le contenu de la loi et le décret n° 2023-1097 du 27 novembre 2023 relatif à la territorialisation. Deux cas de figure sont possibles :

- **Le projet arrêté est conforme, ou ne nécessite que des modifications très marginales :** il n'est pas nécessaire pour les collectivités régionales de procéder à un nouvel arrêt pour entamer une nouvelle procédure de consultation. Tel que prévu par la loi, la CRG, mise en place localement, sera le cas échéant consultée sur la qualification des projets d'envergure nationale ou européenne (PENE) et des projets d'envergure régionale (PER). Les consultations engagées seront poursuivies avec les propositions de la CRG le cas échéant.
- **Le projet arrêté nécessite des adaptations substantielles :** un nouvel arrêt du projet adapté (Idel'art. L4251-6, CGCT) sera nécessaire, dans les mêmes formes, puis une nouvelle consultation des PPA ainsi que du public si elles ont déjà été réalisées.

afin de se mettre en conformité avec la loi aux dates visées, sous peine de sanction (en vertu du 9° du IV de l'article 194, qui s'applique indépendamment du 5°).

Enfin, **l'évolution des documents est facilitée par ce même article 194 (IV) pour l'intégration des objectifs de réduction** de la consommation d'espaces et d'artificialisation. La loi permet en effet aux documents régionaux (SRADDET, SDRIF, SAR et PADDUC) d'évoluer selon une procédure de modification, plutôt que de révision. Elle permet en outre aux documents locaux (SCoT et PLU) d'évoluer selon une procédure de modification simplifiée³⁵.

DES MODALITÉS DE CONCERTATION LOCALE RENFORCÉES

La déclinaison de la trajectoire vers le ZAN est à définir en concertation avec l'ensemble des parties prenantes, aux différentes échelles de la planification. Elle a nécessité, dès la promulgation de la loi Climat et résilience, l'implication de l'ensemble des collectivités territoriales compétentes, afin de respecter les délais fixés par le texte et de définir une trajectoire de réduction co-construite.

La conférence régionale de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols (CRG)

La méthode incarnée par la conférence des SCoT, qui était prévue par la loi Climat et résilience, gage d'une plus grande concertation et d'un dialogue accru entre

les échelles de territoires pour l'élaboration des objectifs régionaux, de manière itérative, a été remaniée par le législateur dans le cadre de la loi du 20 juillet 2023. Tout en maintenant une implication forte des collectivités locales dans l'élaboration de ces objectifs, qui va au-delà du principe même d'association des personnes publiques et de « porter à connaissance », les parlementaires ont créé un organe pérenne : la conférence régionale de gouvernance (CRG), à la composition élargie et aux missions étendues.

Installation et composition

En lieu et place de la conférence des SCoT, la CRG est un nouvel espace de dialogue et de proposition. Installée dans l'ensemble des régions, elle peut être composée selon deux modalités, en assurant une répartition équilibrée des territoires urbains, ruraux, de montagne et de littoral :

➔ Une composition déterminée à l'échelle locale, en concertation entre le conseil régional et le bloc local (EPCI et communes compétents en matière d'urbanisme), comprenant au moins un représentant de chaque département du périmètre régional, siégeant à titre consultatif. Dans cette situation, la région doit élaborer et transmettre une proposition au bloc local avant le 20 octobre 2023. Qui doit être approuvée par une majorité des EPCI et communes compétents en matière d'urbanisme avant le 20 janvier 2024 pour que celle-ci s'applique.

➔ Une composition type prévue par la loi s'applique à défaut de proposition régionale ou d'accord local. Elle comprend :

- 15 représentants de la région ;
- 5 représentants des établissements publics chargés des SCoT ;

35. Voir annexe II - Procédures détaillées d'évolution des schémas de planification et documents d'urbanisme.

- 15 représentants des EPCI compétents en matière d'urbanisme, dont un représentant au moins par département et 3 représentants des EPCI non couverts par un SCoT ;
- 7 représentants des communes compétentes en matière d'urbanisme, dont au moins un représentant par département ;
- 1 représentant de chaque département, siégeant à titre consultatif ;
- 5 représentants de l'Etat.

Les collectivités sont invitées à se saisir des modalités les plus adaptées à leurs spécificités territoriales. Une capitalisation sur la comitologie mise en place dans le cadre des conférences des SCoT ou des conférences territoriales de l'action publique (CTAP)³⁶ est encouragée.

Une installation de la CRG dans les meilleurs délais est recommandée afin qu'un dialogue territorial de qualité puisse s'engager, en particulier sur la définition des PENE d'intérêt général majeur et de la qualification des PER.

Afin d'identifier des représentants de collectivités, l'exécutif régional peut saisir les associations représentatives de collectivités (Intercommunalités de France et l'Association des maires de France). Les propositions des associations doivent veiller à la répartition équilibrée entre les territoires prévue par la loi.

La CRG est présidée par le président du Conseil régional. Dans les DROM, elle est présidée respectivement par celui du Conseil régional de La Réunion, du Conseil régional de la Guadeloupe, de la Collectivité territoriale de Guyane, du Conseil exécutif de la Collectivité territoriale de Martinique et celui du Conseil départemental de Mayotte. En Corse, la chambre des territoires se substitue à la CRG.

Format départemental

A l'initiative du président de la CRG ou de la majorité de ses membres, une conférence départementale peut être réunie. Sa composition est déterminée par la CRG en assurant une répartition équilibrée des différents types de territoires. Elle traite des sujets de mise en oeuvre du ZAN à l'échelle communale ou intercommunale, et peut transmettre des propositions à la CRG en la matière.

Missions et compétences

➔ **Gouvernance des objectifs de sobriété foncière** : A l'initiative de la région ou d'un établissement public chargé d'un SCoT dans la région, la CRG peut se réunir sur tout sujet lié à la mise en oeuvre des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols. Elle peut transmettre à l'Etat des propositions ou des analyses sur cette mise en oeuvre, et a la possibilité de consulter les personnes publiques associées à l'élaboration du document de planification régional concerné.

➔ **Projets d'envergure** : La CRG est également consultée sur la qualification des PENE et des projets d'envergure régionale. Dans le dernier cas, les représentants de l'Etat ne siègent pas.

➔ **Schémas régionaux** : dans les 3 mois suivant la délibération de la collectivité régionale prescrivant l'élaboration ou l'évolution des schémas régionaux et ayant pour conséquence de modifier les objectifs chiffrés ou les trajectoires de réduction de l'artificialisation, la CRG a la faculté de transmettre une proposition portant sur un objectif régional et sa déclinaison en objectifs infrarégionaux. La collectivité régionale ne peut arrêter son projet de schéma avant la transmission de cette proposition de la CRG, ou à défaut de proposition, avant l'expiration d'un délai de 6 mois à compter de la délibération.

Les régions ont engagé la modification ou la révision de leur SRADDET avant le 22 août 2022 et ont reçu les propositions de la conférence des SCoT avant le 22 octobre 2022. La loi du 20 juillet 2023 ne prévoit pas de dispositions transitoires et ne remet pas en cause le principe des propositions émises par la conférence des SCoT. Dès lors, les régions couvertes par un SRADDET ne sont pas tenues de recommencer l'intégralité de la procédure et donc d'attendre la proposition de la CRG portant sur les objectifs régionaux et leur déclinaison. En revanche, la région et la CRG mise en place peuvent s'accorder sur des modalités de consultation ad hoc sur le projet de modification du schéma envisagé, dans le cadre d'une démarche volontaire à l'échelle locale. En outre, les régions consultent la CRG sur les projets d'envergure nationale ou européenne et d'intérêt général majeur, ainsi que sur les projets d'envergure régionale.

➔ **Suivi et bilan** : au plus tard dans l'année suivant sa dernière réunion, la CRG se réunit pour établir un bilan de la mise en oeuvre des objectifs de réduction de l'artificialisation. Le contenu du bilan est fixé par le V. de l'art. L. 1111-9-2 du CGCT. Il comprend notamment des éléments sur les modalités et les critères de territorialisation et leur adéquation aux trajectoires et besoins territoriaux ; les objectifs fixés par les documents infrarégionaux ; des propositions d'évolution des objectifs de réduction de l'artificialisation pour la prochaine tranche de dix ans. Enfin, entre le 1^{er} janvier et le 30 juin 2027, chaque CRG remettra un rapport au parlement sur l'état de la consommation foncière et des résultats obtenus au regard des objectifs régionaux.

La commission régionale de conciliation

Cette commission doit être instituée dans chaque région³⁷. Un décret précise sa composition et ses modalités de fonctionnement³⁸. Ses membres sont :

- Un magistrat administratif, désigné par le président de la Cour administrative d'appel dans le ressort de laquelle se situe le chef-lieu de région. Il préside la commission ;

36. Voir l'article L. 1111-9-1 du CGCT

37. Article 194, III ter de la loi Climat et résilience modifié par la loi du 20 juillet 2023.

38. Décret n°2023-1098 relatif à la composition et aux modalités de fonctionnement de la commission régionale de conciliation sur l'artificialisation des sols

- Trois représentants de l'Etat (le préfet de région et le directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement sont membres de droit) ;
- Trois élus régionaux désignés par le président du Conseil régional.

La liste des membres de la commission est publiée au Recueil des actes administratifs de l'Etat à la diligence du préfet de région et insérée dans un journal diffusé dans la région.

Peuvent siéger à titre consultatif : un représentant par commune ou établissement public de coopération intercommunale compétents en matière de document d'urbanisme ainsi qu'un représentant par établissement public mentionné à l'article L. 143-16 du code de l'urbanisme, sur le territoire desquels se situe un projet d'envergure nationale ou européenne faisant l'objet de désaccord dont est saisie la commission. La présence du maire et du président d'un établissement public de coopération intercommunale est tout particulièrement recommandée dans le cas de projets ayant une implantation concentrée sur un périmètre communal et intercommunal bien circonscrit.

La commission peut également associer à ses travaux tout élu ou organisme non représenté en son sein. Elle peut solliciter l'avis de toute personne ou de tout organisme compétent notamment en matière d'aménagement foncier, d'urbanisme ou d'environnement. La commission peut associer notamment un représentant d'un département. Chaque commission établit son règlement intérieur et se réunit sur convocation de son président. Son secrétariat est assuré par les services de l'Etat dans la région chargés de l'aménagement.

Le siège de la commission de conciliation est la préfecture de région.

En cas de désaccord persistant sur l'identification d'un PENE d'intérêt général majeur dans le cadre de la consultation préalable à la publication de l'arrêté ministériel dédié, l'exécutif régional peut saisir cette commission. Elle se réunit et formule des propositions dans un délai maximal d'un mois après la saisine. Les propositions sont notifiées par le préfet de région au ministre en charge de l'urbanisme et à l'exécutif régional.

Lorsque que le ministre ne suit pas l'avis de la commission de conciliation, sa décision doit être motivée et transmise aux membres de la commission.

La commission départementale de conciliation

Contrairement à la commission régionale, qui a été créée par la loi de juillet 2023, la commission départementale de conciliation a été instituée dans chaque département depuis 1983³⁹. Son fonctionnement est défini à l'article L. 132-14 du code de l'urbanisme. Elle est composée à parts égales d'élus communaux et de personnes qualifiées, et est chargée principalement de rechercher un accord entre l'autorité compétente pour élaborer les documents d'urbanisme (SCoT, PLU ou cartes communales) et les autres personnes associées à cette élaboration, ou de formuler en tant que de besoin des propositions alternatives. Elle peut être saisie du projet de document d'urbanisme arrêté ou approuvé, par les personnes publiques associées, par les associations locales d'usagers agréés ainsi que par les associations de protection de l'environnement agréées.

Elle rend par ailleurs un avis sur la liste, arrêtée par le préfet, des collectivités susceptibles de bénéficier du concours particulier de la dotation générale de décentralisation (DGD) pour l'élaboration des documents d'urbanisme, en application des articles L. 1614-9 et R. 1614-44 du CGCT.

La loi de juillet 2023 prévoit en outre que la commission se réunit à la demande de l'établissement public en charge du SCoT, de l'EPCI, ou de la commune compétente en matière de documents d'urbanisme, dans le cadre de l'évolution de ces derniers visant à y intégrer les objectifs de réduction de l'artificialisation des sols et de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers. Cette disposition vise à permettre d'éventuels arbitrages sur lesdits objectifs.

En termes de procédure, les propositions de la commission, formulées dans le délai de deux mois à compter de sa saisine, sont notifiées à la personne publique chargée de l'élaboration du document d'urbanisme faisant l'objet de la procédure de conciliation, ainsi qu'à la personne publique qui a saisi la commission. Elles sont affichées et tenues à la disposition du public et également jointes au document d'urbanisme soumis à l'enquête publique.

Mettre les acteurs en réseau (conférence régionale de gouvernance, SCoT, plateformes d'échanges, clubs et réseaux)	<ul style="list-style-type: none"> • Dialogue itératif entre les différentes échelles de la planification (SRADDET, SCoT, PLU(i)) • Sortir du débat d'experts • Innover dans l'association de la chaîne d'acteurs (élus, aménageurs, citoyens...)
Favoriser un dialogue constructif entre État et collectivités	<ul style="list-style-type: none"> • Posture de l'État impulseur de dynamique et relais de la connaissance (Porter à connaissance [PAC], note d'enjeux, association) • Communiquer, nécessité de pédagogie • S'appuyer sur des relais et ambassadeurs • Repérer les innovations
Transformer la contrainte en opportunité	<ul style="list-style-type: none"> • Approche de la sobriété au sens large (foncière et énergétique) • Opportunité d'intégrer d'autres enjeux interconnectés au ZAN (climat, eau, risques, paysages...)

39. Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat

Déclinaison dans les documents de planification régionale (SRADDET, SAR, SDRIF, PADDUC)

Les documents de planification régionale (SRADDET, SDRIF, SAR et PADDUC⁴⁰) constituent le premier échelon d'intervention pour lutter contre l'artificialisation des sols et parvenir à l'objectif d'absence d'artificialisation nette à terme. Ils doivent en ce sens fixer une trajectoire pour atteindre le ZAN avec au moins un objectif de réduction du rythme d'artificialisation par tranche de dix ans⁴¹.

S'agissant du SRADDET, pour la première tranche

(2021-2031), ces objectifs sont déterminés afin de ne pas dépasser la moitié de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) par rapport à celle observée lors des dix années précédant la promulgation de la loi⁴².

L'évolution de ces documents de niveau régional avec le volet « lutte contre l'artificialisation des sols » est attendue avant le 22 novembre 2024.

Définition de la trajectoire de sobriété foncière dans les SRADDET

(réduction de moitié de la consommation d'ENAF par rapport à la décennie précédente et territorialisation des objectifs)

Les régions couvertes par un SRADDET doivent territorialiser l'objectif de réduction de l'artificialisation nette des sols entre les différentes parties de territoires.

La territorialisation permet **d'adapter l'effort de sobriété foncière** selon les spécificités et besoins du territoire à l'échelle infrarégionale (littoral, montagne, urbain, rural, attractif, en déprise, etc.). Elle permet également de prendre en compte l'effort passé qui est évalué au regard de l'efficacité de la consommation d'espaces et d'artificialisation des sols.

L'application d'un taux uniforme de réduction de la consommation d'espaces constituerait *a contrario* une prime aux territoires qui auraient beaucoup consommé sur les 10 années précédant l'adoption de la loi Climat et résilience.

Le contenu du SRADDET (rapport d'objectifs, règles et annexes) quant à la gestion économe de l'espace et la lutte contre l'artificialisation des sols a été précisé par décret.⁴³

Contenu du rapport d'objectifs

Les objectifs du rapport sont définis et territorialement modulés au regard des déterminants suivants⁴⁴ qui constituent le socle minimal à prendre en compte sans être pour autant exhaustifs :

■ **Les efforts de réduction déjà réalisés : les efforts passés sont évalués en tenant compte de la baisse du rythme de consommation et du nombre d'emplois et de logements accueillis par ha consommé ou artificialisé.**

➔ S'appuyer sur le site de l'observatoire de l'artificialisation qui permet d'accéder aux historiques de consommation par commune sur 2011-2021⁴⁵ ;

➔ S'appuyer sur l'indicateur « nombre de nouveaux ménages et emplois accueillis par hectare d'ENAF consommé ou artificialisé »⁴⁶.

■ **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 :** pour ce critère, le SRADDET appréciera l'état des continuités écologiques et identifiera si elles présentent des coupures ou des milieux fragiles à restaurer.

40. Tels que listés notamment à l'article R. 101-1, III du code de l'urbanisme.

41. Article 194, I et 1^{er} du II de la loi Climat et résilience ; articles L. 4251-1, L. 4424-9 et L. 4433-7 du CGCT et L. 123-1 du CU.

42. Article 194, III, 3^e de la loi Climat et résilience.

43. Décret n° 2022-762 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 schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, modifié et complété par le décret n° 2023-1097 du 27 novembre 2023 relatif à la mise en œuvre de la territorialisation des objectifs de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols

44. Article R.4251-3 du CGCT.

45. cf. tableau de bord : <https://cartagene.cerema.fr/portal/apps/dashboards/60b83e8a5a404a8890741da9e1ceef9>

46. CEREMA, 2023, Analyse de la consommation d'espaces. Période du 1^{er} janvier 2009 au 1^{er} janvier 2022 (https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/sites/artificialisation/files/inline-files/rapport_V4_2009-2022.pdf). Les données du CEREMA sont disponibles pour la période du 1^{er} janvier 2009 au 1^{er} janvier 2022. La période de référence déterminée par la loi reste toutefois du 1^{er} janvier 2011 au 1^{er} janvier 2021.

