

Comité Syndical du 23 septembre 2021

4 Loi Climat et Résilience : note d'information sur le volet artificialisation

Promulguée le 22 août 2021 et parue au Journal Officiel le 24 août 2021, la loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite loi « Climat et Résilience », compte plus de 300 articles et s'articule autour de 5 grandes thématiques parmi lesquelles celle du logement et de l'artificialisation des sols qui font directement écho aux missions du SIEPAL.

A travers plusieurs de ses articles, la loi Climat et Résilience vise au renforcement de la lutte contre l'artificialisation des sols, afin que les trajectoires suivies par les territoires permettent d'atteindre le « zéro artificialisation nette » en 2050.

Définition de la notion d'artificialisation dans le code de l'urbanisme :

L'article 192 de la loi introduit l'article L.101-2-1 au code de l'urbanisme qui définit plusieurs termes :

- L'**artificialisation** est définie comme l'**altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol**, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage.
- La **renaturation d'un sol**, ou **désartificialisation**, consiste en des actions ou des opérations de **restauration ou d'amélioration de la fonctionnalité d'un sol**, ayant pour effet de transformer un sol artificialisé en un sol non artificialisé.
- L'**artificialisation nette** des sols est définie comme le **solde de l'artificialisation et de la renaturation des sols** constatées sur un périmètre et sur une période donnés.
- Les **friches** (article L.111-26) comprennent tout bien ou droit immobilier, bâti ou non bâti, inutilisé et dont l'état, la configuration ou l'occupation totale ou partielle ne permet pas un réemploi sans un aménagement ou des travaux préalables.

Au sein des documents de planification et d'urbanisme, lorsque la loi ou le règlement prévoit des **objectifs de réduction de l'artificialisation** des sols ou de son rythme, ces objectifs sont fixés et évalués en considérant comme :

- artificialisée une **surface dont les sols sont soit imperméabilisés en raison du bâti ou d'un revêtement, soit stabilisés et compactés, soit constitués de matériaux composites,**
- non artificialisée une surface soit naturelle, nue ou couverte d'eau, soit végétalisée, constituant un habitat naturel ou utilisée à usage de cultures.

Analyse : cette définition d'artificialisation se rapproche fortement de celle d'imperméabilisation. Cela implique que la seule augmentation de la densité par diminution de la taille moyenne des parcelles ne permettra pas d'atteindre les objectifs de réduction de la consommation d'espace. Des objectifs combinés de mutualisation et de réduction des voiries et parkings, de densification par la hauteur, de réalisation de logements collectifs, de remise sur le marché de logements vacants et de réhabilitation des friches, de formes urbaines plus compactes (...) seront nécessaires pour parvenir aux objectifs de la loi.

Un décret en Conseil d'Etat fixera les conditions d'application de l'article 192 de la loi et établira une nomenclature des sols artificialisés ainsi que l'échelle à laquelle l'artificialisation des sols doit être appréciée dans les documents de planification et d'urbanisme.

Zéro Artificialisation Nette en 2050 :

L'article 191 fixe des objectifs ambitieux en matière de réduction de la consommation d'espace : « Afin d'atteindre l'**objectif national d'absence de toute artificialisation nette des sols en 2050**, le rythme de l'artificialisation des sols dans les dix années suivant la promulgation de la présente loi doit être tel que, sur cette période, **la consommation totale d'espace observée à l'échelle nationale soit inférieure à la moitié de celle observée sur les dix années précédant cette date.** »

- **Division au moins par deux de la consommation d'espace d'ici 10 ans.**
- **Absence d'artificialisation nette des sols en 2050.**

L'articulation SRADDET / SCoT / PLU pour l'application de la réduction de la consommation d'espace :

L'article 194 modifie le Code de l'Urbanisme et le Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) afin d'y inscrire l'**objectif de réduction du rythme de l'artificialisation permettant d'aboutir à l'absence de toute artificialisation nette des sols.**

➤ Pour le **Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires** (SRADDET), en matière de lutte contre l'artificialisation des sols et dans un délai de deux ans après la promulgation de la loi, les objectifs sont traduits par une **trajectoire permettant :**

- d'aboutir à l'absence de toute artificialisation nette des sols,
- par tranches de dix années, par un objectif de réduction du rythme de l'artificialisation.

