

Les territoires face au défi de l'objectif « **zéro artificialisation nette** »

L'EXPERTISE WEKA



- Le mot de l'éditeur p. 3
- Les régions en première ligne de la lutte contre l'artificialisation des sols p. 4
ACTUALITÉS
- Des territoires visent l'objectif « Zéro artificialisation nette » en 2050 p. 6
ACTUALITÉS
- Comprendre les enjeux de la zéro artificialisation nette sur les documents d'urbanisme p. 8
FICHE MÉTHODOLOGIQUE WEKA
- Majorer les règles de construction et de densité p. 12
FICHE MÉTHODOLOGIQUE WEKA
- La Fédération des SCoT veut promouvoir de nouveaux modèles
d'aménagement territorial p. 21
ACTUALITÉS
- Penser le territoire à l'heure de l'anthropocène p. 23
TABLE-RONDE
- Quels outils financiers pour soutenir l'atteinte de l'objectif
de zéro artificialisation nette ? p. 24
ACTUALITÉS
- Ulrich Rodrigo : « Valorisons ce qui existe ! » p. 26
INTERVIEW



LE MOT DE L'ÉDITEUR

La loi du 22 août 2021 dite « Climat et résilience » a fixé l'objectif de zéro artificialisation nette, d'ici 2050, avec déjà une baisse significative du rythme de consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers d'ici 2031.

Les enjeux climatiques et environnementaux, couplés aux événements les plus récents – sécheresses, incendies, inondations, recul de la biodiversité mais aussi crise énergétique – viennent, comme le sac d'une marée montante, submerger l'actualité et imposer, à une fréquence accélérée, les nécessités d'agir tous azimuts. Il faut à présent « penser le territoire à l'heure de l'anthropocène » (p.23).

Une notion puissante revient comme solution indépassable : la sobriété. C'est peut-être aussi, concernant le ZAN et le foncier, le sujet central, car comme l'indique Ulrich Rodrigo au long de son entretien (p.26), à elle seule, elle « embrasse la quasi-totalité des problématiques contemporaines de l'aménagement (enjeux environnementaux, étalement urbain, mobilité, inclusion sociale, emploi, formes urbaines...) ».

Mais quid des moyens pour y parvenir ? Moins que le temps, l'obstacle à franchir est celui des ressources et outils financiers pour atteindre l'objectif ; un modèle économique du ZAN reste en effet sans doute à trouver.



Julien Prévotaux
Directeur éditorial



Les régions en première ligne de la lutte contre l'artificialisation des sols

La loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (« loi Climat et résilience ») fixe un objectif de zéro artificialisation nette des sols à l'horizon 2050, entendue comme « le solde de l'artificialisation et de la renaturation des sols constatées sur un périmètre et une période donnés ».

En faveur de cet objectif, l'article 194 de la loi Climat impose la modification des documents régionaux d'aménagement au même titre d'ailleurs que des documents d'urbanisme à l'échelon départemental (SCoT) et communal ou intercommunal (PLU ou PLUi).

LES DOCUMENTS RÉGIONAUX D'AMÉNAGEMENT CONCERNÉS

Depuis 2014, la loi confie à la région la qualité de « chef de file » pour l'organisation des modalités d'action commune des collectivités, en vue de l'aménagement et du développement des territoires¹. Les mesures prises en matière de limitation de l'artificialisation des sols ressortent donc en premier lieu de la compétence des régions.

Pour les régions métropolitaines à l'exception de l'Île-de-France, cette action passe par le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) qui précise les objectifs de moyen et long terme à atteindre dans une série de domaines énumérés, dont l'équilibre et l'égalité des territoires, l'implantation d'équipements et d'infrastructures d'intérêt régional, le désenclavement des territoires et la gestion économe de l'espace.

Les objectifs environnementaux y occupent au demeurant, depuis sa création, une place importante *via* le traitement de la maîtrise et valorisation de l'énergie, la lutte contre le changement climatique, la protection de l'air, la protection et restauration de la biodiversité et la gestion et prévention des déchets.

Pour la collectivité territoriale de Corse, le document d'urbanisme faisant office de plan régional est le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC), et s'agissant des cinq régions d'Outre-mer, l'aménagement et le développement du territoire s'opère au travers d'un schéma d'aménagement régional (SAR) qui fixe les orientations fondamentales à moyen terme.