- S'appuyer sur la stratégie de préservation, valorisation et restauration de la biodiversité élaborée dans le SRADDET en vigueur⁴⁷ ;
- S'appuyer sur les orientations nationales trame verte et bleue (ONTVB)⁴⁸ au niveau national, la stratégie nationale des aires protégées⁴⁹ et les règles spécifiques du SRADDET concernant cette thématique.

■ **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** : il s'agit de révéler les gisements fonciers déjà artificialisés où l'on observe un potentiel d'optimisation de la densité, la mobilisation des locaux vacants et/ou de recyclage des friches. Pour lutter contre l'étalement urbain, les documents sont amenés à planifier préférentiellement l'urbanisation future au sein des espaces déjà urbanisés des polarités existantes (villes, centres-villes, villages, centres-bourgs, etc.), plutôt qu'en extension de celles-ci ou en mitage entre celles-ci. Tout en veillant à préserver certains espaces à caractère naturel ou agricole et inclus au sein d'espaces urbanisés, pouvant présenter un intérêt spécifique au titre de la fonctionnalité des milieux et des services écosystémiques qu'elle apporte. Ces espaces concourent, par exemple à préserver les continuités écologiques, favoriser la biodiversité, l'hydromorphologie des cours d'eau, l'agriculture urbaine, atténuer les crues ou les îlots de chaleurs urbains ou encore limiter les risques liés au ruissellement urbain, en permettant ainsi une gestion durable des eaux pluviales⁵⁰.

- S'appuyer sur les indicateurs de densité moyenne sur le territoire, sur la surface des friches recensées, sur les recensements de locaux vacants (notamment en mobilisant les outils Cartofriches⁵¹ et Urbansimul⁵²).
- S'appuyer sur les observatoires locaux de l'habitat et du foncier.

■ **L'équilibre du territoire, en tenant compte des pôles urbains, du maillage des infrastructures et des enjeux de revitalisation et de désenclavement des territoires, notamment des communes rurales, ainsi que les spécificités géographiques locales pour les communes littorales et les zones de montagne** : il s'agit notamment d'identifier les besoins de renforcement des infrastructures du territoire et de développement des centralités.

- S'appuyer sur la stratégie spatiale d'aménagement du SRADDET en vigueur qui identifie différents niveaux de polarités urbaines de l'armature régionale ;
- S'appuyer sur les analyses de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) et de l'Observatoire des territoires (OT), en particulier les niveaux de

centralités⁵³, mais également les indicateurs de désenclavement (accès aux équipements et services).

Deux types de données seront disponibles :

- la localisation des pôles de centralités d'équipements et de services : 10 774 pôles identifiés (étude INRAE / ANCT) qui sont classés en 4 catégories selon le niveau de services offerts (majeurs, structurants, intermédiaires, locaux) ;
- les temps moyens d'accès des habitants aux services (France Services) à partir de l'outil Métrix : moyenne par commune, EPCI, département voire région (mesures réalisées par l'ANCT).

- S'appuyer sur les données concernant les collectivités accompagnées dans le cadre des programmes « Action Cœur de Ville » et « Petites Villes de Demain » ;
- S'appuyer sur les analyses spatiales de l'ANCT et de l'OT :
 - selon la grille de densité communale - grille Eurostat répartissant les communes en 7 catégories : grands centres urbains, centres urbains intermédiaires, ceintures urbaines, petites villes, bourgs ruraux, rural à habitat dispersé, rural à habitat très dispersé ;
 - selon les typologies de territoires dans le cadre de l'étude sur la diversité des ruralités (ANCT).
- S'appuyer sur le chapitre I^{er} du titre II du livre I^{er} du code de l'urbanisme (communes littorales) et sur l'article 3 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne (communes de montagne).

■ **Les dynamiques démographiques et économiques prévisibles au vu notamment des données disponibles et des besoins identifiés sur les territoires.**

- S'appuyer sur les données prospectives et de projection INSEE (population projetée en 2050, territoires de création d'entreprises) et l'outil Otelos⁵⁴ ;
- S'appuyer sur les données thématiques de l'OT issues des publications sur les transitions démographiques (février 2022) et les transitions économiques (septembre 2022) :
 - typologie de la « structure par âge » des EPCI, nombre et part de personnes âgées ;
 - évolution sectorielle des activités et des emplois depuis 1968 par EPCI, différenciation des territoires selon l'intensité technologique des industries ;
- S'appuyer sur les données relatives aux flux saisonniers (tourisme) et aux flux transfrontaliers.

47. Article R. 4251-6 du CGCT.

48. <http://www.trameverteetbleue.fr/presentation-tvb/foire-aux-questions/qui-s-appliquent-orientations-nationales-pour-preservation>.

49. <https://www.ecologie.gouv.fr/aires-protégees-en-france>.

50. https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Gestion_durable_des_eaux_pluviales_le_plan_d'action.pdf.

51. <https://cartofriches.cerema.fr/cartofriches/>

52. <https://urbansimul.cerema.fr/>.

53. <https://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/methodes/methode-niveaux-de-centralites>.24. <https://otelo.developpement-durable.gouv.fr/>.

54. <https://otelo.developpement-durable.gouv.fr/>.

■ L'adaptation des territoires exposés à des risques naturels ou la recomposition des communes exposées au recul du trait de côte

- ➔ S'appuyer sur l'article L. 561-1 du code de l'environnement pour les risques naturels ;
- ➔ S'appuyer sur la liste fixée par décret mentionnée à l'article L. 321-15 du code de l'environnement, qui recense les communes dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées aux phénomènes hydrosédimentaires entraînant l'érosion du littoral. Il s'agit pour les communes littorales⁵⁵, de fixer dans les SRADDET, tout comme les SAR⁵⁶, des objectifs de moyen et long termes en matière de gestion intégrée du trait de côte pouvant être pris en compte dans l'exercice de territorialisation^{57,58}.

Le schéma précise les règles générales d'un projet de territoire qui permet d'anticiper et de gérer les évolutions du trait de côte, portant notamment sur les mesures d'amélioration des connaissances, de préservation et de restauration des espaces naturels ainsi que de prévention et d'information des populations. Il détermine les modalités d'un partage équilibré et durable de la ressource sédimentaire⁵⁹.

■ Les enjeux de maintien et de développement des activités agricoles, notamment de création ou d'adaptation d'exploitations

Le SRADDET peut fixer des objectifs en lien avec les orientations de la politique régionale d'adaptation des structures d'exploitations agricoles, en prenant en considération les spécificités des différents territoires et enjeux économiques, sociaux et environnementaux définis dans le plan régional de l'agriculture durable.

- ➔ S'appuyer sur le schéma directeur régional des exploitations agricoles mentionné à l'article L. 321-1 du code rural et de la pêche maritime et le plan régional de l'agriculture durable.

Pourront également être prises en compte les propositions issues de la conférence régionale de gouvernance.

La modulation des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols doit, *in fine*, veiller au respect de la trajectoire régionale, sans dépasser le plafond imposé de réduction de moitié de la consommation des ENAF dans la prochaine décennie par rapport à la décennie précédente et prévoir des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols par décennie pour atteindre le ZAN à horizon 2050.

À ces déterminants généraux et obligatoires pour tous les SRADDET, d'autres éléments complémentaires peuvent évidemment être pris en considération par la région au vu de l'ensemble des thématiques que doit intégrer ce document et ce pour assurer l'équilibre et l'égalité des territoires.

Contenu du fascicule des règles

Il est attendu que le fascicule des règles du SRADDET décrit les éléments suivants⁶⁰ :

■ Des règles différenciées afin d'assurer la déclinaison territoriale.

La région procède, à l'appui, de la proposition formulée et transmise par la conférence régionale de gouvernance, à la **fixation de modalités de déclinaison infrarégionale des objectifs** en pouvant définir des règles différenciées entre les parties de territoire infrarégionales.

- ➔ **la définition des « parties de territoire régional »** doit prendre en compte les périmètres des SCoT et, en l'absence de SCoT, le périmètre des PLU(i) et des cartes communales (ainsi que les limites des communes au RNU). En d'autres termes, le périmètre d'un SCoT est nécessairement inclus en totalité dans une partie de territoire régional.

En tout état de cause, il ne peut y avoir de chevauchement entre les périmètres des parties de territoire régional.

Le cas des SCoT et PLU(i) interrégionaux peut toutefois nécessiter des dispositions particulières à traiter entre régions concernées. Lorsqu'un document d'urbanisme chevauche deux régions, il est recommandé que les exécutifs régionaux se mettent d'accord (la région où se situe la majorité de la surface du document d'urbanisme l'emportant en cas de désaccord⁶¹).

De même, les régions ont la possibilité de fixer un objectif d'artificialisation nette des sols à l'échelle de plusieurs SCoT ayant un projet commun (politique, économique...) pour qu'ils s'accordent ensuite entre eux sur la territorialisation des objectifs.

- ➔ **la fixation de règles différenciées permet d'assurer la déclinaison des principes de territorialisation des objectifs.**

Il peut s'agir d'une cible infrarégionale chiffrée : cette méthode permet un meilleur suivi de l'atteinte des objectifs et offre une sécurité aux documents d'urbanisme infrarégionaux, mais elle n'est pas obligatoire⁶².

55. Article L. 321-14 du code de l'environnement

56. Article L. 4433-7 du CGCT, alinéa 3. »

57. Article L. 321-15-1 du code de l'environnement

58. Définie à l'article L. 321-13 A du code de l'environnement

59. Article L.321-14 du code de l'environnement

60. Article R. 4251-8-1 du CGCT.

61. Il s'agit d'une possible voie résolutive. Les régions concernées pourront s'organiser au cas par cas en appliquant d'autres formes de négociation.

62. Dans sa décision du 4 octobre 2023, le Conseil d'Etat a pu préciser que des règles territorialisées permettant d'assurer la déclinaison des objectifs de sobriété foncière et de lutte contre l'artificialisation entre différentes parties du territoire régional, avec une cible d'artificialisation nette par décennie apparaissait cohérent pour concrétiser la cible fixée par le législateur dans le cadre de l'objectif du ZAN (CE, 4 octobre 2023, n° 465343 ; Conclusions du rapporteur public M. Nicolas AGNOUX, Décision du 4 octobre 2023, N°s 465341, 465343, Association des maires de France).

Il est également possible, le cas échéant, de **définir un objectif uniforme de réduction de 54.5 % pour toutes les parties du territoire régional, adossé à un système de bonus/malus** en cohérence avec les critères définis dans le rapport d'objectifs (par exemple au profit de centralisés, d'espaces ruraux ou d'équilibre...).

■ **La faculté de mutualiser des projets d'envergure régionale (PER), dont l'artificialisation induite est décomptée au niveau régional.**

Outre la prise en compte des PENE dont la consommation est mutualisée au niveau national (voir partie « *Les projets d'envergure nationale ou européenne (PENE) d'intérêt général majeur* »), les conseils régionaux peuvent réserver une part de consommation d'ENAF ou d'artificialisation des sols pour une liste de projets d'envergure régionale, dont la consommation ou l'artificialisation induite sera prise en compte dans le plafond déterminé au niveau régional sans être déclinée entre les différentes parties du territoire régional.

Mutualisée au niveau régional, la part de consommation d'ENAF ou d'artificialisation projetée est déduite de l'enveloppe de consommation d'ENAF à répartir entre les parties de territoires infrarégionaux qui constituent la région, sans peser sur les trajectoires des collectivités locales infrarégionales.

→ Il s'agit plus particulièrement de projets d'aménagements, d'infrastructures et d'équipements publics ou d'activités économiques, de grande dimension et dont les emprises ou les effets dépassent les limites notamment départementales et qui peuvent en ce sens répondre à des besoins et enjeux régionaux ou supradépartementaux.

→ Les aménagements, les équipements et les logements directement liés à la réalisation d'un projet d'envergure nationale ou européenne (PENE) présentant un intérêt général majeur peuvent être considérés, en raison de leur importance, comme des projets d'envergure régionale au sens du 6° de l'article L. 141-8 du code de l'urbanisme ou des projets d'intérêt intercommunal⁶³. La consommation et l'artificialisation induite par ces projets est alors prise en compte selon des modalités propres à ces projets.

La liste doit comporter des projets connus. Elle doit nécessairement être limitée au regard de la part réservée par la région pour ces projets.

La liste établie, ainsi que ses évolutions successives (révision, modification ou adaptation dans la limite de la part réservée au niveau régional définie par le SRADDET), est transmise pour avis à la conférence régionale de gouvernance, qui est consultée sur la qualification

de ces projets d'envergure régionale dans les conditions prévues par le CGCT (II de l'article L. 1111-9-2) et aux collectivités territoriales concernées par ces projets (aux établissements publics de SCoT, aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents et aux communes ainsi qu'aux départements).

L'avis des collectivités est réputé favorable dans un délai d'un mois.

En cas de non mutualisation au niveau régional de ces projets, ils seront pris en compte dans les objectifs des documents infra, SCOT et PLU.

■ **Les modalités de mise en oeuvre des garanties.**

La loi prévoit la mise en place de garanties pour tenir compte des spécificités territoriales et de leurs besoins.

→ **La garantie « communale »** : Le SRADDET précise dans le fascicule les règles les modalités d'application de la garantie communale, dont le principe est détaillé dans la partie "Principes de la déclinaison territoriale".

→ **La garantie « trait de côte »** : Le fascicule définit les règles visant à tenir compte des enjeux d'adaptation et de recomposition spatiale des communes exposées au phénomène de recul du trait de côte pour réaliser les relocalisations nécessaires de constructions, d'ouvrages, ou d'installations menacés par l'évolution du trait de côte. Elle tient compte des caractéristiques géographiques locales, notamment environnementales et paysagères, et doit être proportionnée à la surface des terrains qui sont situés dans les espaces urbanisés des zones exposés à horizon 30 ans⁶⁴ et qui ont vocation à être renaturés pendant la tranche de 10 ans en cours.⁶⁵

■ **Les principes de réservation au niveau régional pour les projets de constructions ou d'extension des exploitations agricoles à partir de 2031.**

Pour contribuer aux objectifs et orientations prévus dans ce schéma, le SRADDET peut mettre en place une part réservée de l'artificialisation des sols pour une liste de projets de création ou d'extension de constructions ou d'installations nécessaires aux exploitations agricoles et ce notamment pour contribuer aux objectifs et orientations prévus dans les schémas directeurs régionaux des exploitations agricoles mentionnés à l'article L. 312-1 du code rural et de la pêche maritime. Chaque région pourra ainsi opter *via* son document de planification pour réserver par avance une enveloppe destinée à de tels projets et qui sera donc mobilisée en tant que de besoin pour la période qu'elle couvre. Ces projets sont également listés dans le fascicule du SRADDET. La liste établie, ainsi que ses évolutions successives, font aussi l'objet de la consultation des collectivités territoriales concernées (comme pour les PER - cf. *supra*).

63. Au sens du sens du 7° de l'article L. 141-8 du code de l'urbanisme

64. 1° de l'article L121-22-2 du code de l'urbanisme

65. Ce dispositif peut s'articuler avec la possibilité de fixer dans le SRADDET des objectifs de moyen et long termes en matière de gestion du trait de côte et plus précisément des règles générales d'un projet de territoire qui permet d'anticiper et de gérer ses évolutions (art. L. 321-14 du code de l'environnement).

Ce mécanisme permet de mieux prendre en compte cet enjeu après 2031. Pour la première tranche de dix ans (2021-2031), les constructions ou installations à destination d'exploitation agricole qui sont réalisées dans les espaces agricoles ou naturels n'emportent généralement pas de création ou d'extension d'espaces urbanisés et donc de consommation de ces espaces.

■ La définition des indicateurs de suivi.

Le SRADDET doit définir un socle minimal d'indicateurs simples et facilement mesurables par l'ensemble des collectivités, à titre d'exemple :

- la consommation d'ENAF, ainsi que la renaturation, exprimée en hectares (mise en regard du gain de ménages et d'emplois sur le territoire) ;
- le solde entre les surfaces artificialisées et les surfaces non artificialisées, selon les catégories fixées par la nomenclature annexée au R. 101-1 du code de l'urbanisme et exprimé en hectares également (à compter de 2031) ;
- l'évaluation du respect des objectifs de réduction fixés.

Le choix des indicateurs à renseigner ainsi que le niveau de mesure retenu vise aussi à assurer une certaine homogénéité avec les rapports locaux de suivi de l'artificialisation établis au moins tous les trois ans sur l'ensemble du territoire⁶⁶.

Procédures d'évolution des SRADDET

La procédure d'élaboration du SRADDET relève de la compétence exclusive du conseil régional, sous réserve, d'une part, d'une concertation préalable avec les services déconcentrés de l'État, les autres collectivités territoriales et leurs groupements ainsi que la population et, d'autre part, d'une approbation finale par le préfet.

En application de l'article L. 4251-9 du CGCT, le SRADDET peut être modifié ou révisé, la procédure étant fonction de l'ampleur des évolutions proposées⁶⁷. La révision est la procédure la plus lourde car elle est soumise à une procédure d'enquête publique, tandis que la modification nécessite seulement une procédure de mise à disposition du public par voie électronique.

