



## Information PRO 2023 n°11 – 13032023 – Adoption de la proposition de loi sur le ZAN

### La commission spéciale du Sénat adopte la proposition de loi sur le ZAN

Moins de trois mois après son dépôt, la proposition de loi visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de zéro artificialisation nette au cœur des territoires, déposée par Jean-Baptiste Blanc (LR,Vaucluse) et Valérie Létard (UC, Nord), a été adoptée, le 8 mars 2023, par la commission spéciale du Sénat. Avec quelques modifications à la marge, notamment sur les conditions de révision des documents d'urbanisme et le décompte des surfaces artificialisées, pour la plupart portées par le rapporteur. Le texte, qui bénéficie d'une procédure accélérée, sera étudié le 14 mars en séance publique.

Fruit des travaux de la mission conjointe de contrôle relative à la mise en application du ZAN la proposition de loi visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de ZAN au cœur des territoires a franchi une première étape législative avec son adoption, mercredi 8 mars 2023, en commission spéciale. Déposée par Jean-Baptiste Blanc (LR,Vaucluse) et Valérie Létard (UC, Nord), celle-ci n'a été modifiée qu'à la marge, notamment pour prendre en compte les demandes des associations d'élus sur la révision des documents de planification, sur la "garantie rurale" ou sur le type de surfaces considérées comme artificialisées. Bénéficiant d'une procédure accélérée, le texte sera étudié mardi 14 mars en séance publique.

Il devrait ensuite être présenté rapidement à l'Assemblée nationale qui, selon Christophe Béchu et les signataires d'une proposition de loi sur le même sujet mais à l'initiative des députés, espère "trouver un compromis" sur les bases du texte du Sénat. À défaut, la majorité se repliera sur le texte de la Chambre basse.

### Les amendements adoptés

**Révision des documents d'urbanisme (art. 1er).** L'article 1er, qui "définit un calendrier plus réaliste pour l'évolution des documents de planification et d'urbanisme" selon l'exposé des motifs de la proposition de loi, est modifié à la marge pour adapter les délais de révision de ceux-ci pour tenir compte de l'objectif ZAN. Ainsi, l'amendement n°COM-59 garantit "le délai minimal de deux mois applicable à la mise à disposition du public du projet de modification du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires", "y compris en cas de réalisation simultanée de la consultation des personnes publiques associées". Et si ces mesures d'accélération des procédures de modification des Sradet "devaient être adoptées, comme le délai d'approbation préfectorale réduit à un mois ou encore la simultanéité de la phase de saisine pour avis des personnes publiques associées et de la phase de mise à disposition du public", elles doivent

également concerner "les évolutions en cours sur les énergies renouvelables, les déchets, la logistique, voire la stratégie aéroportuaire", également imposées par la loi Climat et résilience, si ces modifications sont concomitantes (amendements n°COM-18 rect. et n°COM-58).

Enfin, l'amendement n°COM-60 élargit aux Scot et aux PLUI ces dispositions.

**Conférence régionale du ZAN (art. 3).** L'amendement n°COM-63 précise que la conférence régionale de gouvernance créée par la PPL est présidée par le président de l'organe exécutif de la région ou de la collectivité territoriale.

**Décompte des grands projets d'envergure (art. 4).** L'article 4 prévoit que les grands projets d'ampleur nationale ou européenne, et qui présentent un intérêt général majeur, sont comptabilisés séparément, au sein d'une "enveloppe nationale", afin que leur impact en termes d'artificialisation ne soit ni comptabilisé, ni intégré aux documents de planification, rappelle Jean-Baptiste Blanc. Mais pour s'assurer que ces "grands projets" et donc l'État, qui les porte, "participent" eux aussi à l'effort de réduction de l'artificialisation, les sénateurs proposent que ceux-ci soient soumis à "une trajectoire spécifique d'atteinte des objectifs du ZAN, placée sous la responsabilité de l'État" (amendement n°COM-12). Le même amendement prévoit un rapport du gouvernement au Parlement "plus ambitieux et plus transparent sur les engagements de l'État" avec un point sur "l'état d'avancement des projets d'intérêt national qu'il conduit, ainsi que sur les chiffres de l'artificialisation projetée et constatée résultant de ces projets" ainsi que "les propositions et actions de réduction du rythme de cette artificialisation que l'État entend mettre en œuvre".

L'amendement n°COM-69 propose également d'étudier la consommation foncière liée à ces grands projets sur la décennie 2011-2021, afin de constater si ceux-ci participent à l'effort de réduction de l'artificialisation.