Cet objectif est décliné entre les différentes parties du territoire régional.

➤ **Conférence des SCoT :**

Dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi, **l'ensemble des établissements publics porteurs de schémas de cohérence territoriale (SCoT) d'un même territoire régional se réunissent** en conférence des SCoT.

Cette conférence des SCoT peut, dans un délai de deux mois, transmettre à la Région une **proposition relative à l'établissement des objectifs régionaux en matière de réduction de l'artificialisation nette.** Ce document contient des propositions relatives à la fixation d'un objectif régional et, le cas échéant, à sa **déclinaison en objectifs infrarégionaux.**

Information : le SIEPAL participera à cette conférence des SCoT à l'échelle de la Nouvelle Aquitaine. Compte tenu des calendriers ambitieux fixés par la loi, l'équipe du SIEPAL a participé à une première réunion technique afin de discuter des modalités et du calendrier de travail en interSCOT, ainsi que des liens à construire avec la Région pour l'élaboration d'une proposition relative à la déclinaison territoriale des objectifs régionaux en matière de réduction de l'artificialisation.

Au plus tard trois ans après que la conférence des schémas de cohérence territoriale a été réunie pour la dernière fois, elle se réunit à nouveau afin d'établir un bilan de l'intégration et de la mise en œuvre des objectifs de réduction de l'artificialisation nette fixés en application du présent article. Ce bilan comprend :

- des données relatives aux objectifs fixés par les SCoT,
- des données relatives à l'artificialisation constatée sur les périmètres des SCoT et sur le périmètre régional au cours des trois années précédentes,
- une analyse de la contribution de cette dynamique d'évolution de l'artificialisation à l'atteinte des objectifs fixés par le SRADDET,
- des propositions d'évolution des objectifs régionaux et infrarégionaux de réduction de l'artificialisation nette en vue de la prochaine tranche de dix années.

➤ **Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) :**

Le SCoT devra prendre en compte les objectifs du SRADDET lors de sa première révision ou modification et au plus tard dans un délai de 5 ans à compter de la promulgation de la loi. Par dérogation, les évolutions du SCoT peuvent être effectuées selon la procédure de modification simplifiée.

Si le SCoT modifié ou révisé n'est pas entré en vigueur dans les 5 ans, les ouvertures à l'urbanisation sont suspendues jusqu'à l'entrée en vigueur du schéma (principe d'urbanisation limitée / article L.142-4 du code de l'urbanisme).

➤ **Plans Locaux d'urbanisme (intercommunaux) et cartes communales :**

L'entrée en vigueur des plans locaux d'urbanisme (intercommunaux / PLU(i)) et des cartes communales modifiés ou révisés pour être compatibles avec le SCoT modifié ou révisé intervient dans un délai de six ans à compter de la promulgation de la loi. Par dérogation, les évolutions des PLU(i) peuvent être effectuées selon les procédures de modification simplifiée.

Au-delà de ce délai de 6 ans aucune autorisation d'urbanisme ne peut être délivrée, dans une zone à urbaniser du plan local d'urbanisme ou dans les secteurs de la carte communale où les constructions sont autorisées, jusqu'à l'entrée en vigueur du plan local d'urbanisme ou de la carte communale ainsi modifié ou révisé.

Calendrier d'intégration des objectifs de la loi Climat et Résilience :

- **Conférence des SCoT : 6 mois pour se réunir + 2 mois pour faire des propositions à la Région, soit au plus tard le 22 avril 2022**
- **SRADDET : 2 ans, soit avant le 22 août 2023**
- **SCoT : 5 ans, soit avant le 22 août 2026 / au-delà les ouvertures à l'urbanisation sont suspendues**
- **PLU(i) : 6 ans, soit avant le 22 août 2027 / au-delà aucune autorisation d'urbanisme ne peut être délivrée en zone AU**
- **Cartes communales : 6 ans, soit avant le 22 août 2027 / au-delà aucune autorisation d'urbanisme ne peut être délivrée**

Analyse de l'artificialisation par les communes ou EPCI :

La loi introduit, via l'article 206, la **réalisation triennale d'un rapport sur l'artificialisation des sols** (article L. 2231-1 du CGCT).