Le SRADDET peut également être mis en compatibilité afin de permettre la réalisation d'un projet d'aménagement⁶⁸.

Dans les six mois suivant le renouvellement des conseils régionaux⁶⁹, la mise en œuvre du SRADDET fait l'objet d'un bilan présenté par le président du conseil régional (article L. 4251-10 du CGCT). Sur cette base, le conseil régional délibère sur le maintien, la révision partielle ou totale, la modification ou l'abrogation⁷⁰ du SRADDET.

66. Article L. 2231-1 du CGCT ; cf. infra.

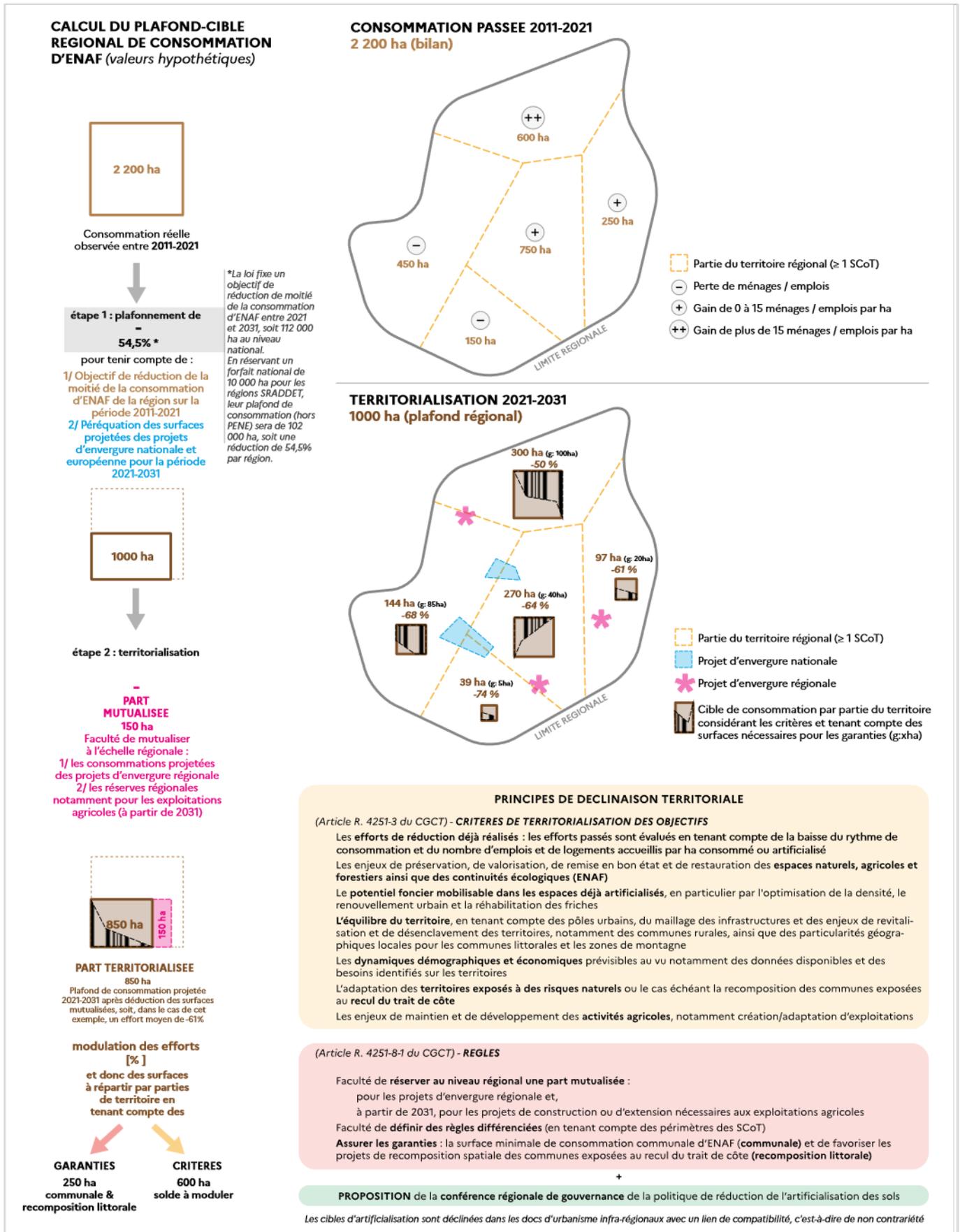
67. Voir annexe II - Procédures détaillées d'évolution des schémas de planification et documents d'urbanisme.

68. Voir article L. 300-6 du code de l'urbanisme.

69. Les dernières élections régionales datent du 27 juin 2021 ; les régions avaient, en théorie, jusqu'à fin décembre 2021 pour délibérer.

70. Cette possibilité ne peut produire ses effets seulement à la date de publication de l'arrêté approuvant le nouveau SRADDET.

Territorialisation des objectifs de réduction de la consommation d'ENAF et d'artificialisation des sols à l'échelle régionale



Définition de la trajectoire de sobriété foncière dans les autres schémas régionaux d'aménagement : SDRIF, SAR, PADDUC

Dispositifs mobilisables pour définir et décliner la trajectoire ZAN

Par souci de cohérence avec l'objectif national et les autres régions, l'Île-de-France, les départements et régions d'outre-mer (DROM) et la Corse peuvent inscrire les dispositions suivantes dans l'évolution de leurs schémas, qui ne sont pas soumis aux mêmes obligations que les SRADDET. Le décret n° 2023-1097 du 27 novembre 2023 relatif à la territorialisation des objectifs le précise explicitement dans son article 4.

Plafond imposé de réduction de la consommation des ENAF dans la prochaine décennie

Contrairement à l'obligation pour les régions métropolitaines ayant un SRADDET de réduire de moitié la consommation d'ENAF pour la prochaine décennie, l'Île-de-France, les DROM et la Corse sont seulement soumises à un objectif de réduction de la consommation d'ENAF (sans quantum fixé par la loi). L'obligation doit se traduire par la définition d'un objectif quantifié donc mesurable de **réduction** du rythme de la consommation d'ENAF sur la même période, puis d'artificialisation des sols ensuite pour atteindre le ZAN. La cible chiffrée doit être justifiée en fonction des besoins et contraintes des territoires concernés. Ces régions participent donc pleinement à la mise en oeuvre de l'objectif national mais avec une souplesse plus forte justifiée par leurs spécificités géographiques et d'urbanisation.

Faculté de territorialiser la trajectoire ZAN en s'appuyant sur les critères prévus réglementairement pour le SRADDET

Si les SRADDET et le PADDUC⁷¹ sont dans l'obligation de prévoir une déclinaison des objectifs légaux à l'échelle infrarégionale (territorialisation), cette modalité n'est pas formulée pour les autres schémas régionaux d'aménagement.

Néanmoins, compte tenu de leur niveau de définition⁷², le SDRIF le SAR **peuvent territorialiser les objectifs, notamment au travers de leurs outils (cartographie et fascicule des règles) qui ont un caractère prescriptif**. Ils peuvent en particulier s'inspirer voire s'appuyer sur les critères de territorialisation mentionnés pour le SRADDET (article R. 4251-3 du CGCT).

Faculté d'identifier et de prendre compte des projets d'envergure régionale dont l'artificialisation induite sera mutualisée au niveau régional

Les régions métropolitaines, couvertes par un SRADDET, disposent de la faculté d'identifier des projets d'envergure régionale dont l'artificialisation induite serait uniquement décomptée au niveau régional et donc non décomptée au niveau des documents d'urbanisme infrarégionaux (SCoT, PLUi, carte communale) du territoire où ils sont localisés. Là encore, cette faculté de mutualisation peut être transposée pour les SDRIF, SAR et PADDUC.

Installation d'une conférence régionale de gouvernance

Contrairement à la conférence des SCoT, dispositif prévu pour les seules régions couvertes par un SRADDET, une conférence régionale de gouvernance doit désormais être installée dans l'ensemble des régions (voir partie dédiée).

La présidence de cette conférence est assurée par le président du Conseil régional, de la Collectivité territoriale de Guyane, du conseil exécutif de Martinique et le président du conseil départemental de Mayotte. En Corse, la chambre des territoires prévue à l'article L. 4421-3 du CGCT se substitue à la conférence régionale de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols.

Dans les DROM, par souci de simplification et de lisibilité de l'action publique en matière d'aménagement du territoire à l'échelle régionale, il est possible de prévoir que la Commission d'élaboration du SAR (CESAR) visée à l'article L. 4433-10 du CGCT exerce les compétences dévolues à la conférence régionale de gouvernance en respectant les modalités et conditions fixées par l'article L. 1111-9-2 du CGCT.

Conformément aux dispositions de l'article 194 IV 5° de la loi Climat et résilience⁷³, si le SDRIF n'a pas été modifié ou révisé avant le 22 novembre 2024, le SCoT ou en son absence, le PLU(i), le document en tenant lieu ou la carte communale devra engager l'intégration d'un objectif pour les dix années suivant la promulgation de la loi, de réduction de moitié de la consommation d'ENAF par rapport à la consommation réelle observée sur les dix années précédentes.

71. Le PADDUC décline l'objectif de réduction entre les différentes parties du territoire de la Corse (article L. 4424-9, I, al. 3 du CGCT).

72. Ces trois types de documents déterminent en particulier la destination générale des différentes parties du territoire et la localisation préférentielle des extensions urbaines (articles L. 123-1 du code de l'urbanisme et L. 4424-9 et L. 4433-7 du CGCT).

73. « Si les schémas et le plan mentionnés aux 1° à 4° du présent IV n'ont pas été modifiés ou révisés en application des mêmes 1° à 4° et dans les délais prévus auxdits 1° à 4°, le schéma de cohérence territoriale ou, en l'absence de schéma de cohérence territoriale, le plan local d'urbanisme, le document en tenant lieu ou la carte communale engage l'intégration d'un objectif, pour les dix années suivant la promulgation de la présente loi, de réduction de moitié de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers par rapport à la consommation réelle observée sur les dix années précédentes ».

Ce mécanisme susceptible de rendre applicables à l'échelle des documents d'urbanisme des prescriptions plus contraignantes (réduction du rythme d'artificialisation divisé par deux) que celles prévues à l'échelle régionale (chiffrage de la réduction chiffrée non imposé) a pour objectif de favoriser l'évolution du document dans le respect du calendrier fixé par la loi.

Si les SAR ou le PADDUC n'ont pas été modifiés avant le 22 novembre 2024, les documents d'urbanisme infrarégionaux doivent ainsi fixer des objectifs s'inscrivant dans une trajectoire de réduction de la consommation et de l'artificialisation des sols.

RAPPELS DES SPÉCIFICITÉS DES AUTRES SCHÉMAS RÉGIONAUX : SDRIF, SAR ET PADDUC

Le SDRIF et les SAR sont élaborés par les collectivités en association avec l'État, et approuvés par décret en Conseil d'État. Le PADDUC quant à lui, est entièrement décentralisé, élaboré et approuvé par la collectivité de Corse.

Plus anciens, ces documents sont moins intégrateurs que les SRADDET. Les SRCAE, SRCE et PRPGD sont donc élaborés à part. Ils sont plus proches des documents d'urbanisme à travers leur cartographie générale des grandes parties du territoire qui est opposable.

Les documents d'urbanisme infrarégionaux doivent être compatibles avec les schémas régionaux comme dans le cas des SRADDET, mais selon un lien de compatibilité pour l'ensemble du document.

À noter que sur les dispositions relatives à l'urbanisation limitée dans les communes non couvertes par un SCoT, ces documents régionaux ont valeur de SCoT (article L. 142-4 du CU).

Le schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF) Articles L.123-1 à L.123-23 du code de l'urbanisme

« Le schéma directeur de la région d'Ile-de-France a pour objectif de maîtriser la croissance urbaine et démographique et l'utilisation de l'espace tout en garantissant le rayonnement international de cette région.

Il précise les moyens à mettre en oeuvre pour corriger les disparités spatiales, sociales et économiques de la région, coordonner l'offre de déplacement et préserver les zones rurales et naturelles afin d'assurer les conditions d'un développement durable de la région. Il détermine notamment la destination générale de différentes parties du territoire, les moyens de protection et de mise en valeur de l'environnement, la localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements.

Il détermine également la localisation préférentielle des extensions urbaines, ainsi que des activités industrielles, logistiques, artisanales, agricoles, forestières et touristiques.

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

Approuvé en 2013, le SDRIF est un projet stratégique à horizon 2030.

Le fascicule regroupant l'ensemble des dispositions normatives est organisé autour des trois piliers : « relier et structurer », « polariser et équilibrer », « préserver et valoriser » à l'instar du projet spatial exprimant les ambitions d'aménagement et de développement durables de la région Île-de-France. La carte de destination générale des différentes parties du territoire (CDGT) au 1/150 000 donne la traduction cartographique des dispositions normatives ; sa légende est également organisée autour des trois piliers. L'évaluation environnementale irrigue l'ensemble du projet tout au long de la réflexion et la définition de la stratégie de la région.

Tous les six ans, le Conseil Régional évalue l'opportunité de faire évoluer son schéma au regard du bilan présenté de sa mise en oeuvre.

Le schéma d'aménagement régional (SAR) en Outre-Mer Articles L.4433-7 à L.4433-11 du code général des collectivités territoriales

« Les régions de Guadeloupe et de La Réunion, les collectivités territoriales de Guyane et de Martinique et le Département de Mayotte élaborent un schéma d'aménagement régional qui fixe les orientations fondamentales à moyen terme en matière de développement durable, de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement, eu égard aux objectifs assignés à l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme par l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme.

Il définit les principes de l'aménagement de l'espace qui en résultent et il détermine notamment la destination générale des différentes parties du territoire de la région, l'implantation des grands équipements d'infrastructures et de transport, ainsi que la localisation préférentielle des extensions urbaines, des activités économiques et commerciales, agricoles, forestières, touristiques et relatives aux énergies renouvelables.

Il fixe les objectifs de renouvellement urbain, de construction dans les zones déjà urbanisées, de maîtrise de l'étalement urbain et de lutte contre l'artificialisation des sols. Il fixe une trajectoire permettant d'aboutir à l'absence de toute artificialisation nette des sols ainsi que, par tranche de dix années, un objectif de réduction du rythme de l'artificialisation. Cette trajectoire tient compte des contraintes propres aux communes littorales, au sens de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme, soumises aux prescriptions particulières d'un schéma de mise en valeur de la mer, notamment en termes d'aménagement du territoire, de renouvellement urbain et d'insularité, de leurs besoins en termes de développement économique et de revitalisation des centres et des efforts déjà réalisés par ces communes.

Il définit les principes permettant d'assurer la combinaison des différents modes de transport, la coordination des politiques de mobilité mises en place par les autorités organisatrices ainsi que les objectifs de désenclavement des territoires ruraux et de développement des transports. Il peut tenir lieu de planification régionale des infrastructures de transport au sens de l'article L. 1213-1 du code des transports et de planification régionale de l'intermodalité au sens de l'article L. 1213-3 du même code s'il poursuit les objectifs et satisfait aux conditions prévues par ces articles et par les dispositions réglementaires prises pour leur application. La destination générale des différentes parties du territoire fait l'objet d'une carte⁷⁴, carte que précisent, le cas échéant, les documents cartographiques prévus aux articles L. 4433-71 et L. 4433-72.»

74. En application de l'article R4433-5 du CGCT, la carte de destination générale des différentes parties du territoire prévue par le dernier alinéa de l'article L. 4433-7 est établie à une échelle comprise entre 1/50 000 et 1/100 000, à l'exception des zones de faible densité démographique de Guyane pour lesquelles une ou des échelles plus réduites peuvent être utilisées. pour lesquelles une ou des échelles plus réduites peuvent être utilisées.

Le SAR est un document stratégique d'aménagement élaboré en Martinique, Guadeloupe, Guyane, Mayotte⁷⁵ et à La Réunion. Il se compose d'un rapport, d'un fascicule des règles, d'une carte de destination générale des différentes parties du territoire et de documents annexes. Le rapport comporte les orientations fondamentales, les principes d'aménagement de l'espace, les implantations, localisations préférentielles, objectifs et principes prévus dans les domaines de compétence du schéma et trois chapitres individualisés : pour la mise en oeuvre des orientations en matière de protection et de restauration de la biodiversité ; pour fixer les orientations fondamentales de l'aménagement, de la protection et de la mise en valeur du littoral ; pour fixer la stratégie du territoire en matière d'adaptation au changement climatique et d'amélioration de la qualité de l'air.

À noter que le SAR tient lieu pour les secteurs qu'il détermine, de schéma de mise en valeur de la mer (article L. 4433-72 du CGCT). A ce titre, le SAR **précise les règles générales d'un projet de territoire qui permet d'anticiper et de gérer les évolutions du trait de côte**⁷⁶, portant notamment sur les mesures d'amélioration des connaissances, de préservation et de restauration des espaces naturels ainsi que de prévention et d'information des populations afin de déterminer les modalités d'un partage équilibré et durable de la ressource sédimentaire.

Les SCoT et, en l'absence de SCoT, les PLU(i), les documents en tenant lieu et les cartes communales ainsi que les chartes de parcs nationaux et les chartes des parcs naturels régionaux sont compatibles avec le SAR.