Pour ce qui concerne enfin la région Île-de-France, le document à prendre en compte est le schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF), qui comprend l'objectif de maîtrise de la croissance urbaine par la planification de la localisation préférentielle des extensions urbaines et des activités économiques.

L'INTÉGRATION D'UN OBJECTIF DE RÉDUCTION DE L'ARTIFICIALISATION

En application de la loi Climat, les documents régionaux d'aménagement doivent désormais intégrer une trajectoire permettant d'atteindre l'absence de toute artificialisation nette et un objectif de réduction du rythme de l'artificialisation défini par périodes décennales. Par ailleurs, la lutte contre l'artificialisation des sols est intégrée parmi les objectifs fixés par le SRADDET, ce qui n'était pas le cas jusqu'à présent.

L'objectif ici fixé par le législateur est de réduire le rythme de l'artificialisation des sols pour les dix prochaines années afin qu'il se traduise par une consommation d'espace inférieure à la moitié de la consommation observée les dix dernières années².

Dans ce cadre, la loi Climat prévoit que les documents régionaux d'aménagement pourront être modifiés sur simple proposition du président de l'organe délibérant à l'échelle de la région selon la procédure prévue par les articles L. 4251-9, L. 4424-14, L. 4433-10-9 du Code général des collectivités territoriales et l'article L. 123-14 du Code de l'urbanisme pour chacun de ces documents. La possibilité de recourir à cette procédure tient à l'obligation, pour chaque région, de modifier son document

avant le 22 août 2022, pour une entrée en vigueur le 22 août 2023 au plus tard.

Aucune sanction directe n'est prévue à ce stade si cet objectif n'est pas rempli dans le délai imparti.

Il en va en revanche différemment des documents d'urbanisme à l'échelon départemental et communal ou intercommunal. En effet, la loi Climat impose pour ces documents un délai (5 ans pour le SCoT, 6 ans pour les PLU ou PLUi) pour intégrer ces objectifs de lutte contre l'artificialisation, sanctionné par la suspension des ouvertures à l'urbanisation pour les SCoT et par l'interdiction de délivrance des autorisations d'urbanisme dans les zones à urbaniser pour les PLU ou PLUi.

*Jean-Pierre Delvigne (avocat associé),
Thomas Philippe, juriste Bryan Cave Leighton
Paisner (BCLP)*

1. Article L. 1111-9 du Code général des collectivités territoriales.
2. Article 191 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.

La lutte contre l'artificialisation des sols est intégrée parmi les objectifs fixés par le SRADDET, ce qui n'était pas le cas jusqu'à présent.





Des territoires visent l'objectif « Zéro artificialisation nette » en 2050

L'artificialisation des sols, l'étalement urbain et la surconsommation du foncier participent à l'appauvrissement de la biodiversité. Voilà pourquoi le gouvernement a inscrit l'objectif de zéro artificialisation nette (ZAN) dans la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

Cette loi communément appelée Climat et Résilience place les territoires au cœur des enjeux du ZAN, en fixant deux échéances : une réduction par deux du rythme de consommation des sols d'ici 10 ans et un objectif de ZAN à 2050.

Pour les aider à atteindre ces objectifs, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) va accompagner les projets sélectionnés suite à l'appel à manifestation d'intérêt (AMI) Objectif « Zéro artificialisation nette » (ZAN). Les noms des 22 Territoires « Zéro artificialisation nette » (TZAN) retenus pour participer à l'expérimentation ont été dévoilés, le 17 mars 2022, par la ministre déléguée chargée du Logement, Emmanuelle Wargon, la secrétaire d'État chargée de la Biodiversité, Bérangère Abba, et le président de l'Ademe, Arnaud Leroy.

Les 22 lauréats de l'AMI sont issus de dix régions différentes, portés par des collectivités territoriales de toute taille et représentant des territoires urbains, montagnards, ruraux et littoraux. Voici la liste :

- Syndicat mixte SCoT Aire Gapençaise (Hautes-Alpes),
- Syndicat mixte du SCoT de la Vallée de l'Ariège,
- Communauté de communes du Thouarsais (Deux-Sèvres),
- Conseil départemental de l'Essonne,
- Syndicat d'étude et de programmation de l'agglomération lyonnaise (SEPAL),