Le Maire d'une commune ou le Président de l'EPCI doté d'un PLU(i), d'un document d'urbanisme en tenant lieu ou d'une carte communale présente au conseil municipal ou à l'assemblée délibérante, **au moins une fois tous les trois ans, un rapport relatif à l'artificialisation des sols sur son territoire** au cours des années civiles précédentes. **Ce rapport rend compte de la mesure dans laquelle les objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols sont atteints.**

Le rapport donne lieu à un débat au sein du conseil municipal ou de l'assemblée délibérante, suivi d'un vote. **Le rapport et l'avis sont transmis dans un délai de 15 jours à compter de leur**

publication, au Président de l'établissement public porteur du SCoT, aux représentants de l'Etat dans la région et dans le département, au Président du conseil régional ainsi que, selon le cas, au Président de l'EPCI dont la commune est membre ou aux maires des communes membres de l'EPCI compétent.

Un décret en Conseil d'Etat déterminera notamment les indicateurs et les données qui devront figurer dans le rapport ainsi que les conditions dans lesquelles l'Etat mettra à la disposition des collectivités concernées les données de l'observatoire de l'artificialisation.

L'analyse des résultats du PLU(i) peut inclure ce rapport relatif à l'artificialisation des sols. Dans ce cas, la délibération d'analyse des résultats vaut débat et vote du rapport relatif à l'artificialisation des sols.

Le rapport sur l'artificialisation des sols doit être réalisé par la collectivité en charge du PLU(i) ou de la carte communale a minima tous les 3 ans et transmis au SIEPAL.

Commerces et autorisations d'exploitation :

L'article 215 de la loi modifie le code du commerce (articles 752-1-1 et 752-6). Ainsi, les autorisations d'exploitation commerciale ne peuvent être délivrées pour une implantation ou une extension qui engendrerait une artificialisation des sols. **Toutefois, une autorisation d'exploitation commerciale peut être délivrée si le pétitionnaire démontre, à l'appui de l'analyse d'impact, que son projet s'insère en continuité avec les espaces urbanisés dans un secteur au type d'urbanisation adéquat, qu'il répond aux besoins du territoire et qu'il obéit à l'un des critères suivants :**

- l'insertion de ce projet dans le secteur d'intervention d'une opération de revitalisation de territoire ou dans un quartier prioritaire de la politique de la ville,
- l'insertion du projet dans une opération d'aménagement au sein d'un espace déjà urbanisé, afin de favoriser notamment la mixité fonctionnelle du secteur concerné,
- la compensation par la transformation d'un sol artificialisé en sol non artificialisé,
- **l'insertion au sein d'un secteur d'implantation périphérique ou d'une centralité urbaine identifié(e) dans le document d'orientation et d'objectifs du schéma de cohérence territoriale entré en vigueur avant la publication de la loi ou au sein d'une zone d'activité commerciale délimitée dans le règlement du plan local d'urbanisme intercommunal entré en vigueur avant la publication de la même loi.**

Les paragraphes en bleu sont applicables uniquement aux projets ayant pour objet :

- la création d'un magasin de commerce de détail ou d'un ensemble commercial d'une surface de vente inférieure à 10 000 m²,
- l'extension de la surface de vente d'un magasin de commerce de détail ou d'un ensemble commercial dès lors que la surface de vente totale dudit magasin ou ensemble commercial reste inférieure à 10 000 m²,
- l'extension de la surface de vente d'un magasin de commerce de détail ou d'un ensemble commercial ayant déjà atteint le seuil des 10 000 m² ou devant le dépasser par la réalisation du projet, dans la limite d'une seule extension par magasin ou ensemble commercial et sous réserve que l'extension de la surface de vente soit inférieure à 1 000 m².

Pour tout projet d'une surface de vente supérieure à 3 000 m² et inférieure à 10 000 m², la dérogation n'est accordée qu'après avis conforme du représentant de l'Etat.

Un décret en Conseil d'Etat précisera les modalités d'application ainsi que les projets considérés comme engendrant une artificialisation des sols.

