

Cadre normatif du ZAN

Septembre 2024

SOMMAIRE

| | |
|---|-----------|
| L'objectif ZAN à l'échelle nationale, maîtrise de la consommation d'espace pour 2031 et de l'artificialisation pour 2050 | 6 |
| L'objectif à l'échelle nationale en termes de consommation d'espace | 6 |
| L'objectif à l'échelle nationale en termes d'artificialisation | 8 |
| La déclinaison dans les documents de planification régionale | 10 |
| Les délais | 10 |
| L'objectif ZAN en termes d'artificialisation | 10 |
| L'objectif ZAN en termes de consommation d'espace | 10 |
| La rédaction de l'objectif ZAN dans les documents de planification régionale | 11 |
| La déclinaison dans les documents d'urbanisme (SCoT, PLU, document en tenant lieu, carte communale)..... | 14 |
| Les délais | 14 |
| L'objectif ZAN en termes de consommation d'espace et d'artificialisation, rédaction dans les documents d'urbanisme | 15 |
| Les communes « au RNU » | 17 |
| Les « grands projets »..... | 18 |
| Mutualisation au niveau national : les projets d'envergure nationale ou européenne | 18 |
| Modalités d'identification | 18 |
| Projets éligibles..... | 18 |
| Décompte de l'artificialisation induite au regard des objectifs ZAN fixés aux niveaux national et régional..... | 19 |
| Prise en compte dans les SCoT et les PLUi | 19 |
| Mutualisation au niveau régionale : les projets d'envergure régionale et les projets agricoles | 20 |
| La surface minimale | 22 |
| Garantie apportée par la surface minimale..... | 22 |
| Mutualisation de la superficie minimale | 22 |
| Etendue de la superficie minimale | 22 |
| Les observatoires et le suivi de l'artificialisation | 23 |
| Les outils créés ou adaptés | 26 |
| Les instances de dialogue | 27 |
| La conférence régionale de gouvernance du ZAN | 27 |
| Composition | 27 |
| Saisine et champ d'intervention..... | 28 |
| Conférence départementale | 29 |
| La commission régionale de conciliation sur l'artificialisation des sols..... | 30 |
| Commission de conciliation au niveau local..... | 31 |

Pour la période 2021-2031, l'objectif ZAN (zéro artificialisation nette) pose un objectif de réduction de 50% de la consommation d'espace (c'est-à-dire d'extension urbaine) par rapport à la décennie précédente.

Pour la période 2031-2050, l'objectif ZAN consiste à définir une trajectoire vers l'absence d'artificialisation nette en 2050. L'artificialisation consiste en une altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol.

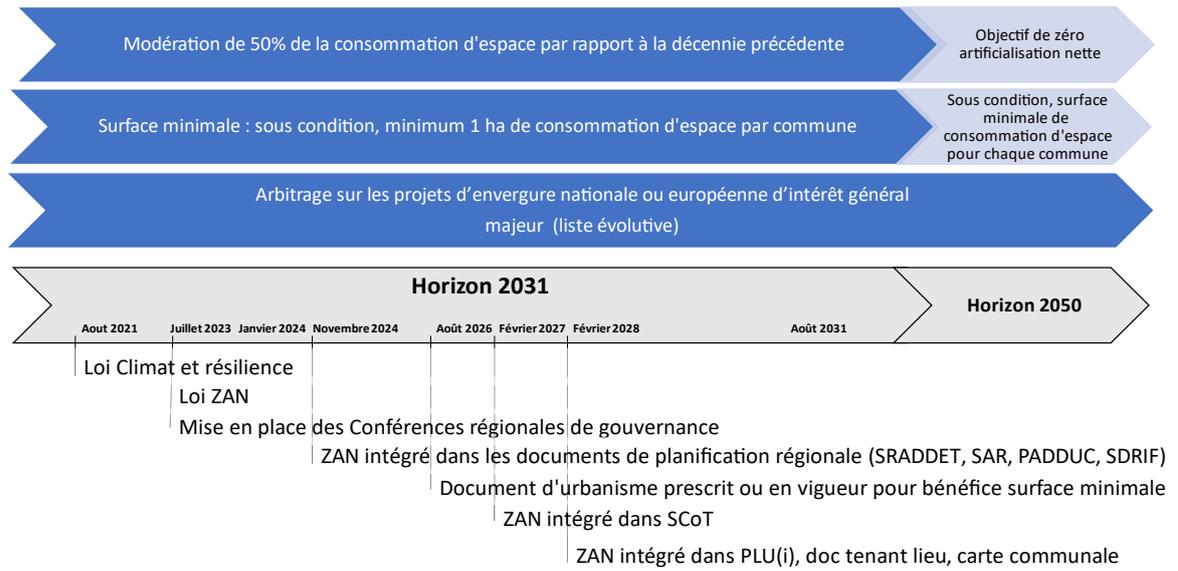
Les restrictions à l'artificialisation et à la consommation d'espace pour la mise en œuvre de l'objectif ZAN s'imposent aux possibilités de construire via leur déclinaison dans les documents de planification et d'urbanisme et via l'application des articles L. 111-3 et L. 111-4 du code de l'urbanisme pour les communes « au RNU » (règlement national d'urbanisme).

La loi dite « ZAN » du 20 juillet 2023 vient préciser plusieurs points importants pour atteindre les objectifs fixés par la loi Climat et résilience du 22 août 2021 (fixant l'objectif de ZAN) en matière de sobriété foncière :

- Elle crée **plusieurs instances de dialogue et de conciliation** afin de formaliser le dialogue et les arbitrages entre collectivités et avec l'Etat. La conférence régionale de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols et la commission régionale de conciliation sur l'artificialisation des sols devaient être mises en place dans les mois suivant la promulgation de cette loi.
- Elle crée les **projets d'envergure** « nationale ou européenne » (PENE) et définit les modalités de leur identification afin de créer une enveloppe de consommation foncière mutualisée au niveau national. L'arrêté du 31 mai 2024 relatif à la mutualisation nationale de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers des projets d'envergure nationale ou européenne d'intérêt général majeur permet la mise en œuvre de ces dispositions.
- Elle crée une « **surface minimale** » pour les communes. Celles-ci ont la possibilité de mutualiser la superficie minimale à l'échelle intercommunale.
- Elle prévoit **une modification du calendrier** pour l'intégration des objectifs de sobriété foncière dans les documents de planification : 22 novembre 2024 pour les documents de planification régionale, 22 février 2027 pour les SCoT et 22 février 2028 pour les PLU(i) et cartes communales.
- Elle a créé ou adapté plusieurs **outils** pour faciliter la transition vers l'absence d'artificialisation nette des sols : droit de préemption urbain, notion d'opération d'aménagement, sursis à statuer.

La présente note pose une lecture de ces dispositions. Elle présente les modalités de déclinaison du ZAN dans les documents de planification régionale (SRADDET, SAR, PADDUC, SDRIF) et les documents d'urbanisme (SCoT, PLU(i), documents en tenant lieu, carte communale). Elle expose les modalités d'intégration des grands projets et de la surface minimale dans ces documents. Enfin, elle présente les instances de dialogue destinées à la mise en œuvre du ZAN.

Etapas pour la mise en œuvre du ZAN



Le ZAN est principalement régi par :

- La loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite ci-après « loi Climat et résilience »,
- La loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux, dite ci-après « loi ZAN »
- Le décret n° 2022-1673 du 27 décembre 2022 portant diverses dispositions relatives à l'évaluation environnementale des actions ou opérations d'aménagement et aux mesures de compensation des incidences des projets sur l'environnement
- Le 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
- Le décret n° 2022-763 du 29 avril 2022 relatif à la nomenclature de l'artificialisation des sols pour la fixation et le suivi des objectifs dans les documents de planification et d'urbanisme
- Le décret n° 2022-1312 du 13 octobre 2022 relatif aux modalités d'octroi de l'autorisation d'exploitation commerciale pour les projets qui engendrent une artificialisation des sols
- Le décret n° 2023-1096 du 27 novembre 2023 relatif à l'évaluation et au suivi de l'artificialisation des sols
- 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
- Le décret n° 2023-1098 du 27 novembre 2023 relatif à la composition et aux modalités de fonctionnement de la commission régionale de conciliation sur l'artificialisation des sols
- Le décret n° 2023-1408 du 29 décembre 2023 définissant les modalités de prise en compte des installations de production d'énergie photovoltaïque au sol dans le calcul de la consommation d'espace au titre du 60 du III de l'article 194 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
- L'arrêté du 29 décembre 2023 définissant les caractéristiques techniques des installations de production d'énergie photovoltaïque exemptées de prise en compte dans le calcul de la consommation d'espace naturels, agricoles et forestiers
- L'arrêté du 31 mai 2024 relatif à la mutualisation nationale de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers des projets d'envergure nationale ou européenne d'intérêt général majeur

A noter également, la circulaire du 31 janvier 2024 relative à la mise en œuvre de la réforme vers le « zéro artificialisation nette des sols ».