- Syndicat du Pays de Maurienne (Savoie),
- Syndicat mixte Métropole de Savoie,
- Commune de Marguerittes (Gard),
- Métropole Nice Côte-d'Azur,
- Communauté de Communes de Mad et Moselle (Meurthe-et-Moselle),
- Commune de Ris-Orangis (Essonne),
- Commune de Lons-le-Saunier (Jura),
- Syndicat Mixte PNR Grand Causses (Aveyron),
- Communauté d'Agglomération Rennes Métropole,
- Conseil départemental de Loire-Atlantique (44),
- Pôle Métropolitain Nantes-Saint-Nazaire (Loire-Atlantique),
- Communauté de communes Sèvres et Loire (Loire-Atlantique),
- Pôle métropolitain du Genevois français (Haute-Savoie),
- Communauté urbaine Le Creusot Montceau-les-Mines (Saône-et-Loire),
- Communauté d'agglomération des 2 Baies en Montreuillois (Pas-de-Calais),
- Communauté de communes des Coëvrons (Mayenne),
- Communauté de communes Marème Adour Côte Sud (Landes).

Les 22 lauréats bénéficieront d'un soutien technique et financier de l'Ademe à hauteur de 1,8 milliard d'euros. Pour mener à bien cette expérimentation, l'Agence est accompagnée d'une assistance à maîtrise d'ouvrage pluridisciplinaire constituée de CDC Biodiversité, du Cerema et de la SCET, qui assurera l'animation nationale, en lien étroit avec les équipes locales des territoires lauréats.

L'accompagnement de l'Ademe portera sur l'ingénierie territoriale. Il s'agit d'aider les collectivités à définir leur trajectoire ZAN et à l'intégrer dans les divers plans et documents d'urbanisme (SRADDET, SCoT, PLUi). En fonction de leurs spécificités et enjeux territoriaux, les lauréats travailleront sur différents leviers de la lutte contre l'artificialisation des sols :

- Le renouvellement urbain, « faire la ville sur la ville »,

la revitalisation des centres-bourgs, la reconversion de friches et la mutabilité des espaces ;

- La restauration écologique, l'identification des zones à renaturer et du potentiel de biodiversité, la désimperméabilisation des sols, les continuités écologiques ;
- La mise en application de la séquence « éviter-réduire-compenser » dans la stratégie territoriale avec une analyse des gisements fonciers et des potentiels de renaturation et densification.

Les 22 lauréats de l'AMI sont issus de dix régions différentes, portés par des collectivités territoriales de toute taille et représentant des territoires urbains, montagnards, ruraux et littoraux.



Fiche 13902

Comprendre les enjeux de la zéro artificialisation nette sur les documents d'urbanisme

CONTEXTE

La loi n° 2021-1104 du 22 août 2021, dite loi Climat et Résilience, a introduit un nouvel enjeu ambitieux pour les territoires, à savoir limiter à 50 % l'artificialisation des sols d'ici 2050. Complément des stratégies de limitation de l'étalement urbain et de préservation des ressources, la **zéro artificialisation nette** (ZAN) n'en constitue pas moins une petite révolution.

Ce nouvel objectif est ainsi consacré dans le Code de l'urbanisme puisque l'article L. 101-2 dispose désormais que les politiques publiques doivent contribuer à « *la lutte contre l'artificialisation des sols, avec un objectif d'absence d'artificialisation nette à terme* ».

Loin de se limiter à un principe théorique, l'objectif de ZAN prend forme à travers **plusieurs mesures concrètes immédiatement applicables aux documents locaux d'urbanisme**.

► 1 - Qu'est-ce que la ZAN ?

La loi Climat et Résilience n° 2021-1104 du 22 août 2021 précise qu'en vue d'atteindre l'objectif national d'absence de toute artificialisation nette des sols en 2050, le rythme de l'artificialisation des sols d'ici 2031 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 depuis 2021.

Au niveau régional, la loi prévoit que ces objectifs soient traduits par une trajectoire permettant d'aboutir à l'absence de toute artificialisation nette des sols ainsi que, par tranches de 10 années, par un objectif de réduction du rythme de l'artificialisation. Cet objectif devra être décliné entre les différentes parties du territoire régional.

A noter

Selon le législateur, ces objectifs seront appliqués de manière différenciée et territorialisée.

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.

Inversement, 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* » (*C. urb., art. L. 101-2-1*).

Au niveau local et s'agissant 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.

A noter

Un décret (à venir) apportera des précisions utiles sur les modalités d'application. Il établira notamment une nomenclature des sols artificialisés ainsi que l'échelle à laquelle l'artificialisation des sols devra être appréciée dans les documents de planification et d'urbanisme.