Les Maires ou Présidents d'EPCI saisis d'une demande de permis de construire pour un projet de commerce doivent en informer le Président de l'établissement porteur du SCoT. Ils peuvent également **consulter la CDAC pour les projets de commerce compris entre 300 et 1000 m².** Pour la commune de Limoges, la CADC ne peut être saisie pour ces projets que s'ils engendrent une artificialisation (article L. 752-4 du code du commerce).

La loi encadre strictement les autorisations commerciales qui généreraient une artificialisation des sols.

Inventaires des zones d'activités :

L'article 220 de la loi introduit l'**obligation de réaliser un inventaire des zones d'activités économiques.**

Sont considérées comme des zones d'activité économique, les **zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire** mentionnées aux articles du CGCT (articles 5214-16, 5215-20, 5216-5 et 5217-2) régissant les compétences des communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines et métropoles.

L'autorité compétente en matière de création, d'aménagement et de gestion des zones d'activité économique est chargée d'établir un inventaire des zones situées sur le territoire sur lequel elle exerce cette compétence (article L. 318-8-2 du Code de l'urbanisme). **Cet inventaire est engagé par l'autorité compétente dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi et finalisé dans un délai de deux ans. Il est ensuite actualisé au moins tous les six ans.**

L'inventaire comporte, pour chaque zone d'activité économique, les éléments suivants :

- un **état parcellaire des unités foncières** composant la zone d'activité économique, comportant la surface de chaque unité foncière et l'**identification du propriétaire,**
- l'**identification des occupants** de la zone d'activité économique,
- le **taux de vacance** de la zone d'activité économique, calculé en rapportant le nombre total d'unités foncières de la zone d'activité au nombre d'unités foncières qui ne sont plus affectées à une activité assujettie à la cotisation foncière des entreprises depuis au moins deux ans au 1^{er} janvier de l'année d'imposition et qui sont restées inoccupées au cours de la même période.

Après consultation des propriétaires et occupants des zones d'activité économique pendant une période de trente jours, l'inventaire est arrêté par l'autorité compétente. Il est ensuite **transmis à l'autorité compétente en matière de schéma de cohérence territoriale et à l'autorité compétente en matière de document d'urbanisme ou de document en tenant lieu. Ce document est également transmis à l'autorité compétente en matière de programme local de l'habitat.**

L'article L. 300-8 du code de l'urbanisme introduit la possibilité, dans les zones d'activité économique faisant l'objet d'un contrat de projet partenarial d'aménagement ou situées dans le périmètre des secteurs d'intervention délimités par une convention d'opération de revitalisation de territoire (ORT), pour le représentant de l'Etat dans le département, le Maire, après avis du conseil municipal, ou le Président de l'EPCI, après avis de l'organe délibérant, de **mettre en demeure les propriétaires de procéder à la réhabilitation des locaux, terrains ou équipements lorsque l'état de dégradation ou l'absence d'entretien par les propriétaires des locaux identifiés dans l'inventaire compromet la réalisation d'une opération d'aménagement ou de restructuration de la zone d'activité**. Lorsque les propriétaires n'ont pas manifesté dans un délai de 3 mois la volonté de se conformer à la mise en demeure ou lorsque les travaux de réhabilitation n'ont pas débuté dans un délai d'un an, une procédure d'expropriation peut être engagée, dans les conditions prévues par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, au profit de l'Etat, de la commune, de l'EPCI ou d'un établissement public d'aménagement

Un décret en Conseil d'Etat précisera les conditions d'application du présent article.

L'inventaire des zones d'activités doit être lancé par chaque EPCI membre du SIEPAL avant le 22 août 2022 et finalisée au plus tard le 22 août 2023 pour être transmis au syndicat.