Par ailleurs, depuis la loi du 20 juillet 2023, la trajectoire de réduction « tient compte des contraintes propres aux communes littorales, au sens de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme, soumises aux prescriptions particulières d'un schéma de mise en valeur de la mer, notamment en termes d'aménagement du territoire, de renouvellement urbain et d'insularité, de leurs besoins en terme de développement économique et de revitalisation des centres et des efforts déjà réalisés par ces communes. ».

Une évaluation des SAR doit être faite tous les dix ans.

Le Plan d'Aménagement et de Développement Durable de la Corse (PADDUC) est le projet d'aménagement et de développement de la Corse

Articles L.4424-9 à L.4424-15-1 du code général des collectivités territoriales

« I. – La collectivité territoriale de Corse élabore le plan d'aménagement et de développement durable de Corse.

Le plan définit une stratégie de développement durable du territoire en fixant les objectifs de la préservation de l'environnement de l'île et de son développement économique, social, culturel et touristique, qui garantit l'équilibre territorial et respecte les principes énoncés à l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme.

Il fixe les orientations fondamentales en matière de protection et de mise en valeur du territoire, de développement agricole, rural et forestier, de pêche et d'aquaculture, d'habitat, de transport de personnes et de marchandises, de logistique, d'intermodalité d'infrastructures et de réseaux de communication et de développement touristique.

Il fixe une trajectoire permettant d'aboutir à l'absence de toute artificialisation nette des sols ainsi que, par tranches de dix années, un objectif de réduction du rythme de l'artificialisation. Cet objectif est décliné entre les différentes parties du territoire de la Corse.

Il définit les principes de l'aménagement de l'espace qui en résultent et il détermine notamment les espaces naturels, agricoles et forestiers ainsi que les sites et paysages à protéger ou à préserver, l'implantation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements, la localisation préférentielle ou les principes de localisation des extensions urbaines, des activités industrielles, artisanales, commerciales, agricoles, forestières, touristiques, culturelles et sportives.

La destination générale des différentes parties du territoire de l'île fait l'objet d'une carte, dont l'échelle est déterminée par délibération de l'Assemblée de Corse dans le respect de la libre administration des communes et du principe de non-tutelle d'une collectivité sur une autre, et que précisent, le cas échéant, les documents cartographiques prévus à l'article L. 4424-10 et au II de l'article L. 4424-11. Le plan d'aménagement et de développement durable comporte les informations prévues articles L. 104-4 et L. 104-5 du code de l'urbanisme.

Il prévoit des critères, indicateurs et modalités permettant à la collectivité territoriale de suivre l'application de ses dispositions et leurs incidences. »

Approuvé par l'Assemblée de Corse le 2 octobre 2015 et modifié le 5 novembre 2020, le PADDUC est le projet d'aménagement et de développement de la Corse à l'horizon 2040.

Il contient un schéma d'aménagement territorial (SAT) qui spatialise les concepts et les principes retenus dans le PADD décliné en plusieurs volets. Il crée des secteurs d'enjeux régionaux (SER) autour des pôles stratégiques, où il est possible d'urbaniser en plus de la tache urbaine actuelle (hors bâti isolé). Des règles complexes s'appliquent sur les hameaux isolés. À noter que pour le PADDUC, en l'absence de SCoT, PLU(i), de schéma de secteur, de carte communale ou de document en tenant lieu, les dispositions du plan relatives à des espaces géographiques limités sont opposables aux tiers dans le cadre des procédures de déclaration et de demande d'autorisation prévues au code de l'urbanisme (article L. 4424-11 du CGCT). De même, ce plan vaut schéma de mise en valeur de la mer (article L. 4424-10, III du CGCT).

Il est évalué tous les ans, faisant l'objet d'un rapport établi par la collectivité territoriale de Corse et adressé au Premier ministre, qui le transmet au Parlement.



© Getty Images

75. Mayotte dispose de la spécificité d'être titulaire d'un plan d'aménagement et de développement durable (PADD) qui a vocation à se transformer en SAR. La procédure d'élaboration du SAR a été lancée en 2018.
76. Conformément à l'article L321-14 du code de l'environnement.

/ Mise en œuvre et recommandations /

Recommandations et éléments d'un « porter à connaissance »

Dans le cadre de l'évolution des documents de planification régionale, les préfets de région transmettent un « porter à connaissance » à la région.

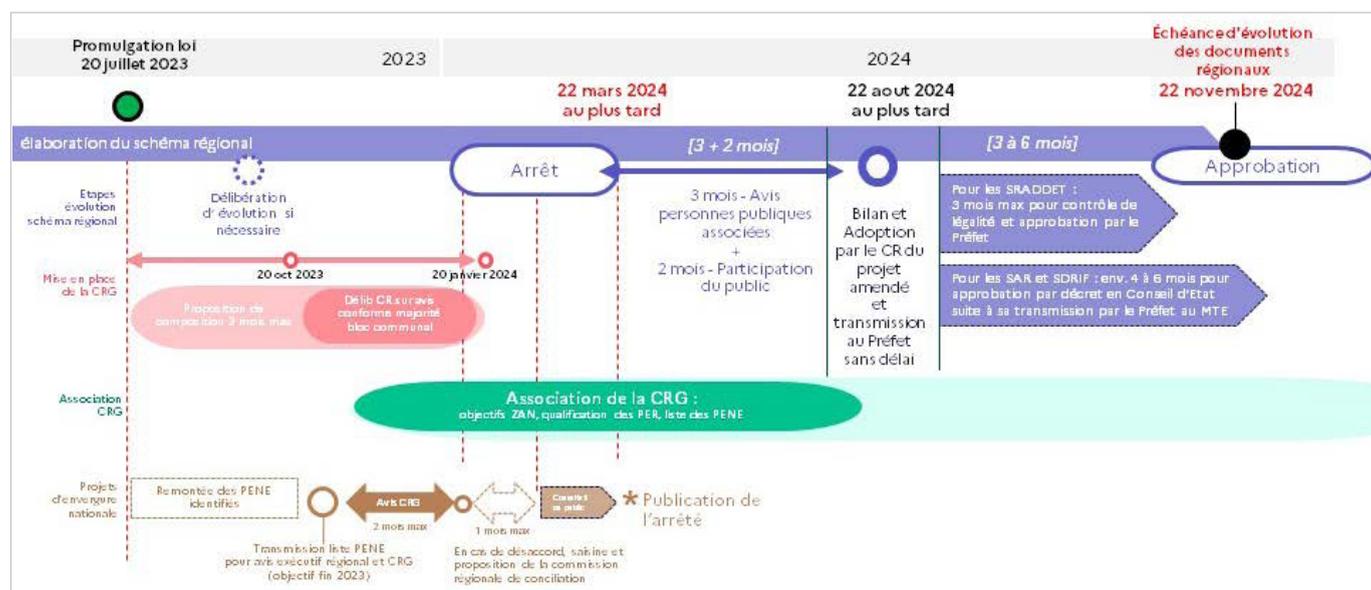
Le « porter à connaissance » (PAC) rappelle les principales évolutions à intégrer dans les documents de planification, en particulier celles apportées par la loi du 20 juillet 2023. Il mentionne les données publiques disponibles relatives à la consommation d'ENAF sur le site de l'observatoire national de l'artificialisation.

Ils comportent en outre les éléments utiles sur les projets d'envergure nationale portés par l'État énumérés par arrêté ministériel, et notamment la consommation prévisionnelle d'ENAF qu'ils emporteront, ainsi que les

aménagement connus à prendre en compte le cas échéant dans les PER.

Par ailleurs, dans la mesure où les régions doivent fixer une trajectoire pour atteindre l'objectif ZAN en 2050, les préfets de région pourront communiquer toute information qu'ils jugeront utile, y compris au-delà des dix premières années.

Outre les services déconcentrés de l'État, les établissements publics sous tutelle (en particulier les EPF, SNCF réseau, les ports nationaux, VNF⁷⁷, le CEREMA⁷⁸, l'ANCT⁷⁹, l'ADEME⁸⁰, l'ANAH⁸¹, et l'ANRU⁸²), ainsi que les organismes d'études et de conseil (en particulier les Agences d'urbanisme et les CAUE) pourront utilement apporter leur concours.



La frise chronologique ci-dessus présente la procédure d'évolution des schémas régionaux et son articulation avec les dispositions de la loi du 20 juillet 2023 en tenant compte de l'échéance d'évolution des documents régionaux.

Afin de respecter l'échéance fixée par l'article 194 de la loi Climat et résilience et pour tenir compte des délais réglementaires du contrôle de légalité, des avis des PPA et de la participation du public, plusieurs recommandations de mise en œuvre peuvent être formulées :

- La conférence régionale de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols, instituée

par la loi dans toutes les régions, doit être mise en place dans les meilleurs délais afin de pouvoir assurer dans les meilleures conditions son rôle consultatif, en particulier sur les projets d'envergure nationale ou européenne ;

- La commission régionale de conciliation, également instituée dans chaque région, doit être installée dans des délais raisonnables, notamment pour pouvoir établir son règlement intérieur en amont de sa potentielle saisine par l'exécutif régional en cas de désaccord sur l'identification d'un projet d'envergure nationale ou européenne.
- Un arrêt des projets de documents régionaux au plus tard en date du 22 mars 2024 est recommandé.

77. Voies navigables de France.

78. Établissement public pour la transition écologique et la cohésion des territoires.

79. Agence nationale de la cohésion des territoires.

80. Agence de la transition écologique.

81. Agence nationale de l'habitat.

82. Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine.

Déclinaison dans les documents d'urbanisme (SCoT, PLU, cartes communales)

/ Modalités d'intégration /

Le II de l'article 194 de la loi modifie le code de l'urbanisme en prévoyant les modalités d'intégration de la trajectoire dans les documents d'urbanisme, SCoT, PLU(i) et cartes communales.

Cette intégration se fera d'une manière générale lors de la première révision ou modification du document d'urbanisme dans les délais prévus par la loi ou par la procédure de modification simplifiée comme prévu dans les dispositions transitoires du IV de l'article 194, cf *supra*.

Le SCoT constitue l'échelon stratégique et une scène de dialogue infra régionale et inter territoriale pour la mise en oeuvre du ZAN.

Concernant l'analyse et les objectifs de consommation d'espaces :

Les dispositions de droit commun du code de l'urbanisme prévoient que les annexes du SCoT présentent une analyse de la consommation d'espaces au cours des dix années précédant l'adoption du projet ainsi que la justification des objectifs chiffrés de limitation de cette consommation (article L. 141-15 4°), que le document d'orientation et d'objectifs (DOO) doit par ailleurs définir par secteur géographique, tel que prévu au L. 141-10. La loi Climat et résilience n'a cependant pas prévu explicitement qu'une analyse de la consommation d'espaces sur la période 2011-2021 soit également intégrée aux annexes prévues au L. 141-15. Cependant, les choix retenus pour établir à la fois le projet d'aménagement stratégique (PAS) et le DOO devront être justifiés, en vertu du 3° du L. 141-15, et en particulier les objectifs de réduction de la consommation d'espaces sur la période 2021-2031, qui devront prendre appui sur le bilan passé 2011-2021.

Concernant le bilan et les objectifs d'artificialisation par tranches de dix ans :

La loi prévoit que le SCoT devra intégrer des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols par tranches décennales dans leur projet d'aménagement stratégique - ou leur plan d'aménagement et de développement durable (PADD), pour les SCoT ancien format (L. 141-3 du code de l'urbanisme), en compatibilité avec les objectifs fixés par les documents de planification régionale, ou, à défaut, qu'il doit intégrer directement l'objectif de réduction de moitié de la consommation d'ENAF pour la première décennie (voir fascicule 1).

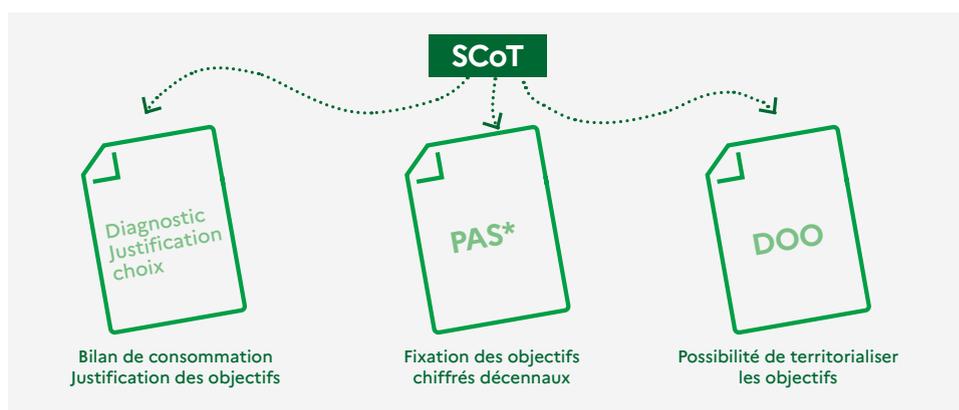
Ainsi, l'ensemble de ces objectifs devront donc nécessairement être justifiés dans les annexes du SCoT modernisé (ou dans le rapport de présentation, pour les SCoT non encore modernisés à la suite de l'ordonnance du 17 juin 2020) et s'appuyer sur un bilan de consommation sur la période 2011-2021, ou par la suite, un bilan d'artificialisation, qui sera annexé au document (ou intégré au rapport de présentation pour les SCoT non modernisés).

La loi donne par ailleurs aux SCoT, à l'instar des SRADDET, la possibilité de territorialiser par secteurs géographiques les objectifs de réduction de l'artificialisation des sols dans son document d'orientation et d'objectifs (DOO) en tenant compte notamment des besoins de développement selon un principe d'équilibre entre les polarités du territoire, urbaines et rurales, ainsi que des efforts de réduction de la consommation déjà réalisés au cours des vingt dernières années (L. 141-8 du CU du code de l'urbanisme). Cette territorialisation peut se présenter sous forme de tableau par parties de territoire, mais une représentation cartographique est préférable. Celle-ci s'imposera aux PLU(i) dans un lien de compatibilité.

N.B. Le SCOT a par ailleurs toujours l'obligation de définir des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain comme prévu à l'article L. 141-10.

À NOTER :

A l'instar de ce qui est prévu pour les SRADDET, le principe de garantie communale décrit dans les principes généraux de déclinaison des objectifs ci-dessus, s'applique aussi aux SCOT, lorsqu'ils déclinent les objectifs de réduction de la consommation d'espaces par secteurs géographiques, ceci en application du R. 141-6-1. La loi précise par ailleurs que l'hectare octroyé par la garantie communale peut être mutualisé à l'échelle intercommunale, à la demande du maire bénéficiaire de cet hectare et après avis de la conférence des maires des communes de l'EPCI concerné. Dans le cadre de cette déclinaison, les spécificités propres aux communes littorales et aux zones de montagne sont également à prendre en compte.



*PAS: projet d'aménagement stratégique

Le SCoT ayant un horizon stratégique de 20 ans, il devra intégrer cet objectif pour cette période, et fixera des objectifs chiffrés en ce qui concerne la réduction de la consommation d'espaces, qui traduiront la volonté de limiter l'extension urbaine, ainsi que des objectifs globaux (qualitatifs, possibilité de définir des cibles chiffrées indicatives...), de réduction de l'artificialisation des sols, applicables au-delà des 10 premières années.

Ceux-ci pourront notamment se traduire au travers de la stratégie de renaturation mise en place à l'échelle du SCoT.

Les PLU(i) ou les cartes communales constituent l'échelon opérationnel de mise en oeuvre du dispositif.

Les PLU(i) couverts ou non par un SCoT auront à intégrer les objectifs de réduction de la consommation d'ENAF fixés pour la première décennie. Ces objectifs chiffrés figurent dans le Plan d'aménagement et de développement durable (PADD) du PLU (L. 151-5). Il est précisé que ces objectifs doivent être établis en cohérence avec le diagnostic. Cette précision a été ajoutée par le législateur afin de garantir la cohérence interne du document. Le code de l'urbanisme prévoit que le rapport de présentation du PLU(i) intègre une analyse de la consommation d'ENAF sur les 10 ans précédant l'arrêt du projet. Il n'indique pas explicitement qu'il doit intégrer cette analyse sur la période 2011-2021.

Cependant, la justification des choix retenus pour établir le PADD devant figurer dans le rapport de présentation, celle-ci devra s'appuyer à la fois sur le bilan de

consommation passée 2011-2021, pour la première décennie, et sur les objectifs de réduction de la consommation d'espaces et de l'artificialisation, fixés par les documents supra, le SCoT, ou en l'absence de SCoT, le document régional⁸³.

La traduction de ces objectifs fixés dans le PADD sera par la suite déclinée dans le règlement du PLU(i), sur l'ensemble du territoire qu'il couvre, ce qui nécessitera de caractériser à l'échelle de ce territoire, les espaces urbanisés ou non, puis, par la suite, artificialisés ou non (voir fascicule 1). À l'échelle communale ou intercommunale, toute nouvelle ouverture à l'urbanisation sera conditionnée à la justification, dans le PADD, que l'ensemble des capacités d'aménager dans les espaces déjà urbanisés a bien été mobilisée.