► 2 - Quelles conséquences pour les documents locaux d'urbanisme ?

Le schéma de cohérence territoriale (SCoT)

Le SCoT est tenu à la prise en compte de la ZAN puisque ce dernier doit, à travers le projet d'aménagement stratégique (PAS), fixer, par tranches de 10 ans, un objectif de réduction du rythme de l'artificialisation.

Cet objectif se retrouve concrètement au niveau du document d'orientation et d'objectifs (DOO) qui peut décliner ces objectifs par secteur géographique, en tenant compte :

- 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 ;
- des besoins en matière d'implantation d'activité économique et de mutation et redynamisation des bassins d'emploi ;
- 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 ;
- de la diversité des territoires urbains et ruraux, des stratégies et des besoins liés 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'Institut national de la statistique et des études économiques ;
- 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 20 dernières années et traduits au sein de leurs documents d'urbanisme ;
- des projets d'envergure nationale ou régionale dont l'impact en matière d'artificialisation peut ne pas être pris en compte pour l'évaluation de l'atteinte des objectifs mentionnés au second alinéa de l' [article L. 141-3 du Code de l'urbanisme](#) , mais est pris en compte pour l'évaluation de l'atteinte des objectifs mentionnés au deuxième alinéa de l' [article L. 4251-1 du Code général des collectivités territoriales](#) ;
- des projets d'intérêt communal ou intercommunal.

Le plan local d'urbanisme (PLU)

Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) doit désormais intégrer l'objectif de ZAN.

Ainsi, et pour la réalisation des objectifs de réduction d'artificialisation des sols ou, en l'absence de SCoT (et sous certaines conditions), le PADD devra fixer des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain.

Le PADD ne pourra par conséquent prévoir l'ouverture à l'urbanisation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers que s'il est justifié, au moyen d'une étude de densification des zones déjà urbanisées, que la capacité d'aménager et de construire est déjà mobilisée dans les espaces urbanisés. Pour ce faire, il tiendra compte de la capacité à mobiliser effectivement les locaux vacants et les espaces déjà urbanisés pendant la durée comprise entre l'élaboration, la révision ou la modification du PLU et l'analyse prévue à l' [article L. 153-27 du Code de l'urbanisme](#) (analyse tous les 6 ans).

La carte communale

Soumise au respect des mêmes objectifs que les SCoT et PLU, la carte communale est également concernée par la ZAN.

La politique mise en œuvre au travers d'une carte communale visera donc à atteindre les objectifs de réduction d'artificialisation des sols. En l'absence de SCoT, elle prendra en compte les objectifs fixés aux régions, ou sera compatible avec les objectifs fixés à la Collectivité de Corse par le Code de l'urbanisme.

Elle ne pourra 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 tiendra compte de la capacité à mobiliser effectivement les locaux vacants, les friches et les espaces déjà urbanisés existants.

► 3 - Quel calendrier pour les documents locaux d'urbanisme ?

Afin d'assurer l'intégration des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et de réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, les documents devront être actualisés.

Le [Code de l'urbanisme](#) précise en effet que lorsqu'il est procédé à l'analyse d'un SCoT ou d'un PLU n'ayant pas encore été modifié ou révisé pour tenir compte de l'évolution d'un document d'ordre supérieur (de type schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires [SRADDET] ou schéma directeur de la région Île-de-France [SDRIF]), l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou le conseil municipal doit délibérer sur l'opportunité d'engager la procédure d'évolution de ce schéma. Les dates sont précisées par la loi, à savoir :

- L'entrée en vigueur du SCoT modifié ou révisé doit alors intervenir au plus tard le 22 août 2026.
- L'entrée en vigueur du PLU modifié ou révisé ou fixant des objectifs compatibles avec le SCoT modifié ou révisé intervient au plus tard le 22 août 2027.
- L'entrée en vigueur de la carte révisée ou de la carte communale fixant des objectifs compatibles avec le SCoT modifié ou révisé intervient au plus tard le 22 août 2027.

Attention

Si le SCoT modifié ou révisé n'est pas entré en vigueur dans les délais prévus, les ouvertures à l'urbanisation des secteurs définis à l'[article L. 142-4 du Code de l'urbanisme](#) sont suspendues jusqu'à l'entrée en vigueur du schéma ainsi révisé ou modifié.