L'objectif ZAN à l'échelle nationale, maîtrise de la consommation d'espace pour 2031 et de l'artificialisation pour 2050

L'objectif à l'échelle nationale en termes de consommation d'espace

Pour la période 2021 - 2031, la loi précise que le rythme de l'artificialisation des sols doit être tel que la consommation totale d'espace observée à l'échelle nationale soit inférieure à la moitié de celle observée sur les dix années précédant 2021.

L'article 194 de la loi Climat et résilience détermine les modalités de déclinaison de l'objectif ZAN dans les documents de planification régionaux et dans les documents d'urbanisme locaux. Il précise que pour la période 2021-2031, le rythme d'artificialisation est traduit par un objectif de réduction de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers par rapport à la consommation réelle de ces espaces observée au cours des dix années précédentes. Il donne la définition suivante : « Au sens du présent article, la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers est entendue comme la création ou l'extension effective d'espaces urbanisés sur le territoire concerné. Sur ce même territoire, la transformation effective d'espaces urbanisés ou construits en espaces naturels, agricoles et forestiers du fait d'une renaturation peut être comptabilisée en déduction de cette consommation. »

Toujours pour la période 2021 – 2031, la loi précise qu'un espace naturel ou agricole occupé par une installation de production d'énergie photovoltaïque n'est pas comptabilisé dans la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) dès lors que les modalités de cette installation permettent qu'elle n'affecte pas durablement les fonctions écologiques du sol, en particulier ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques ainsi que son potentiel agronomique et, le cas échéant, que l'installation n'est pas incompatible avec l'exercice d'une activité agricole ou pastorale sur le terrain sur lequel elle est implantée.

Décret définissant les modalités de prise en compte des installations de production d'énergie photovoltaïque au sol dans le calcul de la consommation d'espace

Décret n° 2023-1408 du 29 décembre 2023 définissant les modalités de prise en compte des installations de production d'énergie photovoltaïque au sol dans le calcul de la consommation d'espace au titre du 60 du III de l'article 194 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

En application de ce décret, un espace naturel ou agricole occupé par une installation de production d'énergie photovoltaïque n'est pas comptabilisé dans la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers si les modalités de cette installation permettent de garantir :

- La réversibilité de l'installation ;
- Le maintien, au droit de l'installation, du couvert végétal correspondant à la nature du sol et, le cas échéant, des habitats naturels préexistants sur le site d'implantation, sur toute la durée de l'exploitation, ainsi que de la perméabilité du sol au niveau des voies d'accès ;
- Sur les espaces à vocation agricole, le maintien d'une activité agricole ou pastorale significative sur le terrain sur lequel elle est implantée, en tenant compte de l'impact du projet sur les activités qui y sont effectivement exercées ou, en l'absence d'activité agricole ou pastorale effective, qui auraient vocation à s'y développer.

Arrêté définissant les caractéristiques des installations de production d'énergie photovoltaïque exemptées de prise en compte dans le calcul de la consommation d'espace

Arrêté du 29 décembre 2023 définissant les caractéristiques techniques des installations de production d'énergie photovoltaïque exemptées de prise en compte dans le calcul de la consommation d'espace naturels, agricoles et forestiers

D'après cet arrêté, pour ne pas relever du calcul de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, les installations de production d'énergie photovoltaïque doivent répondre aux caractéristiques techniques suivantes :

| Caractéristiques techniques des installations de production d'énergie photovoltaïque | Valeurs ou seuils d'exemption du calcul de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers |
|---|--|
| Hauteur des panneaux photovoltaïques | 1,10 mètre minimum au point bas |
| Densité et taux de recouvrement du sol par les panneaux photovoltaïques | Espacement entre deux rangées de panneaux photovoltaïques distinctes au moins égal à deux mètres. Les deux mètres sont mesurés du bord des panneaux d'une rangée au bord des panneaux de la rangée suivante et non pas d'un pieux d'ancrage à l'autre. |
| Type d'ancrages au sol | Pieux en bois ou en métal, sans exclure la possibilité de scellements « béton » < 1 m ² , sur des espaces très localisés et justifiée par les caractéristiques géotechniques du sol ou des conditions climatiques extrêmes. Pour les installations de type trackers, la surface du socle béton ne doit pas dépasser 0,3 m ² / kWc |
| Type de clôtures autour de l'installation | Grillages non occultant ou clôtures à claire-voie, sans base linéaire maçonnée |
| Voies d'accès aux panneaux internes à l'installation et aux autres plateformes techniques | Absence de revêtement ou mise en place d'un revêtement drainant ou perméable |

Ces règles s'appliquent sans préjudice des dispositions des articles L. 111-27 et L. 111-29 du code de l'urbanisme relatives à l'autorisation des projets situés sur des surfaces agricoles.

Cet arrêté précise que le ministre en charge de l'énergie met en place une plateforme numérique aux fins de rassembler l'ensemble des données et informations relatives aux caractéristiques techniques et critères d'implantation de ces installations. Cette plateforme peut être consultée par l'autorité compétente en charge de l'élaboration des documents de planification et d'urbanisme pour obtenir les informations nécessaires à la décision de ne pas comptabiliser dans la consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers l'espace occupé par le projet d'installation.

A défaut d'enregistrement, par les porteurs de projet d'installations de production d'énergie photovoltaïque dont l'implantation est prévue dans un espace agricole ou naturel, des informations, les espaces occupés par ces installations sont comptabilisés dans la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, sauf si l'autorité compétente en charge de l'analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers justifie que ladite installation respecte les caractéristiques techniques édictées par l'arrêté.

Les modalités d'implantation et les caractéristiques techniques précisées par l'arrêté ne sont pas prises en compte dans l'appréciation du respect des conditions énoncées par le décret pour le calcul de la consommation d'espace naturel, agricole et forestier par les installations de production d'énergie photovoltaïque dont la date d'installation effective ou la date de dépôt de la demande d'autorisation d'urbanisme est comprise entre la date de la promulgation de la loi Climat et résilience et le 27 novembre 2023.

L'objectif à l'échelle nationale en termes d'artificialisation

La loi pose un objectif national d'absence de toute artificialisation nette des sols en 2050.

L'article L101-2-1 du code de l'urbanisme apporte les définitions suivantes :

- 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.
- 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 :
 - o 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 ;
 - o Non artificialisée une surface soit naturelle, nue ou couverte d'eau, soit végétalisée, constituant un habitat naturel ou utilisée à usage de cultures.

Concernant les espaces littoraux, l'article L. 321-15-1 du code de l'environnement créé par la loi ZAN prévoit que pour la fixation des objectifs chiffrés de lutte contre l'artificialisation des sols dans les documents de planification régionale et d'urbanisme, il est tenu compte des enjeux d'adaptation et de recomposition spatiale du territoire 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 (identifiée par décret). Pour l'atteinte de ces objectifs, les surfaces artificialisées situées dans une zone exposée au recul du trait de côte peuvent être considérées comme désartificialisées, dès lors que ces surfaces ont vocation à être renaturées dans le cadre d'un projet de recomposition spatiale du territoire littoral. Au terme de chaque tranche de dix années, les surfaces n'ayant pas fait l'objet d'une renaturation sont de nouveau considérées comme artificialisées.

Décrets relatifs à l'évaluation et au suivi de l'artificialisation des sols

Décret n° 2022-763 du 29 avril 2022 relatif à la nomenclature de l'artificialisation des sols pour la fixation et le suivi des objectifs dans les documents de planification et d'urbanisme

Ce décret précise que les objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols fixés dans les documents de planification et d'urbanisme portent sur les surfaces terrestres jusqu'à la limite haute du rivage de la mer.