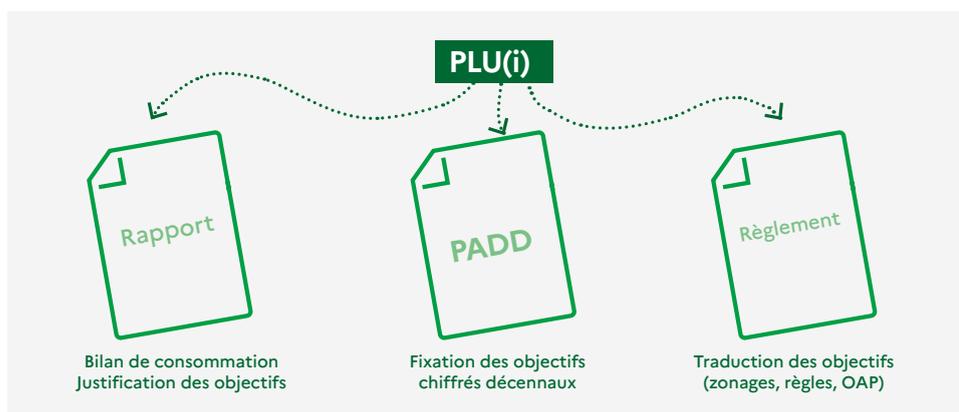
L'étude préalable du potentiel de densification des zones déjà urbanisées devient obligatoire pour les PLU. Il s'agit de mobiliser les locaux vacants, les friches ou dents creuses, ou les parcelles déjà urbanisées.

La cohérence entre les données de bilan et les objectifs ainsi que la justification de la méthode de calcul sont essentielles afin de garantir la solidité juridique du document.

Les juridictions administratives, lorsqu'elles sont saisies au contentieux, procèdent à un contrôle attentif de cette cohérence. A ainsi été annulé un PLUIH au motif que l'analyse de la consommation d'espaces naturels et agricoles au cours des dix années précédant l'approbation du PLUIH et la justification des objectifs de modération de cette consommation retenus par le PADD présentaient des insuffisances substantielles.⁸⁴

83. À défaut, un objectif de réduction de 50 % s'applique pour la consommation d'espaces et la décennie 2021-2031 comme expliqué au 2.1 dans les principes généraux.

84. Le tribunal a considéré que l'absence de prise en compte des données récentes avait conduit les auteurs du PLUIH à surestimer la consommation d'espace passée et à surévaluer les besoins fonciers résultant des prévisions économiques et démographiques. Il a relevé que les projections de consommation d'espace n'étaient pas définies de manière à permettre de s'assurer de leur cohérence avec l'objectif retenu et en a déduit que l'objectif de consommation d'espace sur lequel se fondait le PLUIH n'induisait pas une modération effective de cette consommation, mais, à l'inverse, sans justification probante, une hausse du rythme de prélèvement d'ENAF par rapport à la décennie antérieure (TA Toulouse, 20 mai 2021, n° 1902329, confirmé en appel, CAA Bordeaux, 15 février 2022, n° 21BX02287).



PADD : plan d'aménagement et de développement durable

L'article L. 151-5 du code de l'urbanisme prévoit actuellement que le PLU traduise les objectifs du SCoT, ou, à défaut du document régional, y compris après 2030, par des objectifs de réduction de la consommation d'ENAF.

Par parallélisme avec la mesure prévue pour les PLU, tout élargissement des secteurs constructibles pour les cartes communales sera également conditionné à la justification que la capacité d'aménager est déjà mobilisée dans les espaces déjà urbanisés. Il n'est pas fait mention d'une étude à réaliser pour les cartes communales mais cette justification devra également apparaître dans une carte communale qui prévoirait de rendre constructible des secteurs où les constructions ne sont pas admises.

À NOTER (mesure d'application immédiate prévue au II 2° de l'article 194) :

L'obligation d'intégration d'un objectif de réduction du rythme de l'artificialisation par tranche de dix années s'applique directement aux schémas de cohérence territoriale (SCoT) en cours d'élaboration et qui n'ont pas été arrêtés avant la promulgation de la loi, que l'objectif ait été fixé ou non par les documents de planification régionale.

Disposition spécifique à la Corse – la loi de juillet 2023 prévoit l'interdiction de l'extension de l'urbanisation dans toute commune non couverte par un PLU, un document en tenant lieu ou une carte communale dans la collectivité de Corse, à compter du 22 août 2027.

/ Modalités d'élaboration des projections de consommation / d'espaces pour la période 2021-2031

À titre liminaire, il doit être rappelé que la transcription de la sobriété dans les documents d'urbanisme passe par la priorité donnée au recyclage urbain sous toutes ses formes, par rapport à l'étalement sur des espaces encore vierges : occupation des locaux vacants, rénovation et transformation des bâtiments existants, réutilisation des friches, en se posant la question de leur renaturation selon les cas. La justification de la mobilisation de l'ensemble des capacités d'aménager **dans les espaces déjà urbanisés** est un préalable obligatoire à toute ouverture à l'urbanisation dans les documents d'urbanisme (article 194 II 4° et 5°⁸⁵).

Les objectifs chiffrés de réduction de la consommation d'ENAF fixés par chacun des documents d'urbanisme (SCoT, PLU, carte communale), en compatibilité avec le document supra, sont déclinés dans les règles opposables desdits documents, et notamment les zonages. Bien que la mesure de la consommation effective (bilan) et de la consommation planifiée (projection) d'ENAF constituent des notions différentes, les méthodes de comp-

ta-bilisation utilisées pour l'une et pour l'autre doivent être cohérentes. Ainsi, des objets ou projets de même nature devront être considérés de la même manière au regard de leur consommation d'ENAF que ce soit pour établir le bilan ou pour établir les projections futures.

En outre, il est impératif de différencier, dans l'enveloppe urbaine, les terrains qui constituent de la densification ou de renouvellement urbain, de ceux qui constituent de la

85. Modifie les articles L. 151-5. et L. 161-3 du code de l'urbanisme

consommation d'ENAF, de manière homogène lors du bilan et lors des projections. Leur urbanisation passée ou future sera ainsi considérée comme de la densification ou du renouvellement urbain, si l'opération est ou a été menée sur un espace déjà consommé, ou comme de l'extension d'espaces urbanisés si l'opération est ou a été menée sur un espace encore NAF.

Contrairement à la méthodologie employée pour effectuer le bilan de la consommation d'ENAF sur la période de référence (« **consommation effective d'ENAF** »), la projection correspond à la « **consommation planifiée d'ENAF** », indépendamment de la mise en oeuvre réelle de la consommation sur le terrain.

Prise en compte de la renaturation : la loi du 20 juillet 2023 prévoit la possibilité de comptabiliser « la transformation effective d'espaces urbanisés ou construits en espaces naturels, agricoles et forestiers du fait d'une renaturation » qui viendrait ainsi en déduction de cette consommation. **La renaturation peut ainsi dorénavant entrer à la fois dans le décompte de la consommation planifiée**, par la création dans les SCOT ou les PLU de « zones préférentielles de renaturation » ou d'orientations d'aménagement et de programmation, ainsi que dans les **bilans de consommation effective**, passés, puis futurs (au moment de l'évaluation de la mise en oeuvre des objectifs six ans après l'approbation des documents).

Dans le cas des documents de planification supra (SRADDET, SCoT), la projection planifiée correspond à des règles ou des objectifs chiffrés le plus souvent territorialisés, opposables aux documents d'urbanisme, **définis par secteurs géographiques**, tel que prévu à l'article L. 141-10 du code de l'urbanisme, par exemple, pour les SCoT.

Dans le cas des PLU(i) ou des cartes communales, la projection correspond à la somme des surfaces des ENAF rendus potentiellement urbanisables par les règles opposables établies par lesdits documents, qui planifient une **urbanisation future sur des ENAF**, reportées sur les documents graphiques sous forme de zonages :

- ➔ Classement d'une zone à caractère naturel, agricole ou forestier en zone urbaine⁸⁶ (ou « U ») ou en zone à urbaniser⁸⁷ (ou « 1AU » et « 2AU ») ;
- ➔ Création de secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (ou « STECAL⁸⁸ »), tracés d'infrastructures⁸⁹, identification d'équipements par des emplacements réservés⁹⁰, etc.

L'horizon temporel d'un document d'urbanisme se situe pour un SCoT à vingt ans, pour un PLU à dix, voire quinze ans, et dépasse l'horizon 2031 fixé pour les objectifs de réduction de la consommation d'ENAF par la loi Climat et Résilience. Ainsi, les projections devront aller au delà de la période décennale 2021-2031. Au-delà de 2031, sera appliquée la notion d'artificialisation nette.

A titre d'illustration, pour un PLU, lors de l'approbation, la somme des surfaces d'ENAF rendues potentiellement urbanisables par les différentes règles (U, 1AU, AU, STECAL...) aura vocation à correspondre, en tenant compte de la marge d'appréciation correspondant au lien de compatibilité avec le document supra, au chiffrage de la consommation d'ENAF maximale dans le PADD sur l'ensemble de la période de projection concernée par l'horizon du PLU.

Toutefois, les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) du PLU(i) doivent désormais définir un échéancier prévisionnel global d'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser sur l'ensemble du territoire couvert par le PLU(i). Cet échéancier peut planifier certaines zones d'urbanisation futures ou réserves foncières au-delà de 2031 : dans ce cas, elles n'entreront pas dans la comptabilisation au titre de la période décennale 2021-2031.

C'est au moment du bilan effectif de consommation, effectué lors du rapport triennal ou de l'évaluation du PLU à 6 ans que le respect de l'objectif fixé pour la période décennale sera examiné. A l'occasion du bilan, les projections pourront être ajustées. Ce principe permettra de tenir compte d'une plus faible consommation qu'escomptée dans certaines zones.⁹¹

Les ouvertures à l'urbanisation planifiées dans les documents d'urbanisme peuvent donc excéder l'objectif de consommation d'ENAF sur la période 2021-2031, d'une part, au regard de la marge d'appréciation autorisée par le lien de compatibilité, et d'autre part, par le calendrier des ouvertures à l'urbanisation.

L'urbanisation progressive des zones AU devra cependant respecter le phasage des ouvertures à l'urbanisation prévu par l'OAP « échéancier ».

Enfin, il faut souligner que pour les années à venir, l'enjeu se concentrera plutôt sur la fermeture des réserves foncières inutilisées actuellement ouvertes et dont la somme dépasse largement les besoins de développement projetés.

86. Article R151-18 CU.

87. Article R151-20 CU.

88. Article L151-13 CU.

89. Article L151-38 CU.

90. Article L151-41 CU, notamment.

91. A titre d'illustration, si un PLU dispose d'un objectif de 5 ha de consommation d'ENAF sur 2021-2031, il peut identifier 6 secteurs (A, B, C, D, E, F) rendus potentiellement urbanisables de 1 ha chacun (total de 6 ha), dont un (le F) ne sera mobilisable que par exemple 3 ans après la date entrée en vigueur du PLU, sous condition de n'avoir pas tout consommé. Lors du rapport triennal ou du bilan du PLU à 6 ans, la commune constate qu'elle a bien consommé tout ou partie des zones A, B, C, D, mais rien dans la zone E. Elle pourra alors ouvrir la zone F (celle qu'elle avait mise en option dans le cadre de l'échéancier), et fermer la zone E en contrepartie, pour éviter de surconsommer.

La fermeture des zones 2AU ne nécessite pas de modification du PLU, ces zones étant caduques passé un délai de 6 ans, sachant que si elles n'ont pas fait l'objet d'une ouverture à l'urbanisation, elles requièrent pour être mobilisées, une révision du PLU, et une remise en question générale des ouvertures à l'urbanisation.

Une zone 2AU, pour être ouverte à l'urbanisation, devra par ailleurs faire l'objet d'une modification ou d'une révision du PLU, au-delà de six ans, ce qui permettra de réinterroger le projet de territoire à la lumière des premiers bilans :

- ➔ Bilan à trois ans dans le cadre du rapport triennal prévu à l'article 206 de la loi Climat et résilience.
- ➔ Bilans à six ans tels que prévus par le code de l'urbanisme pour les SCoT et les PLU(i).

Enfin, deux cas particuliers peuvent être évoqués :

- ➔ Dans le cas de la continuation de l'urbanisation sur du mitage, l'extension des espaces urbanisés dans l'avenir au sein des ENAF (STECAL ou passage direct de A en U) sera comptabilisée au stade de la projection comme de la consommation.
- ➔ La création de panneaux photovoltaïques au sol permise par le règlement d'une zone pourra ne pas être comptabilisé, lors de la projection, si leur implantation est réalisée selon les critères prévus par le décret et l'arrêté pris pour application de l'article 194 III 5° de la loi Climat et résilience.

TEMPORALITÉ

La loi Climat et résilience permet de caler tous les documents sur une même période de référence, ce qui facilitera la mise en oeuvre de la trajectoire « ZAN ».

Cependant, dans l'intervalle et pendant une période transitoire, les périodes de référence pour la réalisation des bilans et des projections dans les documents d'urbanisme se superposent.

D'une part la période imposée par la loi a pour année pivot la date de promulgation de la loi soit 2021 (le bilan porte sur la période 2011-2021 et les projections sur 2021-2031).

D'autre part, la période prévue par le code de l'urbanisme pour les bilans de consommation d'ENAF porte sur les dix années précédant l'arrêt du projet de PLU ou l'adoption du SCoT, indépendamment de la période de référence prévue par la loi. Le schéma ci-dessous représente ces différentes temporalités, qu'il sera nécessaire de coordonner pendant la période transitoire et avant que tous les documents soient calés sur une même période de référence. Ainsi, un SCoT ou un PLU adopté en 2026 ou 2027 inclura nécessairement dans ces objectifs une part de foncier en réalité déjà consommé, puisqu'il concernera une période passée, à savoir 2021-2026, en se référant à la période de référence de la loi.

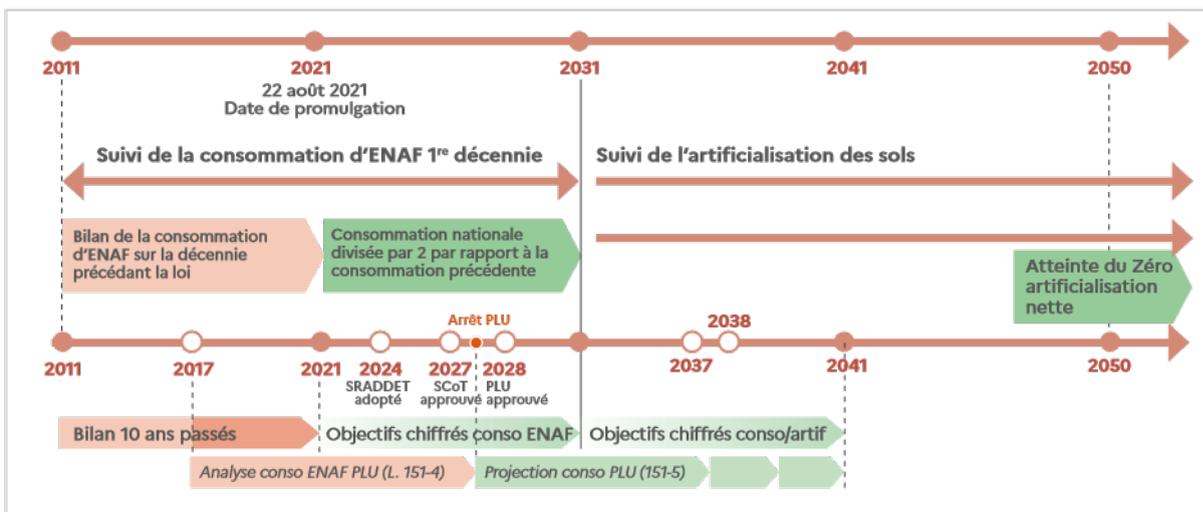
Pour un PLU approuvé en 2027, les objectifs porteront donc en réalité sur les années restant à courir jusque fin 2030, soit moins de quatre ans. Il est donc primordial d'anticiper cela en menant des actions de sensibilisation et de gestion économe du foncier dès à présent, afin de ne pas obérer l'avenir.



Figure 15 Document graphique d'un PLU.

Délais d'application et période de référence pour la consommation d'espaces

Trajectoire et objectif national de la loi Climat et résilience (article 192)



À NOTER :

Les objectifs fixés dans les projets stratégiques, territorialisés ensuite dans le SCoT puis traduits dans les règles du PLU ne sont, au stade de l'entrée en vigueur des documents, que des projections, qui devront être confrontées à la réalité des projets réellement mis en oeuvre au moment des bilans triennaux ou des bilans des documents SCoT et PLU à 6 ans. Si les objectifs étaient alors dépassés, la collectivité devrait engager un rattrapage lors de la décennie suivante et justifier de l'atteinte de l'objectif de réduction.

/ Autres mesures prévues pour faciliter la mise en œuvre / dans la planification urbaine

Outils de « régulation » applicables aux PLU(i)

Lors des travaux sur le « ZAN », une réflexion a été menée en parallèle pour adapter les outils existants des documents d'urbanisme afin d'inciter à la gestion économique du sol. Elle a abouti à retenir dans la loi plusieurs leviers, qui sont exposés ci-après.