Si le PLU ou la carte communale modifié(e) ou révisé(e) n'est pas entré(e) en vigueur dans les délais prévus, aucune autorisation d'urbanisme ne peut être délivrée, dans une zone à urbaniser (zone AU) du PLU ou dans les secteurs de la carte communale où les constructions sont autorisées, jusqu'à l'entrée en vigueur du PLU ou de la carte communale ainsi modifié(e) ou révisé(e).

Si les documents supérieurs aux SCoT n'ont pas été modifiés ou révisés dans les délais prévus, le SCoT ou, en l'absence de SCoT, le PLU, le document en tenant lieu ou la carte communale seront tenus d'engager l'intégration d'un objectif, pour les 10 ans à venir (depuis 2021) de réduction de moitié de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers par rapport à la consommation réelle observée sur les 10 années précédentes.

A noter

A partir de 2031, cette disposition ne sera pas applicable au SCoT, au PLU, au document en tenant lieu ou à la carte communale approuvés depuis moins de 10 ans 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.

NOTRE CONSEIL

L'évolution du PLU engagée en vue de fixer des objectifs compatibles avec le SCoT modifié ou révisé peut être effectuée selon la procédure de modification simplifiée.

ÉVITEZ LES ERREURS

La première tranche de 10 ans débute en 2021. Dans cette première tranche, 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 10 années précédentes.

La consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers est entendue comme la création ou l'extension effective d'espaces urbanisés sur le territoire concerné.

FAQ

Les centrales photovoltaïques sont-elles comptabilisées comme de l'artificialisation des sols ?

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 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.

ALLER PLUS LOIN

Références juridiques

- Code de l'urbanisme, art. L. 101-2 et L. 101-2-1 , L. 141-3 , L. 141-8 , L. 142-4 , L. 151-5 et L. 153-27
- Code général des collectivités territoriales, art. L. 4251-1
- Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite « loi Climat et Résilience »

FICHE(S) ASSOCIÉE(S)



Fiche 5186

Connaître le régime des périmètres de protection des espaces agricoles et naturels périurbains et ses effets



Fiche 5187

Protéger et valoriser les espaces naturels agricoles et périurbains



Fiche 7243

Préserver et valoriser les espaces naturels

© Éditions WEKA - Tous droits réservés



Fiche 3440

Majorer les règles de construction et de densité

CONTEXTE

Si la loi n° 2012-376 du 20 mars 2012 relative à la majoration des droits à construire n'a eu qu'une durée de vie très limitée, différents outils au service de la densité sont à disposition des services instructeurs.

Ainsi, le Code de l'urbanisme développe plusieurs dispositifs codifiés aux articles L. 152-6 et suivants visant notamment la production de logements sociaux et de constructions remplissant des critères de performance énergétique ou comportant des équipements de production d'énergie renouvelable. La présente fiche dresse une synthèse de ces différents dispositifs.

L'ensemble des dispositifs de majoration sont regroupés aux articles L. 151-28 et L. 151-29 (paragraphe « densité » des PLU), levant ainsi l'ambiguïté sur leur application aux constructions autres que l'habitation (rép. min. n° 53917 : *JOAN*, 30 août 2016, p. 7723).

► 1 - La majoration des droits en vue de favoriser la densité urbaine

L'[article L. 151-28 du Code de l'urbanisme](#), introduit par la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009, dite « loi Boutin », et modifié par la [loi n° 2014-366 du 24 mars 2014, dite « loi Alur »](#), offre la possibilité de **majorer le volume des constructions à usage d'habitation** pour favoriser la densité en zone U.

Le règlement du PLU peut ainsi déterminer des secteurs situés dans les zones urbaines à l'intérieur desquels un dépassement des règles relatives au gabarit, à la hauteur et à l'emprise au sol est autorisé pour permettre l'agrandissement ou la construction de bâtiments à usage d'habitation.

Ce dépassement, fixé pour chaque secteur, ne peut excéder 20 % pour chacune des règles concernées. L'application du dépassement ainsi autorisé ne peut conduire à la création d'une surface de plancher supérieure de plus de 20 % à la surface de plancher existant.

L'application de cette disposition est exclusive des dispositions des deuxième et quatrième alinéas de l'article L. 151-28 du Code de l'urbanisme concernant la majoration des droits à construire favorisant :

- la diversité de l'habitat ;
- la performance énergétique et les énergies renouvelables dans l'habitat.

Attention

La disposition n'est pas applicable dans les zones A, B et C des plans d'exposition au bruit et dans les « zones de danger » et « zones de précaution » délimitées par les plans de prévention des risques naturels prévisibles.