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

Ce décret établit une nomenclature des espaces artificialisés et non artificialisés (voir extrait ci-après).

Il précise en outre que peuvent être considérées comme des surfaces non artificialisées :

- Soit les surfaces dont les sols sont végétalisés et à usage de parc ou de jardin public. Elles peuvent être qualifiées comme des surfaces relevant des catégories 9° ou 10° de la nomenclature à partir des mêmes seuils de référence applicables (voir tableau ci-après).
- Soit les surfaces sur lesquelles sont implantées des installations de production d'énergie solaire photovoltaïque qui respectent les critères fixés par le décret n° 2023-1408 du 29 décembre 2023¹, notamment celles relevant des dispositions prévues aux articles L. 111-27 et L. 111-29. Elles peuvent être qualifiées en fonction de leur usage comme des surfaces relevant des catégories 6°, 7° ou 10° de la nomenclature (cf tableau ci-après) ;

ANNEXE À L'ARTICLE R. 101-1 DU CODE DE L'URBANISME

| Catégories de surfaces | | Seuil de référence (*) |
|------------------------------|--|---|
| Surfaces artificialisées | 1° Surfaces dont les sols sont imperméabilisés en raison du bâti (constructions, aménagements, ouvrages ou installations). | Supérieur ou égal à 50 m ² d'emprise au sol |
| | 2° Surfaces dont les sols sont imperméabilisés en raison d'un revêtement (artificiel, asphalté, bétonné, couvert de pavés ou de dalles). | |
| | 3° Surfaces partiellement ou totalement perméables dont les sols sont stabilisés et compactés ou recouverts de matériaux minéraux, ou dont les sols sont constitués de matériaux composites (couverture hétérogène et artificielle avec un mélange de matériaux non minéraux). | |
| | 4° Surfaces à usage résidentiel, de production secondaire ou tertiaire, ou d'infrastructures notamment de transport ou de logistique, dont les sols sont couverts par une végétation herbacée (**). | |
| | 5° Surfaces entrant dans les catégories 1° à 4°, qui sont en chantier ou en état d'abandon. | |
| Surfaces non artificialisées | 6° Surfaces naturelles dont les sols sont soit nus (sable, galets, rochers, pierres ou tout autre matériau minéral, y compris les surfaces d'activités extractives de matériaux en exploitation) soit couverts en permanence d'eau, de neige ou de glace. | Supérieur ou égal à 2 500 m ² d'emprise au sol ou de terrain |
| | 7° Surfaces à usage de cultures dont les sols sont soit arables ou végétalisés (agriculture), y compris si ces surfaces sont en friche, soit recouverts d'eau (pêche, aquaculture, saliculture). | |
| | 8° Surfaces dont les sols sont végétalisés et à usage sylvicole. | |
| | 9° Surfaces dont les sols sont végétalisés et qui constituent un habitat naturel. | |
| | 10° Surfaces dont les sols sont végétalisés et qui n'entrent pas dans les catégories précédentes. | |

(*) Les infrastructures linéaires sont qualifiées à partir d'une largeur minimale de cinq mètres.

(**) Une surface végétalisée est qualifiée d'herbacée dès lors que moins de vingt-cinq pour cent du couvert végétal est arboré.

¹ Voir présentation de ce décret dans la partie « L'objectif à l'échelle nationale en termes de consommation d'espace »

La déclinaison dans les documents de planification régionale

Les délais

L'entrée en vigueur des documents de planification régionale (SRADDET, SAR, PADDUC, SDRIF) intégrant l'objectif de ZAN doit intervenir dans un délai de 39 mois à compter de la promulgation de la loi Climat et résilience, soit le 22 **novembre 2024 au plus tard**.

L'objectif ZAN en termes d'artificialisation

La loi prévoit que le SRADDET, le PADDUC, le SAR et le SDRIF fixent 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.

Pour les SRADDET et le PADDUC, cet objectif est décliné entre les différentes parties du territoire régional.

Pour les SAR, 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.

L'objectif ZAN en termes de consommation d'espace

Concernant la traduction de l'objectif ZAN dans les documents de planification régionale, la loi prévoit que pour la première tranche de dix années, le rythme d'artificialisation est traduit par un objectif de réduction de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers par rapport à la consommation réelle de ces espaces observée au cours des dix années précédentes.

Pour les SRADDET ce rythme ne peut dépasser la moitié de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers observée au cours des dix années précédant la promulgation de la loi Climat et résilience. Il faut toutefois tenir compte des dispositions de l'arrêté du 31 mai 2024 ci-dessous.

Arrêté du 31 mai 2024 relatif à la mutualisation nationale de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers des projets d'envergure nationale ou européenne (PENE) d'intérêt général majeur

Pour la période 2021-2031, afin de tenir compte du forfait national réservé par la loi Climat et résilience aux projets d'envergure nationale ou européenne (PENE), la réduction du rythme de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers à fixer dans les SRADDET est d'au moins 54,5 % de la consommation observée au cours de la période 2011-2021 pour chaque région couverte par un SRADDET.

Décret 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

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

Ce décret apporte une modification des dispositions des articles R. 4251-2, R4251-3 et R4251-8-1 du CGCT qui avaient été créés ou modifiés par le décret n° 2022-762 du 29 avril 2022.

En application de ces deux décrets, l'inscription de l'objectif ZAN dans **les SRADET** obéit aux dispositions suivantes. Les articles R4251-3 et R4251-8-1 du CGCT, propres aux SRADET, **pourront être appliqués aux SAR, au PADDUC et au SDRIF**, en fonction des caractéristiques spécifiques à ces documents et notamment en tenant compte des enjeux propres à ces territoires.

Article R4251-2 (article applicable aux SRADET uniquement)

- I. Le rapport du schéma fait la synthèse de l'état des lieux de l'aménagement, du développement durable et de l'égalité des territoires dans la région, identifie les enjeux dans les domaines de compétence du schéma, expose la stratégie régionale et fixe les objectifs qui en découlent.
- II. La carte synthétique illustrant les objectifs du schéma prévue par le dernier alinéa de l'article [L. 4251-1](#) est établie à l'échelle du 1/150 000. Elle peut être décomposée en plusieurs cartes relatives aux éléments qui la constituent, de même échelle et à caractère également indicatif.

Article R4251-3 (article applicable au SRADET et en fonction des caractéristiques spécifiques à ces documents et tenant compte des enjeux propres à ces territoires aux SAR, au PADDUC et au SDRIF)

Les objectifs en matière de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols sont définis et sont territorialement déclinés en considérant les efforts de réduction déjà réalisés, évalués compte tenu du nombre d'emplois et de ménages accueillis par hectare consommé ou artificialisé, ainsi que :

1. 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 ;
2. 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 ;
3. 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 des particularités géographiques locales pour les communes littorales, au sens du chapitre Ier du titre II du livre Ier du [code de l'urbanisme](#), et les zones de montagne définies à l'[article 3 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985](#) relative au développement et à la protection de la montagne ;
4. Les dynamiques démographiques et économiques prévisibles au vu notamment des données disponibles et des besoins identifiés sur les territoires ;

5. L'adaptation des territoires exposés à des risques naturels mentionnés à l'[article L. 561-1 du code de l'environnement](#) ou, le cas échéant, la recomposition des communes exposées au recul du trait de côte et figurant sur la liste mentionnée à l'[article L. 321-15](#) du même code ;
6. Les enjeux de maintien et de développement des activités agricoles, notamment de création ou d'adaptation d'exploitations.

Article R4251-8-1 (article applicable au SRADET et en fonction des caractéristiques spécifiques à ces documents et tenant compte des enjeux propres à ces territoires aux SAR, au PADDUC et au SDRIF)

- I. En matière de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols, des règles différenciées peuvent être définies afin d'assurer la déclinaison des objectifs entre les différentes parties du territoire en tenant compte des périmètres des schémas de cohérence territoriale.

Cette déclinaison territoriale tient compte de la surface minimale de consommation communale d'espaces naturels, agricoles ou forestiers créée par la loi ZAN.

Lorsque la région comporte des territoires littoraux, cette déclinaison territoriale doit permettre de favoriser les projets de recomposition spatiale des communes exposées au recul du trait de côte et figurant sur la liste mentionnée à l'[article L. 321-15 du code de l'environnement](#), 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 délimitées en application du [1° de l'article L. 121-22-2 du code de l'urbanisme](#) et qui ont vocation à être renaturés pendant la tranche de dix ans en cours.