■ Il sera obligatoire de prévoir un **échancier prévisionnel global d'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser sur l'ensemble du territoire couvert par le PLU(i)**, qui conditionnera en particulier l'ouverture des zones les moins équipées (réserves foncières représentées par les zones 2AU) au remplissage préalable des zones déjà équipées (1AU). Cette mesure doit permettre de supprimer les effets d'aubaine des anciennes réserves foncières, qui ne se fondaient sur aucun projet concret à court ou moyen terme. Elle est intégrée aux dispositions relatives aux orientations d'aménagement et de programmation (OAP).

→ Cette mesure est d'application immédiate. (L. 151-6-1)

■ Le délai au-delà duquel il est nécessaire de recourir à une procédure de révision du PLU pour ouvrir à l'urbanisation une zone 2AU est réduit de neuf à six ans, afin d'inciter à la caducité des réserves foncières qui ne se fondent sur aucun projet. Ce délai correspond en outre à un mandat municipal, et donc concourt à une certaine cohérence en termes d'engagement politique, ainsi qu'à un horizon plus réaliste. (article L. 153-31).

→ Cette mesure bénéficie d'une disposition transitoire et s'applique donc aux documents approuvés après le 1^{er} janvier 2018.

■ Le délai précédent l'évaluation des PLU est réduit de neuf à six ans. Comme pour la mesure précédente, ceci est plus cohérent avec le calendrier électoral local, mais permet d'aligner le bilan du PLU avec celui du SCoT, par exemple (L.153-27).

→ Le fait générateur du délai étant la délibération d'approbation du PLU, qui est une situation juridiquement constituée, la mesure ne s'applique qu'aux PLU approuvés après la promulgation de la loi et n'est pas rétroactive.

Impacts sur le règlement national d'urbanisme (RNU)

En premier lieu, la loi Climat et résilience a inscrit le principe de la lutte contre l'artificialisation des sols, avec un objectif d'absence d'artificialisation nette à terme, dans les objectifs généraux énoncés à l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme que doivent respecter l'ensemble des collectivités publiques.

La loi n'a pas prévu pour le RNU de dispositions similaires à celles concernant les documents de planification ou d'urbanisme. Dès lors, le régime du RNU ne se trouve pas modifié : il s'agit toujours de faire une application stricte du principe de constructibilité limitée. En revanche, certaines conséquences de la non-intégration des objectifs de réduction dans les documents supra peuvent avoir des impacts (cf. points précédents).

Cela passe par une vigilance accrue dans les territoires non couverts par un document d'urbanisme et qui ne font pas l'objet des obligations de la loi Climat et résilience. Dans ces territoires relevant du RNU, les nouvelles constructions sont strictement encadrées et doivent intervenir, sauf exception, dans les parties actuellement urbanisées.

Les préfets sont donc encouragés à veiller à la cohérence des dérogations accordées à ce principe avec les besoins des territoires et les objectifs nationaux de réduction de la consommation d'espaces. Elles sont également encouragées à s'inscrire dans une démarche de planification, permettant de traduire leur stratégie de développement dans un document d'urbanisme. Enfin, à l'instar de l'obligation pour les collectivités compétentes d'établir un rapport triennal de l'artificialisation des sols, les préfets seront chargés de rendre compte à la même fréquence, de l'artificialisation des sols constatée dans les communes soumises au RNU⁹².

Sursis à statuer

L'article 6 de la loi du 20 juillet 2023 complète le IV de l'article 194 de la loi Climat et résilience pour créer un nouveau dispositif transitoire (d'ici 2031) de sursis à statuer, afin de permettre aux collectivités, pendant l'élaboration ou l'évolution de leur document d'urbanisme, d'éviter une consommation excessive d'ENAF durant cette période, qui obérerait leur planification. Ce dispositif peut permettre ainsi de bloquer un ou plusieurs projets fortement consommateurs d'espace dans l'attente de leur nouveau document.

Celui-ci pourra être opposé dans le cadre d'une demande d'autorisation d'urbanisme entraînant une consommation d'ENAF pouvant compromettre l'atteinte des objectifs fixés par le document d'urbanisme en cours d'élaboration ou de modification durant la première tranche de dix années (2021-2031). Le sursis ne pourra pas être prononcé ni prolongé après l'approbation du document d'urbanisme.

92. Circulaire n° 6323-SG du 7 janvier 2022 relative à la mise en œuvre opérationnelle de la loi Climat et résilience en matière de lutte contre l'artificialisation des sols.

Par ailleurs, l'autorité compétente en matière d'urbanisme ne pourra pas prononcer un sursis à statuer pour une demande pour laquelle la consommation d'ENAF résultant de la réalisation du projet est compensée par la renaturation d'une surface au moins équivalente à l'emprise du projet.

À l'expiration du délai de validité du sursis à statuer, l'autorité compétente devra statuer sur la demande dans un délai de deux mois à compter de la confirmation par le pétitionnaire de cette demande. Passé ce délai, le silence de l'autorité compétente vaudra délivrance de l'autorisation d'urbanisme. En cas de décision de sursis à statuer, le propriétaire du terrain à qui elle a été opposée, aura la possibilité de mettre en oeuvre le droit de délaissement mettant en demeure la collectivité de procéder à l'acquisition de son terrain.

Ce dispositif n'est applicable que dans le cadre de l'évolution des documents d'urbanisme pour la première tranche de dix ans.

Prise de position du préfet sur le diagnostic et les projections en matière de consommation foncière d'un projet de PLU pour en renforcer la sécurité juridique (article 113 loi 3DS/ L. 153-16-1 et L. 153-40-1 du CU) :

Dans le cadre du dialogue entre les collectivités territoriales et les services de l'État local, mais également au titre du contrôle de légalité, le rapport de compatibilité entre les documents d'urbanisme doit conduire à porter une **appréciation globale sur le respect du document supérieur, incluant une marge d'appréciation dans l'atteinte de l'ensemble des objectifs fixés**, dont celui de la réduction de la consommation d'espaces.

En outre, pour renforcer la sécurité juridique des PLU(i), le préfet peut prendre formellement position, à la demande de la collectivité ou de l'EPCI au stade du projet de PLU(i) arrêté ou notifié, **sur la sincérité du diagnostic et la cohérence des projections en matière de consommation foncière.**

En pratique, il s'agit de limiter, pour les collectivités territoriales qui le souhaitent, le risque contentieux en raison d'une analyse de la consommation d'ENAF et d'une justification des objectifs de modération de cette consommation insuffisante au regard des exigences fixées par l'article L. 151-4 du code de l'urbanisme, et de **garantir ainsi la cohérence entre l'analyse de cette consommation et les objectifs chiffrés de modération de la consommation d'ENAF prévue au PADD.**

Suivi de l'atteinte des objectifs au niveau local

Pour évaluer l'atteinte des objectifs fixés en matière de sobriété foncière, le **suivi local comme national de l'application de la réforme « zéro artificialisation nette »** et de ses effets a été renforcé.

- D'une part, au niveau local, la loi Climat et résilience généralise les observatoires de l'habitat et du foncier, tout en étayant les recensements et analyses qu'ils doivent conduire⁹³. Elle prévoit aussi plus spécifiquement que les communes ou intercommunalités dotées d'un document d'urbanisme doivent présenter un rapport redditionnel tous les trois ans qui dresse le bilan de l'artificialisation des sols sur leur territoire⁹⁴.
- D'autre part, au niveau national, l'État dressera un rapport tous les cinq ans sur l'atteinte de ces objectifs et l'efficacité des actions engagées (article 207 de la loi Climat et résilience). La loi ZAN 2023, dans son article 8, a également complété l'article 207 de la loi Climat et résilience. Ce rapport dresse un bilan de la loi ZAN 2023, en particulier « des conditions de la territorialisation des objectifs de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols, notamment de la garantie d'une surface minimale de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers. Le rapport retrace la consommation d'ENAF occasionnée par les projets d'envergure nationale ou européenne qui présentent un intérêt général majeur. Il fait état de la prise en compte aux échelles régionale et intercommunale des projets d'intérêt général. Il examine les incidences du régime de limitation de l'artificialisation sur la production de logements, notamment de logements sociaux, et sur la réalisation de projets concourant à la transition écologique ou au développement économique des territoires. Il contient également un examen approfondi des conséquences de ce régime sur la préservation de l'environnement naturel et de la biodiversité et sur la prise en compte des incidences de la disponibilité locale de la ressource en eau. »

Ces dispositions législatives visent à **mesurer et communiquer régulièrement au sujet du rythme de l'artificialisation des sols**, afin d'anticiper et de suivre la trajectoire et sa réduction.

La production d'un rapport triennal de suivi local

L'article L. 2231-1 du code général des collectivités territoriales établit l'obligation, pour le maire ou le président d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) couvert par un document d'urbanisme, d'établir un **rapport au moins tous les trois ans** qui présente le rythme d'artificialisation sur son territoire et qui rend compte de l'atteinte des objectifs fixés en termes de réduction de la consommation d'espaces et de l'artificialisation, en particulier au regard de ceux établis dans le document d'urbanisme en vigueur. Le premier rapport doit être réalisé **trois ans après l'entrée en vigueur de la loi Climat et résilience**, soit en 2024.

Pour les territoires soumis au règlement national d'urbanisme (**RNU**), la circulaire du 7 janvier 2022 a confié aux services déconcentrés la charge de procéder à une telle analyse selon un calendrier identique.

Ce rapport est **présenté à l'organe délibérant et fait l'objet d'un débat** devant le conseil municipal ou l'assemblée délibérante de l'EPCI et de mesures de publicité (papier ou sous forme électronique). Il fait notamment l'objet **d'une délibération du conseil municipal ou du conseil communautaire**. Le rapport est transmis dans un délai de quinze jours suivant sa publication aux préfets de région et de département, au président du conseil régional, au président de l'EPCI dont la commune est membre ou aux maires des communes membres de l'EPCI compétent ainsi qu'aux observatoires locaux de l'habitat et du foncier.

Cette disposition législative répond au souhait de la convention citoyenne pour le climat de renforcer le suivi du respect des objectifs de limitation de l'artificialisation des sols (proposition SL3.10). Sans mettre en place un contrôle coercitif, le législateur a préféré inciter les collectivités territoriales à dresser un état des lieux de l'artificialisation des sols et à rendre publiques des données tous les trois ans.

Il convient de noter qu'aucune sanction n'est prévue si le rapport n'est pas produit. Et ces données n'ont pas vocation à être opposables aux documents d'urbanisme. L'objectif n'est pas de sanctionner, ni même de contrôler si l'envoi des données et du rapport ont été effectués.

93. L'article 205 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets modifie et complète le III de l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation.

94. L'article 206 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets introduit un nouvel article dans le code général des collectivités territoriales (CGCT) dans un titre dédié à l'artificialisation des sols (article L. 2231-1).

Néanmoins, l'enjeu de la production de ce rapport est multiple :

- **Renforcer le rôle des élus locaux** qui sont ainsi tenus d'informer sur l'artificialisation qui a eu lieu sur leur territoire et sur l'atteinte de leur trajectoire de réduction du rythme de réduction de la consommation d'espace et de l'artificialisation. Grâce à ce suivi local et régulier, les élus sont **sensibilisés** à la problématique de l'artificialisation et prennent conscience du rythme d'artificialisation qui est à l'oeuvre sur leur territoire, sans renvoyer à un horizon trop lointain. L'enjeu de ce rapport est de conduire à **débattre localement** devant le conseil municipal ou l'assemblée délibérante **de l'atteinte et du respect des objectifs fixés au sein de la trajectoire établie dans le document d'urbanisme** et d'éventuellement questionner la sincérité des projections qui ont été faites.
- **Alimenter les bilans des documents de planification et d'urbanisme** (PLU et SCoT). Ce reporting supplémentaire demandé est complémentaire des dispositifs d'évaluation déjà existants et constitue un « point d'étape ». Les données collectées peuvent constituer une aide pour la conception des bilans et complètent les suivis périodiquement réalisés dans le cadre des bilans des PLU ou des SCoT ou au moment des modifications ou révisions des documents d'urbanisme⁹⁵.
- **Diffuser et rendre publiques localement des données** sur la consommation d'espace et sur l'artificialisation des sols via les délibérations municipales ou communautaires qui informent le public au niveau local (procédure de publicité⁹⁶, d'affichage). La finalité est d'avoir **une information environnementale locale** sur le sujet de l'artificialisation, de communiquer sur cet enjeu et d'en informer les administrés. Les acteurs locaux peuvent également s'en saisir et les exploiter.

Afin d'alimenter le contenu du rapport, l'État met à disposition des données de façon régulière et gratuite. Les données sont à mobiliser, avec pragmatisme, en fonction des millésimes disponibles et en tenant compte des délais de production nécessaires pour obtenir ces données.

En plus des données nationales, d'autres sources de données pourront être mobilisées afin de nourrir le contenu du rapport (données des observatoires de l'habitat et du foncier⁹⁷, les évaluations des SCOT ou des documents d'urbanisme...).

L'article R. 2231-1 du CGCT⁹⁸ précise les conditions de **mise à disposition gratuitement par l'État de données**

via l'observatoire de l'artificialisation des sols. L'article R. 101-2 du code de l'urbanisme apporte par ailleurs des précisions sur l'observatoire national de l'artificialisation des sols visé à l'article L. 2231-1 du code général des collectivités territoriales.

L'article R. 2231-1 du CGCT indique plus spécifiquement le contenu du rapport en précisant les indicateurs et les données devant *a minima* y figurer (données nécessairement mesurables et accessibles), et ce avec une disposition transitoire pour les indicateurs que les communes ou intercommunalités ne pourraient pas être en mesure de remplir, en l'absence de données durant les prochaines années, notamment compte tenu des échéances prévues à l'article 194 de la loi.

Les indicateurs prévus à l'article R. 2231-1 du CGCT constituent un **socle minimal**, afin d'harmoniser les suivis effectués, qui pourra être étayé par d'autres indicateurs complémentaires pour les collectivités qui le souhaitent.

Quatre indicateurs sont à renseigner :

- La consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers, exprimée en nombre d'hectares, le cas échéant en la différenciant entre ces types d'espaces, et en pourcentage au regard de la superficie du territoire couvert. Sur le même territoire, le rapport peut préciser également la transformation effective d'espaces urbanisés ou construits en espaces naturels, agricoles et forestiers du fait d'une renaturation ;
- Le solde entre les surfaces artificialisées et les surfaces désartificialisées, telles que définies dans la nomenclature annexée à l'article R. 101-1 du code de l'urbanisme ;
- Les surfaces dont les sols ont été rendus imperméables, au sens des 1^{er} et 2^o de la nomenclature annexée à l'article R. 101-1 du code de l'urbanisme ;
- L'évaluation du respect des objectifs de réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers et de lutte contre l'artificialisation des sols fixés dans les documents de planification et d'urbanisme.

Pour établir cette liste d'indicateurs, le choix a été fait de cibler des données que l'ensemble des communes ont facilement à disposition, en particulier au travers de l'observatoire national de l'artificialisation des sols (article R.101-2 du code de l'urbanisme). L'objectif n'est pas de demander des données complexes à obtenir.

Le portail de l'artificialisation des sols et le développement d'outils numériques

Plusieurs bases de données et outils sont mis à disposition auprès des collectivités territoriales par l'État afin de leur permettre de disposer de données pour analyser les gisements fonciers potentiels, les contraintes à inté-

95. Pour le PLU, voir le dernier alinéa de l'article L. 153-27 du code de l'urbanisme : « L'analyse des résultats peut inclure le rapport relatif à l'artificialisation des sols mentionné à l'article L. 2231-1 du code général des collectivités territoriales. Dans ce cas, la délibération prévue au troisième alinéa du présent article vaut débat et vote au titre du troisième alinéa de l'article L. 2231-1 du code général des collectivités territoriales. ».

96. Telle que prévue par le code général des collectivités territoriales pour les actes pris par les autorités communales (article L. 2131-1).

97. Voir sous-chapitre « Faire de l'anticipation foncière »

98. Décret n° 2023-1096 du 27 novembre 2023 relatif à l'évaluation et au suivi de l'artificialisation des sols

dans la définition de leurs stratégies de planification et les évolutions de la consommation des ENAF et de l'artificialisation des sols qui ont lieu sur leur territoire.

Déployé depuis juillet 2019, l'observatoire de l'artificialisation des sols⁹⁹ se présente comme une plate-forme de ressources, un point d'entrée unique, qui permet à chacun de télécharger des données et de trouver des ressources documentaires.

Ce portail met des données à disposition, gratuitement. Des données nationales de consommation d'espace (cf. fascicule 1) produites, depuis 2009, à partir des fichiers fonciers, sont accessibles et mises en regard avec d'autres indicateurs (croissance démographique et emploi). Pour le suivi de la consommation d'espace, un **tableau de bord** a notamment été mis en ligne. Il permet d'afficher plusieurs indicateurs estimatifs de consommation d'espace (selon la destination notamment) à plusieurs échelles (commune, EPCI, départements, régions, France). Ces données disponibles permettent, avec les autres méthodes existantes, de construire des portraits de territoire et d'opérer rapidement des diagnostics territoriaux. Ce tableau de bord, complémentaire des outils et méthodes existants localement, est particulièrement utile pour que les collectivités puissent construire leur trajectoire de réduction de la consommation d'espace pendant la période transitoire. Il continuera à être fortement utile ensuite pour lutter contre l'étalement urbain et le mitage des espaces.