**Modification des Sraddet (art. 4 et 5).** Dans le cadre de la révision des Sraddet et pour "éviter tout délai ou blocage dans la procédure", le délai accordé aux conférences de gouvernance régionale du ZAN et aux collectivités consultées pour rendre leur avis sur la qualification par la région des projets d'ampleur nationale ou européenne et d'intérêt général majeur est limité à deux mois (amendement n°COM-68). De même pour les projets d'envergure régionale évoqués à l'article 5 (amendement n°COM-72).

**Définition d'un grand projet (art. 4).** L'amendement n°COM-28 ajoute les projets réalisés dans le cadre d'une concession de service public national (notamment ceux liés au développement du réseau de transport d'électricité) aux grands projets d'intérêt national.

**Prise en compte des projets d'envergure régionale dans les Scot (art. 5).** L'article 5 prévoyant que "l'artificialisation des projets d'envergure régionale peut ne pas être prise en compte dans l'objectif de réduction du rythme de l'artificialisation figurant au projet d'aménagement stratégique du Scot", l'amendement n°COM-13 rect. propose que "cette artificialisation fasse l'objet d'une comptabilisation séparée au sein du Sraddet".

**Prise en compte des efforts déjà réalisés (art. 6).** L'amendement n°COM-76 entend "garantir la prise en compte équivalente, par les Scot et les Sraddet, des efforts déjà réalisés par les collectivités" dans la décennie 2011-2021 pour les décennies suivantes (à partir de 2031), dans le cadre de la déclinaison territoriale des objectifs du ZAN.

**Garantie rurale (art. 7).** L'amendement n°COM-77 clarifie la rédaction de l'article 7 qui "garantit" une surface d'un hectare à artificialiser aux communes rurales. Une proposition qui ne rencontre pas l'approbation de la majorité des associations et, surtout, à laquelle s'opposent les députés de la majorité qui ont déposé une proposition de loi sur le sujet, comme l'a fait le ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, Christophe Béchu. La nouvelle rédaction de l'article supprime l'obligation faite aux Sraddet et aux Scot de fixer une surface minimale territorialisée mais "renforce la garantie d'un hectare proposée par le texte en l'inscrivant directement dans la loi" et ce, depuis le Sraddet jusqu'à la carte communale ou le PLU. Elle précise que cette "surface minimale de développement communal n'est ni une autorisation aveugle d'artificialiser un hectare au mépris des règles d'urbanisme", "ni une obligation de consommer un hectare au cours de la période décennale", "ni une dérogation au ZAN, puisque cette garantie sera bien 'budgétée' au sein des enveloppes régionales et locales". Enfin, elle propose que cet hectare ne vaille que pour la première période

décennale (2021-2031) : "à l'issue de celle-ci, une surface minimale plus réduite pourra être fixée pour les périodes ultérieures", explique Jean-Baptiste Blanc, auteur de l'amendement.

**Part réservée au développement territorial (art. 8).** L'article 8 consacré à la part de foncier réservé au développement territorial est précisé : la collectivité souhaitant en bénéficier doit justifier "de l'impossibilité de réaliser ce projet dans les espaces déjà urbanisés de la commune" en plus de l'intérêt du projet et de son "incompatibilité avec les objectifs ZAN applicables à la commune" (amendement n°COM-79).

L'amendement n°COM-78 précise que "l'artificialisation liée aux projets qui bénéficieront de cette part réservée sera bien prise en compte" et son impact "mutualisé au niveau du Sradet, du Scot ou du PLUI selon les cas, plutôt que d'être imputé à l'enveloppe de la seule commune d'accueil".

**Définition d'une terre artificialisée (art. 9).** À travers deux amendements (n°COM-80 et 81), les sénateurs précisent la définition d'une parcelle artificialisée. Pour inciter à des opérations de dépollution, ceux-ci précisent à l'article L.101-2-1 du code de l'urbanisme qu'une "surface dont l'état de pollution des sols est incompatible en l'état avec un usage résidentiel, récréatif ou agricole" est considérée comme artificialisée. Les parlementaires espèrent ainsi "inciter les acteurs à se tourner prioritairement vers la réhabilitation de ces zones [...] plutôt que vers des terres qui n'ont jamais été artificialisées".

Par ailleurs, ils excluent "les surfaces de production secondaire ou tertiaire, dont les sols sont couverts par une végétation herbacée" des surfaces non artificialisées mais ajoutent à cette catégorie les surfaces herbacées liées aux infrastructures de transport (les talus, par exemple).