- II. Le fascicule peut réserver une part de consommation d'espaces ou d'artificialisation des sols pour une liste des projets d'aménagements, d'infrastructures et d'équipements publics ou d'activités économiques qui sont et d'envergure régionale, pour lesquels la consommation ou l'artificialisation des sols induite est prise en compte dans le plafond déterminé au niveau régional sans être déclinée entre les différentes parties du territoire régional.

Une part d'artificialisation des sols peut également être réservée au niveau régional pour une liste de projets de construction ou d'extension de constructions ou installations nécessaires aux exploitations agricoles permettant de contribuer aux objectifs et orientations prévus dans le schéma directeur régional des exploitations agricoles mentionné à l'[article L. 312-1 du code rural et de la pêche maritime](#).

Les listes établies en application du présent II, ainsi que leurs évolutions successives, sont transmises pour avis sur les projets qui se situent en tout ou partie sur le territoire de leur collectivité ou de leur établissement public, aux :

- a. Présidents des établissements publics mentionnés à l'[article L. 143-16 du code de l'urbanisme](#) ;
- b. Présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre compétents en matière de plan local d'urbanisme mentionnés au [premier alinéa de l'article L. 153-8 du code de l'urbanisme](#)
- c. Maires ;
- d. Présidents de conseil départemental.

L'avis est réputé favorable s'il n'a pas été rendu dans un délai d'un mois.

III. Il précise les moyens d'observation et de suivi permettant d'évaluer l'atteinte des objectifs et le respect des règles en matière de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols.

La déclinaison dans les documents d'urbanisme (SCoT, PLU, document en tenant lieu, carte communale)

Les délais

Les SCoT doivent avoir intégré l'objectif ZAN en février 2027 et les PLU(i) et cartes communales avant le 22 février 2028.

Lors de leur première révision ou modification à compter de l'adoption des documents de planification régionaux intégrant l'objectif ZAN, le SCoT ou, en l'absence de SCoT, le PLU, le document en tenant lieu ou la carte communale prennent en compte cet objectif, tel qu'intégré par ces documents de planification régionale.

Si le SRADDET ou le SDRIF n'a pas intégré l'objectif ZAN dans les délais prévus par la loi (novembre 2024 en application de la loi ZAN), le SCoT ou, en l'absence de SCoT, le PLU, le document en tenant lieu ou la carte communale engagent l'intégration d'un objectif, pour la période 2021 - 2031, 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. Toutefois, jusqu'en 2031, ces dispositions ne sont pas applicables au SCoT, au PLU, au document en tenant lieu ou à la carte communale approuvés après 2011 et dont les dispositions prévoient des objectifs chiffrés de réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers d'au moins un tiers par rapport à la consommation réelle observée au cours de la période décennale précédant l'arrêt du projet de document lors de son élaboration ou de sa dernière révision.

Ces évolutions du SCoT ou du PLU peuvent être effectuées selon les procédures de modification simplifiée.

Des dispositions spécifiques sont prévues pour les évolutions de documents de planification régionale et de documents d'urbanisme² engagées avant la promulgation de la loi Climat et résilience.

Dispositions spécifiques au SCoT

L'entrée en vigueur du SCoT modifié ou révisé pour intégration de l'objectif ZAN tel qu'intégré dans le document de planification régionale (ou, pour les territoires couverts par un SRADDET ou le SDRIF tel qu'inscrit dans la loi si le SRADDET ou le SDRIF n'a pas intégré l'objectif ZAN dans le délai prévu par la loi) intervient au plus tard en février 2027.

A défaut, sont suspendues les ouvertures à l'urbanisation des secteurs qui seraient inconstructibles en l'absence de SCoT (article L. 142-4 du code de l'urbanisme). Cela, jusqu'à l'entrée en vigueur du schéma ainsi révisé ou modifié.

Décret 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

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

² SCoT, PLU(i), document en tenant lieu, carte communale

Ce décret crée l'article R. 141-6-1 du code de l'urbanisme qui prévoit que dans le SCoT lorsque les objectifs de réduction de l'artificialisation des sols sont déclinés par secteur géographique, il est tenu compte :

- de la surface minimale de consommation communale d'espaces naturels, agricoles ou forestiers créée par la loi ZAN ;
- des spécificités propres aux communes littorales, au sens de l'article L. 121-1, et aux zones de montagne définies à l'article 3 de la loi Montagne.

Dispositions spécifiques aux PLU, PLU, documents en tenant lieu et cartes communales

L'entrée en vigueur du PLU ou de la carte communale intégrant l'objectif ZAN intervient au plus tard avant le 22 février 2028.

A défaut, aucune autorisation d'urbanisme ne peut être délivrée à partir de cette date, dans une zone à urbaniser du PLU 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.

Par ailleurs la loi ZAN prévoit qu'en Corse, à compter du 22 août 2027, l'extension de l'urbanisation est interdite dans toute commune qui n'est pas couverte par un PLU, un document en tenant lieu ou une carte communale.

L'objectif ZAN en termes de consommation d'espace et d'artificialisation, rédaction dans les documents d'urbanisme

Dispositions spécifiques au SCoT

En application de l'article L.141-3 du code de l'urbanisme, le projet d'aménagement stratégique du SCoT fixe, par tranches de dix années, un objectif de réduction du rythme de l'artificialisation.

En application de l'article L.141-8 du code de l'urbanisme, pour la réalisation des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols fixé dans le projet d'aménagement stratégique du SCoT, le document d'orientation et d'objectifs **peut** décliner ces objectifs par secteur géographique, en tenant compte :

1. Des besoins en matière de logement et des obligations de production de logement social résultant de la législation applicable, en lien avec la dynamique démographique du territoire ;
2. Des besoins en matière d'implantation d'activité économique et de mutation et redynamisation des bassins d'emploi ;
3. Du potentiel foncier mobilisable dans les espaces déjà urbanisés et à urbaniser et de l'impact des législations relatives à la protection du littoral, de la montagne et des espaces naturels sur la disponibilité du foncier ;
4. De la diversité des territoires urbains et ruraux, des stratégies et des besoins liées au développement rural ainsi qu'à la revitalisation des zones rurales et des communes rurales caractérisées comme peu denses ou très peu denses au sens des données statistiques de densité établies par l'INSEE³ ;
5. Des efforts de réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers déjà réalisés par les collectivités compétentes en matière d'urbanisme au cours des vingt dernières années et traduits au sein de leurs documents d'urbanisme ;
6. Des projets d'envergure régionale dont la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers ou l'artificialisation des sols peut ne pas être prise en compte pour l'évaluation de

³ Institut national de la statistique et des études économiques

l'atteinte des objectifs de réduction du rythme de l'artificialisation fixé pour le SCoT, dès lors que cette consommation ou cette artificialisation est mutualisée dans le cadre des objectifs prévus par les documents de planification régionale ;

7. Des projets d'intérêt communal ou intercommunal.

En application de l'article L. 141-10 du code de l'urbanisme, le document d'orientation et d'objectifs (DOO) du SCoT définit les modalités de protection des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité et à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques et de la ressource en eau. Il peut identifier à cette fin des **zones préférentielles pour la renaturation**, par la transformation de sols artificialisés en sols non artificialisés.

En application de l'article R 141-6 du code de l'urbanisme, les documents graphiques du SCoT localisent les espaces ou sites à protéger ainsi que, le cas échéant, les zones préférentielles pour la renaturation en application des dispositions inscrites dans le document d'orientation et d'objectif principalement en matière de préservation de paysages et de protection de la biodiversité et des ressources en eau (paragraphe 2° et 3° de l'article L. 141-10 du code de l'urbanisme).

Dispositions spécifiques aux PLUi, PLU, documents en tenant lieu et cartes communales

Concernant le PLU(i), en application de l'article L. 151-5 du code de l'urbanisme, pour la réalisation des objectifs de réduction d'artificialisation des sols inscrits dans le SCoT ou, en l'absence de SCoT, en prenant en compte les objectifs fixés par le SRADDET, ou en étant compatible avec les objectifs fixés par le PADDUC, le SAR ou le SDRIF, et en cohérence avec le diagnostic établi en application de l'article L.151-4, le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) fixe des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain.