Les données OCSGE d'occupation des sols à grande échelle (cf. fascicule 1), conformes au standard CNIG, sont également progressivement mises à disposition sur le portail national.

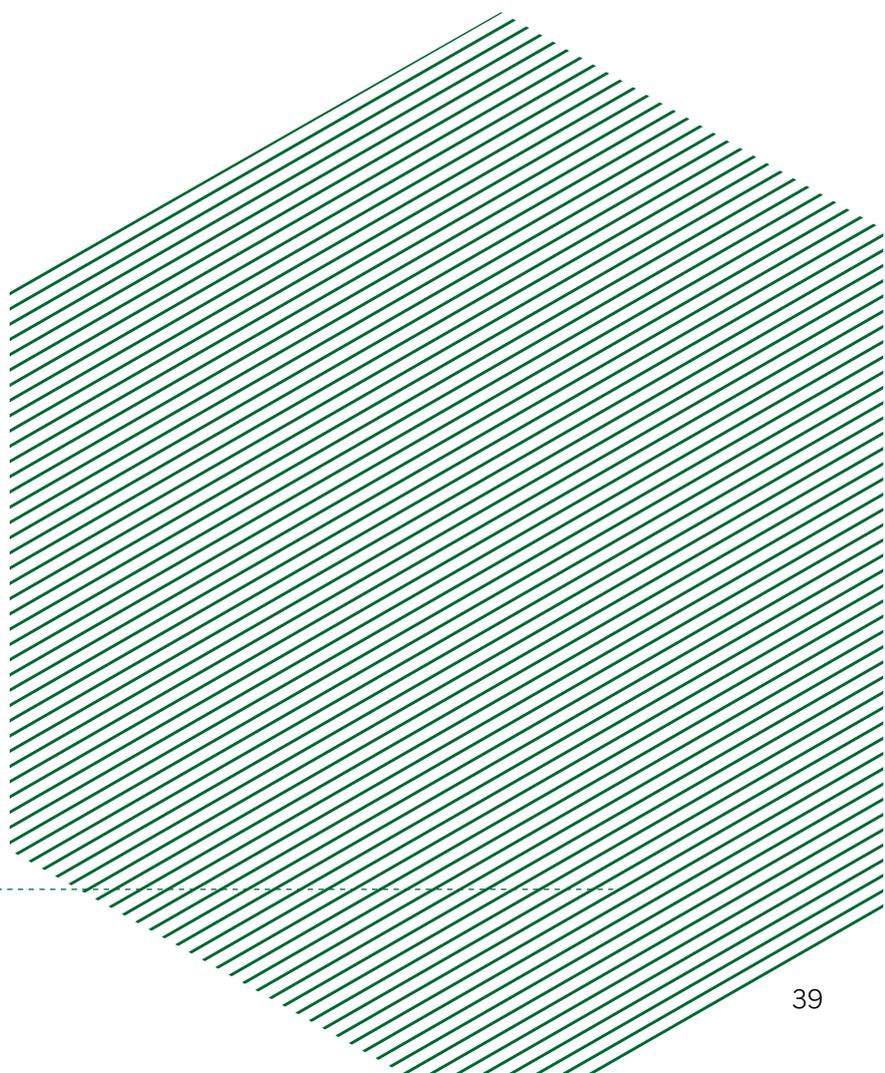
Les données de consommation d'espace et d'artificialisation des sols diffusées offrent un **suivi général et harmonisé** sur l'ensemble du territoire. Elles permettent de s'assurer de la bonne atteinte des objectifs. Quant aux observatoires locaux (MOS, OCS...), ils pourront continuer à se développer. L'enjeu sera, en cas de faisabilité technique, de les **articuler avec l'OCSGE nationale**.

Outre le portail, un **outil numérique** a été déployé et financé (Mon Diagnostic Artificialisation).

Mon Diagnostic Artificialisation

Mon Diagnostic Artificialisation¹⁰⁰ (ex-SPARTE) permet à tous de choisir un territoire – une région, un département, un SCoT, un EPCI, une commune – et d'obtenir des tableaux de bord et des cartographies décrivant la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers sur une période pouvant aller de 2009 à aujourd'hui mais aussi de l'artificialisation au sens de la loi Climat et Résilience et de ses décrets d'application. Cette donnée est mise en contexte en la croisant avec les documents d'urbanisme et demain avec les zonages environnementaux ou ceux de l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO).

Véritable outil d'aide à la décision, la plate-forme est aussi un outil d'équité entre les territoires en permettant à tous d'avoir accès aux mêmes informations et outils de simulation des projets d'aménagements futurs.



99. <https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/>.

100. <https://mondiagnosticartificialisation.beta.gouv.fr/>



ANNEXES

- /// **P.42** PRINCIPE DE LA HIÉRARCHIE DES NORMES MODIFIÉ PAR L'ORDONNANCE DU 17 JUIN 2020
- /// **P.43** PROCÉDURES DÉTAILLÉES D'ÉVOLUTION DES SCHÉMAS DE PLANIFICATION ET DOCUMENTS D'URBANISME

Annexe I

Principe de la hiérarchie des normes modifié par l'ordonnance du 17 juin 2020

Les documents d'urbanisme doivent respecter des règles qui leur sont imposées par les lois et règlements d'une part, et par les orientations d'autres documents (dits « de rang supérieur » ou « documents *supra* »), d'autre part. Certains de ces documents sont l'expression des stratégies d'aménagement régional, tel que le SRADDET.

La hiérarchie des normes est construite autour de deux rapports d'opposabilité principaux respectant le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales : la compatibilité et la prise en compte. L'ordonnance n° 2020-745 du 17 juin 2020¹, applicable aux documents qui évolueront pour tenir compte du ZAN, simplifie les rapports d'opposabilité entre documents en généralisant le rapport de compatibilité.

Le **rapport de compatibilité** impose qu'un document de rang inférieur ne fasse pas obstacle aux règles édictées dans un document de rang supérieur. Pour apprécier la compatibilité d'un document avec un autre, le juge apprécie si le document « **ne contraire pas les objectifs qu'impose [le document *supra*], compte tenu des orientations adoptées et de leur degré de précision, sans rechercher l'adéquation du plan à chaque disposition ou objectif particulier**² ».

La **prise en compte**, régime plus souple que le rapport de compatibilité, implique que le document de rang inférieur ne s'écarte pas des orientations essentielles définies par le document de rang supérieur. Le Conseil d'État considère que la prise en compte impose au document infra de « **ne pas s'écarter des orientations fondamentales [du document *supra*] sauf, sous le contrôle du juge, pour un motif tiré de l'intérêt de l'opération envisagée et dans la mesure où ce motif le justifie**³ ».

L'ordonnance modifie également les délais de mise en compatibilité des documents d'urbanisme avec les documents de planification régionale. Elle est applicable aux documents entrés en vigueur à compter du 1^{er} avril 2021.

FONCTIONNEMENT DE LA HIÉRARCHIE DES NORMES DEPUIS LA RÉFORME

Le SCoT, ou en l'absence de SCoT, les PLU et cartes communales :

Lorsqu'un document de planification régionale (SRADDET, SDRIF, SAR, PADDUC) est approuvé après l'approbation du SCoT, ce dernier doit être rendu compatible, si nécessaire, à l'issue de son analyse triennale de compatibilité. Si un SRADDET est approuvé après l'approbation du SCoT, ce dernier se met en compatibilité avec le fascicule des règles et prend en compte les objectifs lors de sa première révision qui suit l'approbation du schéma régional (articles L. 131-3 et L.131-7 du code de l'urbanisme dans leur version en vigueur avant le 1^{er} avril 2021).

En l'absence de SCoT applicable, c'est le PLU ou la carte communale qui doivent être compatibles avec (ou, le cas échéant, prendre en compte) les documents mentionnés ci-dessus, au plus tard le 22 février 2027 pour le SCoT et le 22 février 2028 pour le PLU ou la carte communale.

Les PLU et les cartes communales :

Lorsqu'un SCoT, ou en l'absence de SCoT, un document de planification régionale, est approuvé après l'approbation du PLU ou de la carte communale, ces derniers doivent être rendus compatibles à l'occasion de leur analyse triennale de compatibilité.

Ainsi, 3 ans après l'entrée en vigueur du PLU ou de la carte communale, la collectivité procède à une analyse et délibère sur la nécessité de mettre en compatibilité son document avec les autres documents de rang supérieur.

Ce délai est réduit pour la mise en compatibilité avec le SCoT. La collectivité procède à une analyse 1 an après l'entrée en vigueur du PLU ou de la carte communale, ou 1 an après la délibération portant maintien en vigueur ou mise en compatibilité du SCoT⁴.

1. Documents nouveaux ou révisés après le 1^{er} avril 2021.

2. Conseil d'État, 18 déc. 2017, ROSO et autres, n°395216.

3. Conseil d'État, 28 juillet 2004, Assoc. Défense de l'environnement, n°256511.

4. Article L. 131-7 du code de l'urbanisme.

Annexe II

Procédures détaillées d'évolution des schémas de planification et documents d'urbanisme

PROCÉDURES D'ÉVOLUTION DES SRADDET

La procédure de révision (III de l'article L. 4251-9 du CGCT)

Le SRADDET peut être révisé par la région, selon les modalités prévues pour son élaboration, lorsqu'il s'agit d'apporter au document des modifications importantes qui portent atteinte à son économie générale. La révision peut être intégrale ou partielle.

Principales étapes d'une procédure de révision d'un SRADDET :

1. Débat au sein de la conférence territoriale de l'action publique (CTAP) sur la révision du SRADDET ;
2. Délibération du conseil régional actant la révision du SRADDET ;
3. Débat au sein de l'organe délibérant du conseil régional sur les objectifs du futur SRADDET ;
4. Élaboration par le conseil régional du projet de SRADDET révisé (étape durant laquelle sont associés les personnes publiques ou organismes mentionnés à l'article L.4251-5 du CGCT, ainsi que la conférence régionale de gouvernance mentionnée à l'article L.1111-9-2 du même code sur les objectifs en matière de sobriété foncière, les PER et les PENE) ;
5. Arrêt du projet de SRADDET révisé ;
6. Avis des personnes publiques associées, de l'autorité environnementale et de la conférence territoriale de l'action publique (CTAP) sur le projet de SRADDET révisé (et sur le rapport environnemental pour l'autorité environnementale), organisée par le conseil régional ; leur avis est réputé favorable s'il n'a pas été rendu dans un délai de trois mois à compter de la transmission du projet ;
7. Enquête publique⁵ initiée et organisée par le conseil régional sur le projet de SRADDET révisé (minimum 30 jours) ; le dossier est mis en ligne et est consultable sur support papier (article L.123-12 du code de l'environnement) ;
8. Délibération du conseil régional adoptant le SRADDET révisé ;
9. Arrêté d'approbation du préfet de région du SRADDET révisé (sous trois mois) ;

10. Publication et affichage (articles L.4141-1 et R.4141-2 du CGCT et article R.122-23 du code de l'environnement).

La procédure de modification (I de l'article L. 4251-9 du CGCT)

À l'initiative du président du conseil régional, le SRADDET peut être modifié selon une procédure allégée dans deux hypothèses distinctes⁶ :

- ➔ lorsque les modifications ont pour objet « l'intégration de nouvelles obligations directement imposées par la loi⁷ » ;
- ➔ lorsque les modifications n'ont pas pour effet de porter atteinte à son économie générale.

Après avis des personnes associées et consultées, il est mis à la disposition du public par voie électronique (sans être soumis à enquête publique). Les modifications sont adoptées par le conseil régional avant d'être transmises au préfet de région pour approbation.

Principales étapes d'une procédure de modification d'un SRADDET :

1. Proposition de modification du SRADDET par le président du conseil régional ;
2. Élaboration par le conseil régional du projet de schéma modifié (étape durant laquelle sont associés les personnes publiques ou organismes mentionnés à l'article L.4251-5 du CGCT, ainsi que la conférence régionale de gouvernance mentionnée à l'article L.1111-9-2 du même code sur les objectifs en matière de sobriété foncière, les PER et les PENE) ;
3. Arrêt du projet modifié ;
4. Avis des personnes publiques et organismes associés prévus aux articles L. 4251-5 et L. 4251-6 du CGCT sur les modifications envisagées ; leur avis est réputé favorable s'il n'a pas été rendu dans un délai de trois mois à compter de la transmission du projet ;
5. Mise à disposition du public par voie électronique⁸ ouverte et organisée par le président du conseil régional, pendant au moins 2 mois, du projet de modification et des avis précités : la procédure de mise à disposition par voie électronique est annoncée par un avis

5. La procédure d'enquête publique est organisée dans les conditions prévues au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement.

6. L'article 194, IV, 1^o de la loi Climat et résilience permet de passer par une procédure de modification pour l'évolution visant à intégrer des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols dans le calendrier qu'elle fixe.

7. Article 83 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021.

8. La procédure de mise à disposition du public doit respecter les conditions de la procédure de la PPVE fixées dans le code de l'environnement (article L.123-19 du code de l'environnement) et les modalités d'organisation fixées dans le CGCT.

sur le site internet de la région. Cet avis est publié par voie d'affiches (sont au minimum désignés les locaux de l'autorité compétente) et est publié dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans le ou les départements concernés (articles L.123-19 et R.123-46-1 du code de l'environnement). L'avis précité mentionne le dossier et *a minima* le projet de modification et les avis précités, ainsi que le lien vers le site sur lequel le public pourra déposer ses observations ([article R.4251-17 du CGCT](#)) et toutes autres informations prévues à l'[article L.123-19 du code de l'environnement](#). Le dossier soumis à la présente procédure comprend les pièces et avis prévus à l'article R.123-8 du code de l'environnement ;

- 6.** Bilan de la mise à disposition du public présenté au conseil régional ; ce bilan doit contenir la synthèse des observations et propositions du public (documents qui seront également transmis au préfet) ;
- 7.** Délibération du conseil régional adoptant les modifications ;
- 8.** Arrêté d'approbation du préfet de région du SRADDET modifié (sous trois mois) ;
- 9.** Publication et affichage ([articles L.4141-1 et R.4141-2 du CGCT](#) et [article R.122-23 du code de l'environnement](#)).

La procédure de mise en compatibilité du SRADDET (II de l'art. L.4251-9 CGCT)

Le SRADDET prend en compte les projets d'intérêt général de l'article L.102-1 du code de l'urbanisme et les opérations d'intérêt national de l'article L.102-12 du même code.

Dans le cas où le SRADDET fait en l'état obstacle à une action, une opération d'aménagement ou un programme de construction d'intérêt général, il peut être mis en compatibilité avec le projet par une déclaration de projet de l'État (article L.300-6 du code de l'urbanisme). La déclaration de projet procède aux adaptations nécessaires du SRADDET. Les adaptations proposées sont soumises pour avis au conseil régional avant l'enquête publique.

En outre, le SRADDET peut être adapté dans le cadre d'une procédure intégrée qui rendrait compatible un document d'urbanisme ou de planification régionale, par exemple dans le cadre d'une Opération de revitalisation de territoire (ORT), et qui imposerait des adaptations au SRADDET (article L.300-6-1 du code de l'urbanisme).

Principales étapes de la mise en compatibilité du SRADDET :

- 1.** Proposition du préfet d'adaptation du SRADDET ;
- 2.** Avis du conseil régional sous 3 mois ;

Si avis favorable ou défaut de réponse :

- 3.** Adoption par l'État de la déclaration de projet

Si avis défavorable :

- 3.** Décret en Conseil d'État nécessaire

- 4.** Mise en compatibilité du SRADDET par arrêté.

PROCÉDURES D'ÉVOLUTION DES SCOT ET DES PLU

Procédures de droit commun

Le code de l'urbanisme définit plusieurs procédures qui permettent de faire évoluer les SCoT (cf. articles L. 143-29 à L. 143-36 du CU) et les PLU (cf. articles L. 153-31 à L. 153-44 du CU) et d'adapter leur contenu, il s'agit de :

➔ **la révision générale**, lorsque l'autorité compétente envisage notamment de changer les orientations du projet d'aménagement stratégique (PAS) ou certaines orientations du document d'orientation et d'objectifs (DOO) du SCoT, et pour ce qui concerne les PLU, lorsque l'EPCI ou la commune compétente envisage de changer les orientations du projet d'aménagement et de développement durables (PADD) du PLU, de réduire un espace boisé classé, une zone agricole ou une zone naturelle et forestière ou une protection liée aux milieux naturels, aux paysages ou aux nuisances. La révision peut être allégée dans les conditions prévues à l'article L. 153-34 pour ce qui concerne les PLU ;

➔ **la modification de droit commun**, sous réserve des cas où une révision s'impose en application de l'article L. 143-29 pour les SCoT et du I de l'article L. 153-31 pour les PLU. Cette procédure n'autorise toutefois que des changements limités dans des conditions strictement définies par la loi ;

➔ **la modification simplifiée**, dans les autres cas que ceux mentionnés pour la procédure de modification de droit commun et aussi dans les cas de majoration des possibilités de construction prévus à l'article L. 151-28 du code de l'urbanisme ou pour rectifier une erreur matérielle ;

➔ **une mise en compatibilité** dans le cadre d'une déclaration de projet ou d'une déclaration d'utilité publique (DUP) ou d'une procédure intégrée (pour le logement ou l'immobilier d'entreprise)

Ces procédures sont décrites plus en détail ci-après.