**Recul du trait de côte (art. 10).** Pour "éviter que les collectivités frappées par le recul du trait de côte ne soient soumises à une double peine : perte de terrains auparavant utilisés et impossibilité d'opérer un 'recul stratégique'" et une recomposition spatiale, tout en garantissant un renaturation "effective", l'amendement n°COM-83 prévoit que les surfaces artificialisées rendues impropres à l'usage en raison de l'érosion côtière devront être renaturées pour être décomptées de l'artificialisation ou de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers.

Pour travailler à cette recomposition spatiale, une étude de densification des zones déjà urbanisées doit être réalisée pour déterminer "les espaces les plus appropriés pour la relocalisation des aménagements, des équipements, des constructions et des installations et la recomposition spatiale induite par le recul du trait de côte" (amendement n°COM-84).

**Adaptation du ZAN aux territoires ultramarins (art. 10).** Deux amendements (n°COM-19 et 33) précisent que les schémas d'aménagement régionaux des collectivités ultramarines doivent tenir "compte des contraintes propres et des efforts déjà réalisés par les communes littorales" dans la définition de la trajectoire de ZAN.

**Recensement des friches (art. 11).** Pour faciliter l'identification et la requalification des friches dans les territoires, l'amendement n°COM-17 prévoit un rapport du gouvernement au Parlement remis dans un délai d'un an après promulgation de la proposition de loi et recensant, "sous la forme d'une classification, le stock de terrains disponibles pour des actions ou opérations de renaturation sur l'ensemble du territoire national, en précisant leur appartenance, leur localisation par département, leur nature et leur qualité, ainsi que l'estimation du coût des opérations de renaturation".

Cependant, l'amendement n°COM-14, "proposé par Régions de France et France urbaine, précise que la mise à disposition des données fournies par l'État n'est pas exclusive d'autres données que les régions et les autres collectivités ou groupements de collectivités pourraient collecter par ailleurs via des observatoires régionaux ou locaux" sur ces mêmes friches (l'amendement n°COM-85 défend la même idée). En effet, dans l'attente de la mise en œuvre de l'OSC GE (occupation du sol à grande échelle), "il semble opportun de permettre aux collectivités territoriales d'utiliser dès à présent et sans attendre un délai de six mois, des données qu'elles pourraient collecter par ailleurs pour atteindre les objectifs de réduction de l'artificialisation", expliquent les auteurs de l'amendement n°COM-23, qui va dans le même sens.

**Droit de préemption pour le recyclage foncier ou la renaturation (art. 12).** L'article 12 est modifié pour préciser que "les efforts de renaturation, qui pourront bénéficier du droit de préemption instauré par

l'article 12, peuvent inclure des actions liées à la préservation ou la restauration des continuités écologiques" (amendement n°COM-87).

**Sursis à statuer (art. 12).** Plusieurs modifications sont apportées à ce dispositif : notamment, celui-ci pourra être utilisé jusqu'à la date limite fixée pour la modification des documents d'urbanisme locaux intégrant les objectifs du ZAN, soit le 22 août 2028 et la durée maximale du sursis à statuer est étendu à quatre ans. De plus, les communes et intercommunalités couverts par un Scot pourront recourir au sursis à statuer dès l'adoption du Scot intégrant les objectifs du ZAN (amendement n°COM-88).

**Artificialisation au sein de ZAN et GOU (art. additionnel après l'art. 12).** L'amendement n°COM-89 propose que l'artificialisation résultant des projets réalisés au sein de ZAC, de GOU et opérations d'intérêt national décidées avant le 22 août 2021 ne soit pas imputée à la période 2021-2031 d'artificialisation, durant laquelle les projets sortiront effectivement de terre, mais à la période 2011-2021, durant laquelle ils ont été décidés. Il propose aussi que les projets ayant fait l'objet, avant la publication de la loi, d'une autorisation d'urbanisme, puissent eux aussi voir leur artificialisation imputée à la période 2011-2021, même s'ils ont été exécutés après cette publication.

**Comptabilisation des emprises temporaires dans les surfaces artificialisées (art. 13).** L'amendement n°COM-90 propose "de ne pas comptabiliser l'emprise temporaire des travaux comme une surface artificialisée pendant la durée de ces travaux" si celle-ci est "restituée, dans les conditions d'origine, à la même catégorie de surface non artificialisée".