L'article L. 151-7 du code de l'urbanisme prévoit que les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) peuvent entre autres porter sur des **secteurs à renaturer**. L'article R151-7 du code de l'urbanisme prévoit que les OAP peuvent identifier des **zones préférentielles pour la renaturation** et préciser les modalités de mise en œuvre des projets de désartificialisation et de renaturation dans ces secteurs. Ces zones ou secteurs peuvent être délimités dans le ou les documents graphiques du PLU.

Concernant la carte communale, en application de l'article L. 161-3 du code de l'urbanisme, la carte communale permet d'atteindre les objectifs de réduction d'artificialisation des sols fixés dans le SCoT ou, en l'absence de SCoT, elle prend en compte les objectifs fixés dans le SRADDET, ou est compatible avec les objectifs fixés par le PADDUC, le SAR ou le SDRIF.

Les communes « au RNU »

En application de l'article L. 111-3 du code de l'urbanisme, en l'absence de plan local d'urbanisme, de tout document d'urbanisme en tenant lieu ou de carte communale, les constructions ne peuvent être autorisées que dans les parties urbanisées de la commune.

Toutefois, en application de l'article L. 111-4 du même code, les constructions ou installations, peuvent être autorisées en dehors de ces espaces sur délibération motivée du conseil municipal. Plusieurs conditions s'imposent à la prise de cette délibération. A ce titre, le projet ne doit pas être contraire aux objectifs visés à l'article [L. 101-2](#), parmi lesquels figure la lutte contre l'artificialisation des sols, avec un objectif d'absence d'artificialisation nette à terme.

La loi ZAN précise que le bénéfice de la surface minimale n'exonère pas les communes non couvertes par un PLU, par un document en tenant lieu ou par une carte communale du respect des dispositions relatives au règlement national d'urbanisme s'imposant en l'absence de ces documents.

Les « grands projets »

Du fait de l'application de la loi Climat et résilience et de la loi ZAN, il est possible d'identifier des projets dont le décompte de l'artificialisation ou de la consommation d'espace sera mutualisé entre territoires.

- **Mutualisation au niveau national : les projets d'envergure nationale ou européenne (PENE) :** ils sont identifiés par arrêté du ministre chargé de l'urbanisme, après avis du président du conseil régional et consultation de la conférence régionale de gouvernance du ZAN. La région peut, après avis de la conférence régionale, formuler une proposition d'identification de projet(s).
Pour la période 2021-2031, la consommation d'espaces résultant de ces projets est prise en compte dans le cadre d'un forfait national de 12 500 hectares pour l'ensemble du pays, dont 10 000 hectares sont mutualisés entre les régions couvertes par un SRADDET au prorata de leur enveloppe d'artificialisation définie au titre de la période 2021-2031. Au-delà des 12 500 hectares, le surcroît de consommation ne peut être imputé sur l'enveloppe des collectivités territoriales ou de leurs groupements.
- **Mutualisation au niveau régional :**
 - o **Les projets d'envergure régionale :** projets devant être inscrits dans les documents de planification régionale et pour lesquels la consommation ou l'artificialisation des sols induite est prise en compte dans le plafond déterminé au niveau régional sans être déclinée entre les différentes parties du territoire régional,
 - o **Une liste de projets agricoles ;**
- **Les projets d'intérêt communal ou intercommunal.**

Mutualisation au niveau national : les projets d'envergure nationale ou européenne

Modalités d'identification

Ces projets sont identifiés par arrêté du ministre chargé de l'urbanisme, après avis du président du conseil régional (dans les deux mois) et consultation de la conférence régionale de gouvernance du ZAN.

L'arrêté peut être modifié dans les mêmes formes, notamment si un nouveau projet d'envergure nationale ou européenne qui présente un intérêt général majeur est identifié après la dernière modification ou révision d'un document de planification régionale. La liste de ces projets est rendue publique annuellement.

Dans le cadre de la procédure d'identification des projets, la région peut, après avis de la conférence régionale de gouvernance, formuler une proposition d'identification de projets d'envergure nationale ou européenne. Le ministre chargé de l'urbanisme adresse à la région une réponse motivée sur les suites qui sont données à cette proposition.

Projets éligibles

Peuvent être identifiés comme projets d'envergure nationale ou européenne :

- a) 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 en application de l'article L. 121-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. 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 ;
- b) Les travaux ou les opérations de construction de lignes ferroviaires à grande vitesse et leurs débranchements ;

- c) Les projets industriels d'intérêt majeur pour la souveraineté nationale ou la transition écologique ainsi que ceux qui participent directement aux chaînes de valeur des activités dans les secteurs des technologies favorables au développement durable ;
- d) Les actions ou les opérations d'aménagement qui sont réalisées par un grand port maritime ou fluvio-maritime de l'Etat mentionné à l'article L. 5312-1 du code des transports ou pour son compte, dans le cadre de ses missions prévues à l'article L. 5312-2 du même code, et qui sont conformes aux orientations prévues dans son projet stratégique pour sa circonscription ainsi que celles réalisées par le port autonome de Strasbourg ;
- e) Les opérations intéressant la défense ou la sécurité nationales ;
- f) Les opérations de construction ou de réhabilitation d'un établissement pénitentiaire qui sont réalisées par l'Agence publique pour l'immobilier de la justice ;
- g) 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 mentionnée à l'article L. 102-12 du code de l'urbanisme ;
- h) La réalisation d'un réacteur électronucléaire au sens de l'article 7 de la loi n° 2023-491 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 ;
- i) Les opérations de construction ou d'aménagement de postes électriques de tension supérieure ou égale à 220 kilovolts, selon des modalités précisées par arrêté du ministre chargé de l'urbanisme (voir ci-après).

Décompte de l'artificialisation induite au regard des objectifs ZAN fixés aux niveaux national et régional

Pour la période 2021-2031, la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers résultant des projets d'envergure nationale ou européenne **est prise en compte au niveau national** et n'est pas prise en compte au titre des objectifs fixés par les documents de planification régionale et les documents d'urbanisme.

Afin de respecter l'objectif ZAN fixé à l'échelle nationale, cette consommation est prise en compte **dans le cadre d'un forfait national fixé à hauteur de 12 500 hectares** pour l'ensemble du pays, dont 10 000 hectares sont mutualisés entre les régions couvertes par un SRADDET au prorata de leur enveloppe d'artificialisation définie au titre de la période 2021-2031. L'arrêté du 31 mai 2024 relatif à la mutualisation nationale de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers des projets d'envergure nationale ou européenne d'intérêt général majeur précise cette répartition.

En cas de dépassement du forfait mentionné ci-avant, le surcroît de consommation ne peut être imputé sur l'enveloppe des collectivités territoriales ou de leurs groupements.

Prise en compte dans les SCoT et les PLUi

Les aménagements, les équipements et les logements directement liés à la réalisation d'un projet d'envergure nationale ou européenne peuvent être considérés, en raison de leur importance, comme des projets d'envergure régionale, ou comme des projets d'intérêt intercommunal à inscrire dans les SCoT.

Arrêté du 31 mai 2024 relatif à la mutualisation nationale de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers des projets d'envergure nationale ou européenne (PENE) d'intérêt général majeur

Cet arrêté liste les PENE et donne le mode d'emploi de cette liste.

Art. 1er. – Pour la période 2021-2031, afin de tenir compte du forfait national réservé par la loi Climat et résilience aux PENE, la réduction du rythme de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers à fixer dans les SRADDET est d'au moins 54,5 % de la consommation observée au cours de la période 2011-2021 pour chaque région couverte par un SRADDET.

Art. 2. – Les opérations de construction ou d'aménagement de postes électriques mentionnées par la loi Climat et résilience comme étant éligibles au statut de PENE incluent les postes de transformation du réseau public de transport d'une tension supérieure ou égale à 220 kilovolts, tant en courant continu qu'en courant alternatif, notamment ceux portés par la société Réseau de transport d'électricité en France métropolitaine continentale et les gestionnaires compétents en Corse et dans les départements et régions en outre-mer, ainsi que les postes de répartition et les stations de conversion lorsqu'ils intègrent un niveau de tension équivalent.

Art. 3. – Les PENE d'intérêt général majeur sont recensés dans l'annexe I de l'arrêté : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000049676333>
La liste de ces projets et des informations portant notamment sur leur localisation sont précisées sur l'observatoire de l'artificialisation des sols mentionné à l'article R. 101-2 du code de l'urbanisme : <https://cartagene.cerema.fr/portal/apps/dashboards/60d056361a1647b7a268a0d8035c23c4>
Les informations ainsi mises à disposition sont accessibles à titre gratuit au public sur internet et mises à jour au moins une fois par an.