Autres mesures concernant vos documents d'urbanisme locaux :

L'ouverture à l'urbanisation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers ne peut se faire dans les PLU(i) que s'il est justifié, au moyen d'une **étude de densification des zones déjà urbanisées** (article L.151-5 du code de l'urbanisme), que la capacité d'aménager et de construire est déjà mobilisée dans les espaces urbanisés. Pour ce faire, il tient compte de la **capacité à mobiliser effectivement les locaux vacants, les friches et les espaces déjà urbanisés**. De la même manière, les cartes communales (article L.161-3) ne peuvent inclure, au sein de secteurs où les constructions sont autorisées, des secteurs jusqu'alors inclus au sein de secteurs où les constructions ne sont pas admises que s'il est justifié que la capacité d'aménager et de construire est déjà mobilisée dans les espaces déjà urbanisés. Pour ce faire, elle tient compte de la capacité à mobiliser effectivement les locaux vacants, les friches et les espaces déjà urbanisés existants.

La loi introduit, pour les futurs PLU(i) ou ceux en cours d'élaboration un article L.151-6-1 qui implique que les **Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP)** définissent, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, un **échancier prévisionnel d'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de réalisation des équipements correspondant à chacune d'elles**, le cas échéant. Les OAP devront également **définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur les continuités écologiques**.

L'article L.153-27 du code de l'urbanisme est modifié tel que **l'analyse des résultats de l'application du PLU passe de 9 ans à 6 ans**.

La loi modifie l'article L.153-31 du code de l'urbanisme : l'ouverture à l'urbanisation d'une zone à urbaniser entraîne une révision du PLU(i) si celle-ci 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 dans

les 6 ans suivant sa création, contre 9 ans auparavant. Cette évolution ne concerne que les PLU(i) adoptés après le 1^{er} janvier 2018.

Plusieurs articles du code de l'urbanisme sont également modifiés afin de permettre la **renaturation** (L.151-7) ou de favoriser la densification via par exemple la possibilité de déterminer des **densités minimales** (L.151-27), de déroger aux règles du PLU(i) pour les constructions exemplaires en matière environnementale (L.152-5-2) ou pour les projets réalisés sur une friche (L.152-6-2).

Plusieurs articles de la loi concourent à augmenter la densité dans les secteurs urbanisés, à mobiliser les espaces vacants ou en friches et à réguler la consommation du foncier.

Programme Local de l'Habitat et observatoires de l'habitat et du foncier :

L'article 205 prévoit un **renforcement des observatoires de l'habitat et du foncier** (articles L.302-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation). Ces derniers **doivent être mis en place au plus tard 3 ans après que le Programme Local de l'Habitat (PLH) a été rendu exécutoire**. Ils ont notamment pour mission d'**analyser la conjoncture des marchés foncier et immobilier ainsi que l'offre foncière disponible**. Cette analyse s'appuie en particulier sur un recensement :

- des **friches** constructibles,
- des **locaux vacants**,
- **des secteurs où la densité de la construction reste inférieure au seuil résultant de l'application des règles des documents d'urbanisme** ou peut être optimisée en application de l'article L. 152-6 du code de l'urbanisme (dérogations au règlement du PLU dans les centres villes concernés par une opération de revitalisation de territoire),
- dans les secteurs à enjeux préalablement définis par les EPCI, des surfaces potentiellement réalisables par surélévation des constructions existantes,
- dans les secteurs urbanisés, des **surfaces non imperméabilisées ou éco-aménageables** et, dans les zones urbaines, des **espaces non bâtis nécessaires au maintien des continuités écologiques**.

L'analyse prend également en compte les inventaires des zones d'activité économique (voir partie précédente concernant cet inventaire).

Les observatoires de l'habitat et du foncier rendent compte annuellement du nombre de logements construits sur des espaces déjà urbanisés et sur des zones ouvertes à l'urbanisation.

Ce bilan annuel comporte également, pour chacune des communes, la comparaison entre les objectifs annualisés du PLH et les résultats de l'exercice écoulé.

Les communes ou EPCI qui ne sont pas couverts par un PLH et qui sont dans l'incapacité de mettre en place un dispositif d'observation de l'habitat et du foncier peuvent conclure une convention avec l'EPCI compétent en matière de PLH le plus proche, dans les conditions qu'ils déterminent.

Le PLH de Limoges Métropole a été rendu exécutoire le 11 septembre 2019, l'observatoire de l'habitat et du foncier tel que prévu par la loi Climat et Résilience devra donc être mis en place avant le 11 septembre 2022