Procédure dérogatoire spécifique à la mise en œuvre de la réforme

La loi Climat et résilience a cependant prévu un dispositif dérogatoire à ces principes de droit commun, pour l'intégration des objectifs de réduction de la consommation d'ENAF et d'artificialisation des sols.

Le 5° du IV de l'article 194 prévoit que « *par dérogation aux articles L. 143-29 à L. 143-36 et aux articles L. 153-31 à L. 153-44 du code de l'urbanisme, les évolutions du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d'urbanisme* » visant à assurer l'intégration des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et de réduction de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers, puissent être effectuées selon la procédure de modification simplifiée prévue aux articles L. 153-45 à L. 153-48 du code de l'urbanisme.

Il s'agit ici d'une **possibilité qui est offerte à la collectivité territoriale, d'intégrer les objectifs de réduction de l'artificialisation prévus par la loi Climat et résilience, par le biais d'une procédure allégée et simplifiée**, ce qui permettra de réduire les délais nécessaires à l'évolution des documents d'urbanisme afin de respecter les échéances fixées.

Cependant, la collectivité a toujours le choix de faire évoluer son document pour intégrer ces objectifs, par le biais d'une procédure de révision, notamment si l'économie générale du document est remise en cause et qu'une phase de concertation ou d'information du public plus longue s'avère nécessaire.

La possibilité de mettre en oeuvre une procédure de modification simplifiée par dérogation au droit commun sera plus utile dans le cas des procédures qui étaient à un stade avancé lors de la promulgation de la loi, et qui, après approbation, nécessitent quelques ajustements réglementaires pour intégrer les objectifs fixés par la loi.

Description détaillée des procédures de droit commun :

■ La procédure de modification simplifiée pour les SCoT (L. 143-37 CU)

La procédure de modification simplifiée d'un SCoT peut être appliquée « dans les cas autres que ceux mentionnés à l'article L. 143-34 » relatifs à la procédure de modification de droit commun, c'est-à-dire lorsque la modification du DOO du SCoT ne concerne pas les orientations nécessitant une modification après enquête publique. Il en est de même lorsque le projet de modification a uniquement pour objet la rectification d'une erreur matérielle.

Depuis la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (APER), cette procédure peut être appliquée par dérogation à la procédure de révision générale en application du II de l'article L. 143-29 du code de l'urbanisme, lorsque les changements apportés au PAS et au DOO ont pour objet de soutenir le développement des énergies renouvelables, et notamment l'identification des zones d'accélération pour l'implantation d'installations terrestres de production d'énergies renouvelables arrêtées en application de l'article L. 141-5-3 du code de l'énergie.

La procédure de modification simplifiée du SCoT est engagée à l'initiative du président de l'établissement public prévu à l'article L. 143-16 qui établit le projet de modification, et ne nécessite pas une délibération de son organe délibérant.

Elle ne nécessite pas de concertation préalable avec la population, excepté lorsqu'elle entre dans le champ de l'évaluation environnementale en application des dispositions de l'article L. 103-2 du code de l'urbanisme.

Les autres étapes de la procédure sont les suivantes :

1. Avant l'ouverture de l'enquête publique, le président de l'établissement public notifie le projet de modification (cf. article L. 143-33 du CU) :

- au préfet,
- aux personnes publiques associées mentionnées aux articles L. 132-7 et L. 132-8 du code de l'urbanisme. Les avis sont joints au dossier d'enquête publique ;

2. Les modalités de la mise à disposition du public sont précisées par l'organe délibérant de l'établissement public et portées à la connaissance du public 8 jours au moins avant le début de cette mise à disposition.

3. Mise à disposition du public du projet de modification simplifiée pendant une durée d'1 mois, permettant au public de formuler ses observations. Celles-ci sont enregistrées et conservées ;

4. À l'issue de la mise à disposition, le président de l'établissement public en présente le bilan devant l'organe délibérant de l'établissement public, qui en délibère (cf. article L. 143-38, al. 5 du CU) ;

5. Le projet peut être modifié avant son adoption par l'organe délibérant de l'établissement public ;

6. L'organe délibérant de l'établissement public délibère sur le bilan de la mise à disposition, et adopte le projet, le cas échéant après l'avoir modifié pour tenir compte des avis émis et des observations formulées lors de la mise à disposition ;

7. La délibération qui approuve la modification du SCoT fait l'objet des mesures de publicité et d'information édictées à l'article L. 143-24 du code de l'urbanisme.

■ La procédure de modification simplifiée pour les PLU(I) (L. 153-45 CU)

La procédure simplifiée du PLU peut être appliquée pour les modifications qui n'entrent pas dans le cadre de la modification classique de droit commun mentionnées à l'article L. 153-41, et aussi dans les cas suivants :

- la majoration des possibilités de construction prévus à l'article L. 151-28 du code de l'urbanisme ;
- la rectification d'une erreur matérielle ;
- pour la mise en compatibilité du PLU avec un SCOT ou la norme supérieure qui s'impose (article L. 131-7 du CU) ;
- dans les cas dérogatoires, prévus notamment au II de l'article L. 153-31 du code de l'urbanisme, visant à favoriser le développement des énergies renouvelables, à l'article L. 121-22-3 pour l'intégration de la cartographie de l'exposition au recul du trait de côte, et pour l'intégration des objectifs de réduction de la consommation d'ENAF et d'artificialisation de sols.

La procédure de modification simplifiée du PLU se déroule sur les mêmes bases que la modification classique de droit commun tout en étant allégée, l'étape de l'enquête publique étant supprimée au profit d'une mise à disposition du public. L'initiative appartient au président de l'EPCI ou au maire qui établit le projet de modification.

Cette procédure ne nécessite pas de concertation préalable avec la population, excepté lorsqu'elle entre dans le champ de l'évaluation environnementale en application des dispositions de l'article L. 103-2 du code de l'urbanisme.

Les principales étapes d'une procédure de modification simplifiée d'un PLU(i) :

1. Engagement de la procédure à l'initiative du président de l'établissement public de coopération intercommunale ou du maire qui établit le projet de modification.

2. Élaboration du projet de modification simplifiée
Concertation préalable avec la population facultative sauf si la modification simplifiée emporte les mêmes effets qu'une révision et qu'elle est ainsi soumise à évaluation environnementale systématique (cf. article L. 103-2 du CU) ;

3. Notification du projet de modification aux personnes publiques associées (cf. article L. 153.40 du CU)

4. Fixation de la mise à disposition du public du projet de modification simplifiée (cf. article L. 153-47 du CU), selon le cas :

- par l'organe délibérant de l'établissement public compétent, dans un délai de 3 mois à compter de la transmission à l'établissement public du projet de modification simplifiée lorsque celui-ci procède de l'initiative du maire d'une commune membre et ne porte que sur son territoire ;
- ou par le conseil municipal et portées à la connaissance du public au moins huit jours avant le début de cette mise à disposition.

Cette délibération est transmise au préfet du département.

5. Le projet de modification, l'exposé de ses motifs et, le cas échéant, les avis émis par les personnes associées mentionnées aux articles L. 132-7 et L. 132-9, sont mis à disposition du public pendant un mois dans des conditions lui permettant de faire ses observations.

6. Présentation du bilan de la mise à disposition et modification éventuelle du projet pour tenir compte des avis et des observations du public, adoption du projet de modification par délibération motivée de l'organe délibérant de l'EPCI ou du conseil municipal.

La procédure de modification du PLU(i) (L. 153-41 CU)

Le PLU fait l'objet d'une procédure de modification sous réserve des cas où une révision s'impose (énumérés au I de l'article L. 153-31 CU) lorsque l'EPCI ou la commune envisage de modifier le règlement, les orientations d'aménagement et de programmation ou le programme d'orientations et d'actions (d'un PLU tenant lieu de programme local de l'habitat (PLH) ou de plan de mobilité en application de l'article L. 151-45 du CU).

La modification de droit commun peut avoir pour objet (cf. article L. 153-41 CU) :

- soit de majorer de plus de 20 % les possibilités de construction résultant, dans une zone, de l'application de l'ensemble des règles du plan ;
- soit de diminuer ces possibilités de construire ;
- soit de réduire la surface d'une zone urbaine ou à urbaniser ;
- d'appliquer l'article L. 131-9 du code de l'urbanisme (prise en compte par le PLU tenant lieu de PLH de toute nouvelle obligation applicable aux communes du territoire intercommunal en application des articles L. 302-5 et s. du CCH).

Les étapes de la procédure sont les suivantes :

1. Engagement de la procédure à l'initiative du président de l'établissement public de coopération intercommunale ou du maire qui établit le projet de modification ;

Cette étape n'implique pas de délibération de l'organe délibérant de l'EPCI ou du conseil municipal de la commune sauf lorsque le projet de modification porte sur l'ouverture à l'urbanisation d'une zone, une délibération motivée de l'organe délibérant de l'établissement public compétent ou du conseil municipal est nécessaire pour justifier « l'utilité de cette ouverture au regard des capacités d'urbanisation encore inexploitées dans les zones déjà urbanisées et la faisabilité opérationnelle d'un projet dans ces zones » (cf. article L. 153-38 CU) ;

2. Élaboration du projet de modification ;

3. Consultation de l'Autorité environnementale sur le projet de modification ;

4. Concertation préalable avec la population facultative sauf si la modification simplifiée est soumise à évaluation environnementale (cf. article L. 103-2 du CU) ;

5. Notification du projet de modification aux personnes publiques associées (cf. article L. 153.40 CU) ;

6. Possibilité pour une collectivité de demander au préfet de prendre formellement position sur l'analyse de la consommation d'espaces (cf. article L. 153-40-1 du CU) ;

7. Organisation de l'enquête publique réalisée dans les conditions précisées par les articles L. 123-1 à L. 123-19 du code de l'environnement pendant une durée d'un mois ;

8. À l'issue de l'enquête publique, le projet de PLU est éventuellement modifié pour tenir compte des avis qui ont été joints au dossier, des observations du public, du rapport du commissaire ou de la commission d'enquête (cf. article L. 153-43 du CU) ;

9. Approbation du PLU modifié par délibération de l'organe délibérant de l'EPCI ou du conseil municipal.

La procédure de révision générale du PLU(i) (L. 153-31 I CU)

En application des dispositions du I de l'article L. 153-31 du code de l'urbanisme, le PLU fait l'objet d'une révision lorsque l'EPCI ou la commune envisage :

- soit de changer les orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables ;
- soit de réduire un espace boisé classé, une zone agricole ou une zone naturelle et forestière ;
- soit de réduire une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels, ou d'une évolution de nature à induire de graves risques de nuisance ;
- soit d'ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser qui, dans les 6 ans suivant sa création, n'a pas été ouverte à l'urbanisation ou n'a pas fait l'objet d'acquisitions foncières significatives de la part de la commune ou de l'EPCI compétent, directement ou par l'intermédiaire d'un opérateur foncier ;
- soit de créer des orientations d'aménagement et de programmation de secteur d'aménagement valant création d'une zone d'aménagement concerté.

En outre, le II de cet article prévoit, par dérogation, la possibilité de recourir à la procédure de modification simplifiée lorsque les changements apportés au PADD et la modification des règles applicables aux zones agricoles ont pour objet de soutenir le développement des énergies renouvelables.

La révision peut être accélérée dans les conditions mentionnées à l'article L. 153-34 du code de l'urbanisme, notamment en l'absence d'atteinte aux orientations définies par le plan d'aménagement et de développement durables du PLU.

La procédure de révision d'un PLU est calquée sur celle de l'élaboration du document. Les différentes étapes de la procédure sont les suivantes :

- 1.** Prescription de la procédure par délibération de l'organe délibérant de l'EPCI ou du conseil municipal. Cette délibération précise les objectifs poursuivis et les modalités de la concertation, conformément à l'article L.103-3 du CU (cf. article L. 153-11 CU). Dans le cas d'un PLUi, elle peut indiquer les modalités de la collaboration entre l'EPCI et les communes membres ;
- 2.** Notification aux personnes publiques associées (PPA) de la délibération prescrivant l'élaboration du PLU (cf. article L. 153-11 CU) ;
- 3.** Etudes préalables : élaboration du diagnostic territorial, de l'état des lieux et des enjeux : possibilité pour l'auteur d'un PLUi de demander une note d'enjeux au préfet (cf. article L. 132-4-1 du CU) ;
- 4.** Elaboration du porter-à-connaissance du préfet de département (cf. article L. 132-2 CU) ;
- 5.** Possibilité pour une collectivité de demander au préfet de prendre formellement position sur l'analyse de la consommation d'espaces (cf. article L. 153-16-1 du CU) ;
- 6.** Débat organisé au sein de l'organe délibérant de l'EPCI ainsi qu'au sein des conseils municipaux des communes couvertes par le projet de PLU ou, en cas d'élaboration

communale, au sein du conseil municipal, au plus tard 2 mois avant l'examen du projet de PLU ;

7. Arrêt du projet de PLU par délibération de l'organe délibérant de l'EPCI ou du conseil municipal en cas d'élaboration par la commune ;

8. Soumission pour avis du projet de plan arrêté aux personnes publiques associées, ainsi qu'aux communes intéressées par la révision, et le cas échéant à la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) et au comité régional de l'hébergement prévu à l'article L. 364-1 du CCH (cf. article L. 153-16 du CU). À défaut de réponse dans un délai de 3 mois, les avis des personnes consultées sont réputés favorables.

En parallèle, saisine de l'autorité environnementale pour avis sur le projet de document (cf. article R. 104- 23 CU).

9. Nouvelle délibération en cas d'avis défavorable d'une commune membre de l'EPCI dans le cas d'un PLUi.

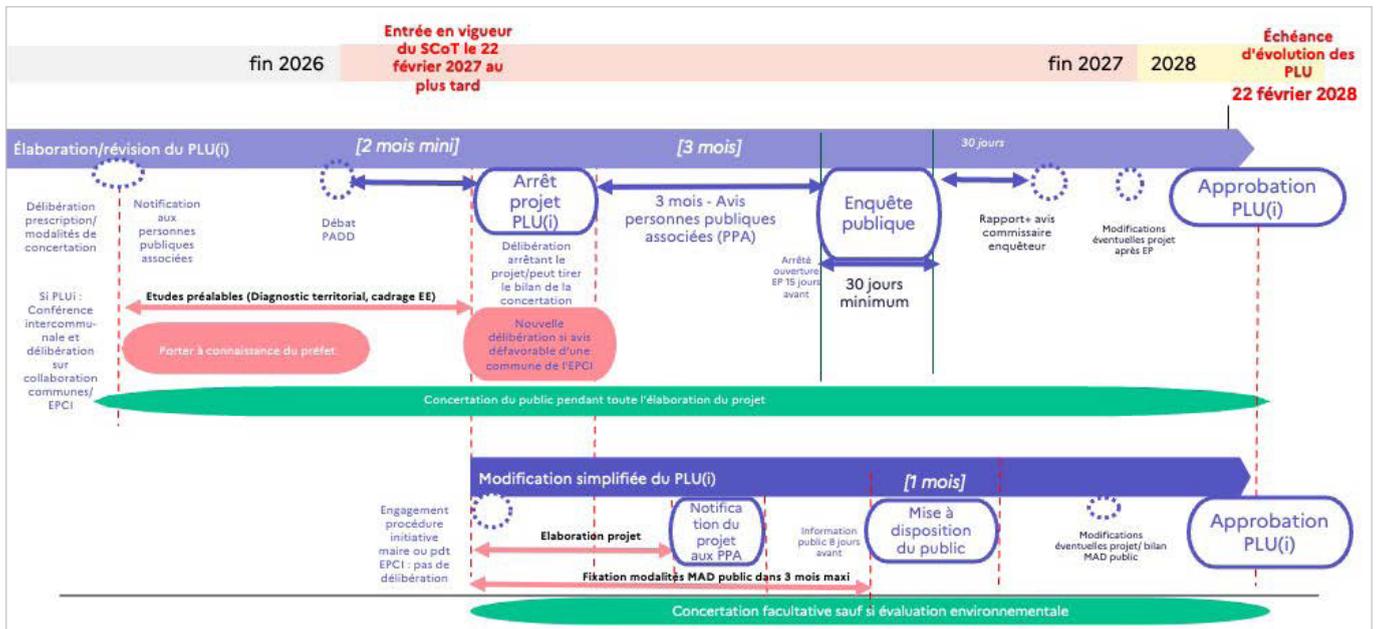
10. Soumission du projet de PLUi à enquête publique pendant 1 mois ;

11. Pour les PLUi : Organisation d'une conférence intercommunale rassemblant les maires des communes membres de l'EPCI avant l'approbation du PLUi

12. Modifications pouvant être apportées au projet de PLU à l'issue de l'enquête publique pour tenir compte des avis qui ont été joints au dossier, des observations du public, du rapport du commissaire ou de la commission d'enquête (cf. article L. 153-21 du CU) ;

13. Approbation du PLU par le conseil municipal, ou du PLUi par l'organe délibérant de l'EPCI à la majorité des suffrages exprimés, après que les avis et observations joints au dossier d'enquête publique aient été présentés lors d'une conférence intercommunale rassemblant les maires des communes membres. Exécution des mesures de publicité.

Étapes d'élaboration/révision et de modification simplifiée des plans locaux d'urbanisme





**MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE
ET DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