Art. 4. – L'annexe II mentionne à titre indicatif des projets susceptibles d'être identifiés dans l'annexe I à l'occasion d'une modification de l'arrêté.

Mutualisation au niveau régionale : les projets d'envergure régionale et les projets agricoles

Les documents de planification régionale peuvent réserver une part de consommation d'espaces ou d'artificialisation des sols pour une liste de projets d'envergure régionale, pour lesquels la consommation ou l'artificialisation des sols induite est prise en compte dans le plafond déterminé au niveau régional sans être déclinée entre les différentes parties du territoire régional.

Les projets d'envergure régionale peuvent être :

- D'après l'article R4251-8-1 du code général des collectivités territoriales : les projets d'aménagements, d'infrastructures et d'équipements publics ou d'activités économiques qui sont d'envergure régionale,
- D'après la loi ZAN de 2023 : les aménagements, les équipements et les logements directement liés à la réalisation d'un PENE qui présente un intérêt général majeur.

Dès lors que ces projets sont inscrits dans le document de planification régional, le SCoT peut définir la territorialisation de l'objectif de réduction du rythme de l'artificialisation en tenant compte de ces projets d'envergure régionale.

Une part d'artificialisation des sols peut également être réservée au niveau régional pour une **liste** de projets de construction ou d'extension de constructions ou installations nécessaires aux exploitations agricoles permettant de contribuer aux objectifs et orientations prévus dans le schéma directeur régional des exploitations agricoles mentionné à [l'article L. 312-1 du code rural et de la pêche maritime](#).

Décret no 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

Ce décret prévoit que les listes permettant la mutualisation des possibilités de consommation ou d'artificialisation, ainsi que leurs évolutions successives, sont transmises pour avis sur les projets qui se situent en tout ou partie sur le territoire de leur collectivité ou de leur établissement public, aux :

- a) Présidents des structures porteuses de SCoT,
- b) Présidents des intercommunalités compétentes en matière de plan local d'urbanisme,
- c) Maires,
- d) Présidents de conseil départemental

L'avis est réputé favorable s'il n'a pas été rendu dans un délai d'un mois.

La surface minimale

Garantie apportée par la surface minimale

La loi ZAN mentionne : « Une commune qui est couverte par un plan local d'urbanisme, par un document en tenant lieu ou par une carte communale prescrit, arrêté ou approuvé avant le 22 août 2026 **ne peut être privée, par l'effet de la déclinaison territoriale des objectifs mentionnés au présent article**, d'une surface minimale de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers. »

Lors de la territorialisation du ZAN dans les documents de planification et d'urbanisme, une surface de 1 ha doit être réservée pour chaque commune ayant à minima prescrit un document d'urbanisme, et sauf à ce que le Maire ait pris l'initiative de mutualiser cette superficie. D'après Intercommunalités de France, la mobilisation effective de cet hectare devra être justifiée dans les documents d'urbanisme au regard d'un besoin établi pour la mise en œuvre du projet de territoire.

La loi ZAN mentionne : « Le bénéfice de cette surface minimale n'exonère pas les communes non couvertes par un plan local d'urbanisme, par un document en tenant lieu ou par une carte communale du respect des dispositions du chapitre 1er du titre 1er du livre 1er du code de l'urbanisme régissant les constructions, les aménagements, les installations et les travaux ainsi que les changements de destination réalisés sur ces constructions en dehors des parties urbanisées de ces communes. Le présent 3° bis ne peut être opposé ni à la mise en œuvre, ni au respect de ces dispositions ; ». Ce paragraphe précise ainsi que la superficie minimale ne constitue pas une dérogation au règlement national d'urbanisme (RNU).

Mutualisation de la superficie minimale

La loi ZAN mentionne : « A la demande du maire, une commune disposant de cette surface minimale peut choisir de la mutualiser à l'échelle intercommunale, après avis de la conférence des maires mentionnée à l'article L. 5211-11-3 du code général des collectivités territoriales ou, à défaut, du bureau de l'établissement public de coopération intercommunale concerné si l'ensemble des maires des communes membres en fait partie. »

La rédaction de la loi implique que :

- Lors de l'élaboration des documents de planification supra communaux, il doit être par principe réservé la superficie minimale à chaque commune ayant à minima prescrit un plan local d'urbanisme, un document en tenant lieu ou une carte communale, sauf à ce le maire ait pris l'initiative de mutualiser la superficie minimale,
- **Il n'est pas possible de mutualiser cette superficie minimale au-delà du périmètre intercommunal**, par exemple dans le cadre d'un SCoT dont le périmètre s'étendrait sur plusieurs intercommunalités ou d'un document de planification régionale.

Etendue de la superficie minimale

D'après la loi ZAN :

- La superficie minimale est exprimée en consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, sans que soit précisée une limite dans le temps.
- Pour la période 2021 – 2031 la superficie minimale est de 1 ha.
- Pour les communes nouvelles dont l'arrêté de création a été pris après le 1er janvier 2011, une majoration de la surface minimale de 0,5 hectare est appliquée pour chaque commune déléguée. Cette majoration est plafonnée à deux hectares.

Les observatoires et le suivi de l'artificialisation

La loi « Climat et résilience » prévoit que 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. Cet inventaire doit comporter : un état parcellaire des unités foncières, l'identification des occupants de la zone d'activité économique, le taux de vacance de la zone d'activité économique.

Cette même loi impose la mise en place d'observatoires de l'habitat et du foncier au plus tard trois ans après que le PLH a été rendu exécutoire. Les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale 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'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local de l'habitat le plus proche, dans les conditions qu'ils déterminent.

La loi Climat et résilience prévoit que le maire d'une commune ou le président de l'intercommunalité 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.

Décrets nomenclature et suivi de l'artificialisation

Deux décrets règlementent le suivi de l'artificialisation :

- Décret n° 2022-763 du 29 avril 2022 relatif à la nomenclature de l'artificialisation des sols pour la fixation et le suivi des objectifs dans les documents de planification et d'urbanisme
- Décret n° 2023-1096 du 27 novembre 2023 relatif à l'évaluation et au suivi de l'artificialisation des sols

Article R. 101-1 du code de l'urbanisme

I.-Les objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols fixés dans les documents de planification et d'urbanisme portent sur les surfaces terrestres jusqu'à la limite haute du rivage de la mer.

II.-Dans le cadre de la fixation et du suivi des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols, le solde entre les surfaces artificialisées et les surfaces désartificialisées est évalué au regard des catégories listées par la nomenclature annexée à cet article.

Pour cette évaluation, les surfaces sont qualifiées dans ces catégories selon l'occupation effective du sol observée et non selon les zones ou secteurs délimités par les documents de planification et d'urbanisme.

L'occupation effective est mesurée à l'échelle de polygones dont la surface est définie en fonction de seuils de référence fixés dans la nomenclature annexée à cet article selon les standards du Conseil national de l'information géolocalisée.

III.-Peuvent être considérées comme des surfaces non artificialisées, au sens de la nomenclature annexée au présent article :

1. Soit les surfaces sur lesquelles sont implantées des installations de production d'énergie solaire photovoltaïque qui respectent les critères fixés par le décret, notamment celles relevant des dispositions prévues aux articles L. 111-27 et L. 111-29. Elles peuvent être qualifiées en fonction de leur usage comme des surfaces relevant des catégories 6°, 7° ou 10° ;
2. Soit les surfaces dont les sols sont végétalisés et à usage de parc ou de jardin public. Elles peuvent être qualifiées comme des surfaces relevant des catégories 9° ou 10° à partir des mêmes seuils de référence applicables.

ANNEXE

ANNEXE À L'ARTICLE R. 101-1 DU CODE DE L'URBANISME

| Catégories de surfaces | | Seuil de référence (*) |
|------------------------------|--|---|
| Surfaces artificialisées | 1° Surfaces dont les sols sont imperméabilisés en raison du bâti (constructions, aménagements, ouvrages ou installations). | Supérieur ou égal à 50 m ² d'emprise au sol |
| | 2° Surfaces dont les sols sont imperméabilisés en raison d'un revêtement (artificiel, asphalté, bétonné, couvert de pavés ou de dalles). | |
| | 3° Surfaces partiellement ou totalement perméables dont les sols sont stabilisés et compactés ou recouverts de matériaux minéraux, ou dont les sols sont constitués de matériaux composites (couverture hétérogène et artificielle avec un mélange de matériaux non minéraux). | |
| | 4° Surfaces à usage résidentiel, de production secondaire ou tertiaire, ou d'infrastructures notamment de transport ou de logistique, dont les sols sont couverts par une végétation herbacée (**). | |
| | 5° Surfaces entrant dans les catégories 1° à 4°, qui sont en chantier ou en état d'abandon. | |
| Surfaces non artificialisées | 6° Surfaces naturelles dont les sols sont soit nus (sable, galets, rochers, pierres ou tout autre matériau minéral, y compris les surfaces d'activités extractives de matériaux en exploitation) soit couverts en permanence d'eau, de neige ou de glace. | Supérieur ou égal à 2 500 m ² d'emprise au sol ou de terrain |
| | 7° Surfaces à usage de cultures dont les sols sont soit arables ou végétalisés (agriculture), y compris si ces surfaces sont en friche, soit recouverts d'eau (pêche, aquaculture, saliculture). | |
| | 8° Surfaces dont les sols sont végétalisés et à usage sylvicole. | |
| | 9° Surfaces dont les sols sont végétalisés et qui constituent un habitat naturel. | |
| | 10° Surfaces dont les sols sont végétalisés et qui n'entrent pas dans les catégories précédentes. | |

(*) Les infrastructures linéaires sont qualifiées à partir d'une largeur minimale de cinq mètres.

(**) Une surface végétalisée est qualifiée d'herbacée dès lors que moins de vingt-cinq pour cent du couvert végétal est arboré.

Article R. 101-2 du code de l'urbanisme

L'observatoire de l'artificialisation est, pour l'ensemble du territoire, la plateforme nationale pour l'accès dématérialisé aux données sur la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers et sur l'artificialisation des sols, qui sont mises à disposition par l'Etat, notamment afin de permettre la fixation et le suivi des objectifs prévus dans les documents de planification et d'urbanisme.

Article R. 2231-1 du code général des collectivités territoriales

Le rapport relatif à l'artificialisation des sols prévu à l'article L. 2231-1 présente, pour les années civiles sur lesquelles il porte et au moins tous les trois ans, les indicateurs et données suivants :

1° 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 ;

2° 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 ;

3° Les surfaces dont les sols ont été rendus imperméables, au sens des 1° et 2° de la nomenclature annexée à l'article R. 101-1 du code de l'urbanisme ;

4° 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. Les documents de planification sont ceux énumérés au III de l'article R. 101-1 du code de l'urbanisme.

Le rapport peut comporter d'autres indicateurs et données. Il explique les raisons des évolutions observées sur tout ou partie du territoire qu'il couvre, notamment l'impact des décisions prises en matière d'aménagement et d'urbanisme ou des actions de renaturation réalisées.

Pour établir ce rapport, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale compétents disposent gratuitement des données produites par l'observatoire de l'artificialisation mentionné à l'article R. 101-2 du code de l'urbanisme.

Ils peuvent également utiliser les données de dispositifs d'observation développés et mis en œuvre localement, en particulier ceux mentionnés au III de l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation et s'appuyer sur les analyses réalisées dans le cadre de l'évaluation du schéma de cohérence territoriale mentionnée à l'article L. 143-28 du code de l'urbanisme et de celle du plan local d'urbanisme mentionnée à l'article L. 153-27 du même code.

Dispositions transitoires

En application du décret du 27 novembre 2023, pendant la période 2021-2031, les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale compétents pour réaliser ce rapport ne sont tenus de renseigner ni l'indicateur et les données prévus aux 2° et 3° de l'article R. 2231-1 CGCT, ni ceux prévus au 4° du même article relatifs à l'objectif de lutte contre l'artificialisation des sols tant que les documents d'urbanisme n'ont pas intégré cet objectif.

Les outils créés ou adaptés

La loi ZAN a créé ou adapté plusieurs outils pour faciliter la transition vers l'absence d'artificialisation nette des sols :

- **Droit de préemption urbain** pour les secteurs prioritaires à mobiliser qui présentent un potentiel foncier majeur pour favoriser l'atteinte des objectifs de lutte contre l'artificialisation. Les secteurs concernés sont à inscrire dans le plan local d'urbanisme, le document en tenant lieu ou la carte communale.
- **Extension de la définition d'opération d'aménagement** au recyclage foncier, restauration du patrimoine bâti, renaturation et désartificialisation des sols.
- **Sursis à statuer rendu possible** sur une demande d'autorisation d'urbanisme entraînant une consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers qui pourrait compromettre l'atteinte des objectifs de réduction de cette consommation susceptibles d'être fixés par le document d'urbanisme en cours d'élaboration ou de modification, sur la période 2021 – 2031. La décision de surseoir à statuer est motivée en considération soit de l'ampleur de la consommation résultant du projet faisant l'objet de la demande d'autorisation, soit de la faiblesse des capacités résiduelles de consommation au regard des objectifs de réduction de la consommation d'espace. La décision de surseoir à statuer ne peut être opposée à une demande pour laquelle la consommation d'espaces résultant de la réalisation du projet est compensée par la renaturation d'une surface au moins équivalente à l'emprise du projet. Le sursis à statuer ne peut être ni prononcé, ni prolongé après l'approbation du document d'urbanisme modifié pour intégration de l'objectif ZAN. Lorsqu'une décision de sursis à statuer est intervenue, le propriétaire du terrain à qui elle a été opposée peut mettre en demeure la collectivité de procéder à l'acquisition de son terrain dans les conditions et le délai mentionnés aux articles L. 230-1 à L. 230-6 du code de l'urbanisme.

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

D'après ce décret, une autorisation d'urbanisme conforme aux prescriptions d'un document d'urbanisme en vigueur et ayant fixé des objectifs chiffrés de lutte contre l'artificialisation prévus par la loi Climat et résilience ne peut être refusée au motif qu'elle serait de nature à compromettre le respect de ces objectifs. En particulier, afin de préserver les espaces affectés aux activités agricoles, une autorisation d'urbanisme relative à une construction ou installation nécessaire à une exploitation agricole ne saurait être refusée au seul motif que sa délivrance serait de nature à compromettre de tels objectifs.

Les instances de dialogue

En application de la loi ZAN, plusieurs instances ont vocation à accueillir le dialogue entre collectivités et avec l'Etat :

- La **conférence régionale de gouvernance** du ZAN a vocation à accueillir des échanges réguliers couvrant largement le sujet du ZAN. Elle est consultée dans le cadre de la qualification des grands projets et peut établir une proposition lors de la modification des objectifs chiffrés ou des trajectoires de réduction de l'artificialisation inscrits dans le document de planification régionale. Sa composition est proposée par le Président du conseil régional et fait l'objet d'un accord entre la région, les intercommunalités et communes compétentes en PLU(i). A défaut d'accord local, la loi fixe sa composition.
- La **commission régionale de conciliation** sur l'artificialisation des sols peut être saisie à la demande de la région, en cas de désaccord sur la liste des projets d'envergure nationale ou européenne. Cette commission doit être mise en place dans chaque région et comprend notamment, à parts égales, des représentants de l'Etat et de la région concernée.
- Dans le cadre de l'évolution d'un document d'urbanisme visant à y intégrer les objectifs de réduction de l'artificialisation des sols, la loi ZAN étend aux structures porteuses de SCoT, EPCI et communes compétentes en matière de document d'urbanisme, la possibilité de demander que la **commission de conciliation locale** prévue à l'article L132-14 du code de l'urbanisme se réunisse.

Par ailleurs, on peut noter que la loi Climat et résilience a ajouté les établissements publics territoriaux de bassin aux personnes associées à l'élaboration des SCoT (article L. 132-8 du code de l'urbanisme).

La conférence régionale de gouvernance du ZAN

L'article 2 de la loi ZAN instaure dans chaque région une conférence régionale de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols. Cette conférence remplace la conférence des SCoT créée par la loi Climat et résilience.

Les dispositions relatives à ces conférences régionales sont codifiées à l'article L. 1111-9-2 du code général des collectivités territoriales.

Ces conférences régionales sont présidées par le président du conseil régional, le président de l'Assemblée de Guyane, le président du conseil exécutif de Martinique ou 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 cette conférence régionale.

Composition

La composition est déterminée par une délibération du conseil régional prise sur avis conforme de la majorité des organes délibérants des intercommunalités et conseils communaux des communes compétentes en matière de PLU(i). Cette commission comprend obligatoirement au moins un représentant de chaque département du périmètre régional, siégeant à titre consultatif. Elle assure une représentation équilibrée des territoires urbains, ruraux, de montagne et du littoral.

À défaut de transmission d'une proposition par le président du conseil régional au 20 octobre 2023 ou à défaut d'avis conforme de la majorité des organes délibérants des intercommunalités et conseils

communaux des communes compétentes en matière de PLU(i) au 20 janvier 2024 la conférence régionale de gouvernance est constituée comme prévu par une composition type inscrite dans la loi ZAN. Elle assure une représentation équilibrée des territoires urbains, ruraux, de montagne et du littoral.

Dans ce cas, la conférence régionale de gouvernance réunit :

- 15 représentants de la région ;
- 5 représentants des structures porteuses de SCoT ;
- 15 représentants des intercommunalités compétentes en matière de documents d'urbanisme, dont un représentant au moins par département et 3 représentants des établissements non couverts par un schéma de cohérence territoriale ;
- 7 représentants des communes compétentes en matière de documents d'urbanisme, dont un représentant au moins par département ;
- 5 représentants des communes non couvertes par un document d'urbanisme ;
- 1 représentant de chaque département, siégeant à titre consultatif ;
- 5 représentants de l'État.

Saisine et champ d'intervention

A l'initiative de la région ou d'une structure porteuse de SCoT, la conférence régionale de gouvernance peut se réunir sur tout sujet lié à la mise en œuvre des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols. Elle peut également transmettre à l'Etat des analyses et des propositions portant sur cette mise en œuvre. En tant que de besoin, elle peut consulter les personnes publiques associées à l'élaboration des documents de planification régionale.

Elle est consultée :

- dans le cadre de la qualification des projets d'envergure nationale ou européenne.
- dans le cadre de la qualification des projets d'envergure régionale. Dans ce cas, les représentants de l'Etat ne siègent pas au sein de la conférence.

Dans un délai de trois mois à compter de la délibération prescrivant l'élaboration ou l'évolution des documents de planification régionale et ayant pour conséquence de modifier les objectifs chiffrés ou les trajectoires de réduction de l'artificialisation prévus par ces documents, la conférence régionale de gouvernance peut adopter par délibération et transmettre à l'autorité compétente pour l'élaboration des documents précités une proposition relative à l'établissement des objectifs régionaux en matière de réduction de l'artificialisation des sols. Cette proposition porte sur la fixation d'un objectif régional et, le cas échéant, sa déclinaison en objectifs infrarégionaux. Lors des délibérations relatives à cette proposition, les représentants de la région siègent à titre consultatif. Les projets de documents de planification régionale ne peuvent être arrêtés avant la transmission de cette proposition à la région ou, à défaut de transmission, avant l'expiration d'un délai de six mois.

Au plus tard un an après sa dernière réunion, la conférence régionale de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols se réunit à nouveau afin d'établir un bilan de la mise en œuvre des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols. Ce bilan comprend :

1. Des éléments permettant d'apprécier les modalités et les critères de territorialisation des objectifs de réduction de l'artificialisation retenus au niveau régional ainsi que la pertinence de cette territorialisation au regard des trajectoires et des besoins territoriaux constatés ;
2. Des éléments relatifs aux objectifs de réduction de l'artificialisation des sols fixés par les schémas de cohérence territoriale, par les plans locaux d'urbanisme et par les cartes

- communales du périmètre régional, permettant d'apprécier la cohérence globale de ces objectifs au regard des objectifs retenus au niveau régional ;
3. Des éléments relatifs à l'artificialisation des sols constatée depuis le début de la tranche de dix années prévue pour les documents de planification régionale, permettant d'apprécier la trajectoire nécessaire pour atteindre les objectifs de réduction de l'artificialisation fixés par le document régional et par les schémas de cohérence territoriale du périmètre régional. Ces éléments permettent d'apprécier l'artificialisation des sols constatée depuis le début de la même tranche de dix années dans le périmètre des communes non couvertes par un plan local d'urbanisme ou par une carte communale et leur contribution à l'atteinte des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols fixés par le document régional et par les schémas de cohérence territoriale ;
 4. Des propositions d'évolution des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols fixés par la loi et par les documents de planification en vue de la prochaine tranche de dix années.

Entre le 1er janvier et le 30 juin 2027, chaque conférence régionale de gouvernance doit remettre au Parlement un rapport faisant état du niveau de la consommation foncière et des résultats obtenus au regard des objectifs de réduction de l'artificialisation retenus au niveau régional.

Au plus tard le 1er janvier 2031, la conférence régionale présente un bilan de l'application de la surface minimale de consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers dans le cadre de la fixation d'objectifs communaux, intercommunaux et régionaux de réduction de l'artificialisation des sols applicables à la période 2021-2031, de son adéquation avec les besoins fonciers constatés durant la période et de l'artificialisation constatée durant cette même période. 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.

Conférence départementale

Le président ou la majorité des membres de la conférence régionale peut décider de réunir une conférence départementale pour tout sujet lié à la mise en œuvre communale ou intercommunale des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols. Cette conférence départementale peut transmettre à la conférence régionale des analyses et des propositions portant sur la mise en œuvre locale des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols. Sa composition est déterminée par la conférence régionale. Elle assure une représentation équilibrée des territoires urbains, ruraux, de montagne et du littoral à l'échelle du département.

La commission régionale de conciliation sur l'artificialisation des sols

L'article 3 de la loi ZAN, crée les commissions régionales de conciliation sur l'artificialisation des sols.

Dans chaque région, une commission comprend notamment, à parts égales, des représentants de l'Etat et de la région concernée.

Elle peut être saisie à la demande de la région, en cas de désaccord sur la liste des projets d'envergure nationale ou européenne (PENE) présentant un intérêt général majeur.

Décret n° 2023-1098 du 27 novembre 2023 relatif à la composition et aux modalités de fonctionnement de la commission régionale de conciliation sur l'artificialisation des sols

Le décret précise la composition et les modalités de fonctionnement de la commission régionale de conciliation. Il pose entre autres les dispositions suivantes.

Art. 1er La commission régionale de conciliation sur l'artificialisation des sols est composée de :

1. Trois représentants de la région ou leurs suppléants ;
2. Trois représentants de l'Etat ;
3. Un magistrat administratif, qui préside la commission.

Peuvent être conviés à 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 porteur de SCoT, sur le territoire desquels se situe un projet d'envergure nationale ou européenne faisant l'objet du désaccord dont est saisie la commission. La commission peut 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.

Art. 2. – Les représentants de la région et leurs suppléants sont désignés par le président du conseil régional, après chaque renouvellement général du conseil. (...)

Art. 3. – Le préfet de région et le directeur régional chargé de l'environnement et de l'aménagement sont membres de droit de la commission.

Art. 4. – Le magistrat administratif est désigné par le président de la cour administrative d'appel dans le ressort de laquelle se situe le chef-lieu de région.

Art. 8. – Les propositions de la commission, formulées dans le délai d'un mois à compter de sa saisine, sont notifiées, à la diligence du préfet, au ministre chargé de l'urbanisme, ainsi qu'au président de la région qui a saisi la commission. Elles sont affichées et tenues à la disposition du public à la préfecture et à l'hôtel de la région. 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.

Commission de conciliation au niveau local

En application de l'article L132-14 du code de l'urbanisme, il est institué, dans chaque département, une commission de conciliation chargée, à titre principal, de rechercher un accord entre l'autorité compétente pour élaborer les SCoT, les PLU(i) ou les cartes communales et les autres personnes associées à cette élaboration ou de formuler en tant que de besoin des propositions alternatives

Dans le cadre de l'évolution d'un document d'urbanisme visant à y intégrer les objectifs de réduction de l'artificialisation des sols la loi ZAN étend aux structures porteuses de SCoT, intercommunalités et communes compétentes en matière de document d'urbanisme la possibilité de demander à ce que cette commission de se réunisse.

Rédaction : Carole Ropars

Relectures : Floriane Boulay, Simon Mauroux, Claire Delpech