A noter

Toute majoration, née de l'application de l'article L. 151-28 du Code de l'urbanisme dans sa rédaction issue de la loi du 20 mars 2012 et en vigueur à la date de la promulgation de la nouvelle [loi n° 2012-955 du 6 août 2012](#), a continué à s'appliquer aux demandes de permis et aux déclarations déposées en application de l'article L. 423-1 avant le 1^{er} janvier 2016.

À tout moment, le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent peut adopter une délibération mettant fin à l'application de cette majoration.

► 2 - La majoration des droits à construire favorisant la production de logements sociaux

La loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion a institué un dispositif de majoration des droits à construire visant à favoriser la production de logements sociaux. L' [article L. 151-28 du Code de l'urbanisme](#) a été modifié par la loi Alur n° 2014-366 du 24 mars 2014.

Le règlement peut délimiter des secteurs à l'intérieur desquels la réalisation de programmes de logements comportant des logements locatifs sociaux (au sens de l' [article L. 302-5 du Code de la construction et de l'habitation](#)) bénéficie d'une majoration du volume constructible tel qu'il résulte des règles relatives au gabarit, à la hauteur et à l'emprise au sol. Cette majoration, fixée pour chaque secteur, ne peut cependant excéder 50 %. De plus, et pour chaque opération, elle ne peut être supérieure au rapport entre le nombre de logements locatifs sociaux et le nombre total des logements de l'opération.

A savoir

La partie de la construction en dépassement n'est pas assujettie au versement résultant du dépassement du plafond légal de densité.

► 3 - La majoration des droits pour les constructions remplissant des critères de performance énergétique

Remarque

Cette section concerne également les constructions comportant des équipements de production d'énergie renouvelable.

Introduit par la loi Pope (de programmation fixant les orientations de la politique énergétique de la France) du 13 juillet 2005 et modifié par la [loi n° 2011-12 du 5 janvier 2011](#), l' [article L. 151-28 du Code de l'urbanisme](#) offre un bonus de constructibilité pour les constructions remplissant des critères de performance énergétique ou comportant des équipements de production d'énergie renouvelable.

Ainsi, le règlement peut autoriser, dans les zones urbaines ou à urbaniser, un dépassement des règles relatives au gabarit qui peut être modulé mais ne peut excéder 30 %, pour les constructions faisant preuve d'exemplarité énergétique ou environnementale ou qui sont à énergie positive.

A noter

La [loi Climat et Résilience n° 2021-1104 du 22 août 2021](#) admet également que l'autorité compétente puisse, par décision motivée et dans certaines limites, déroger aux règles des PLU relatives à la hauteur et à l'aspect extérieur des constructions afin d'autoriser l'installation de dispositifs de végétalisation des façades et des toitures en zones urbaines et à urbaniser.

Critères énergétiques et environnementaux d'accès au bonus de constructibilité

L' [arrêté du 12 octobre 2016](#) relatif aux conditions à remplir pour bénéficier de ce dépassement des règles de constructibilité précise, selon les types de bâtiments, les critères énergétiques et environnementaux qui permettent d'accéder au bonus de constructibilité lorsque la collectivité compétente en matière de plan local d'urbanisme a mis en place cette



disposition.

Exemplarité énergétique

Une construction satisfait à l'exigence indiquée au I de l' [article R. 111-21 du Code de la construction et de l'habitation](#) dès lors que sa consommation conventionnelle d'énergie pour le chauffage, le refroidissement, la production d'eau chaude sanitaire, l'éclairage et les auxiliaires de chauffage, de refroidissement, d'eau chaude sanitaire et de ventilation – appelée CEP : consommation d'énergie primaire –, est inférieure ou égale à la consommation conventionnelle d'énergie maximale – appelée CEPmax : consommation d'énergie primaire maximale –, définie au 1° du I de l' [article R. 111-20 du Code de la construction et de l'habitation](#) :

- de 40 % s'agissant des bâtiments à usage de bureaux ;
- de 20 % s'agissant des autres types de bâtiments.

Exemplarité environnementale

Une construction satisfait à l'exigence indiquée au II de l'article R. 111-21 du Code de la construction et de l'habitation dès lors qu'elle respecte, d'une part, l'exigence de performance décrite au 1° ci-dessous et, d'autre part, 2 des critères énumérés aux 2°, 3° et 4° ci-dessous :

« 1° La quantité des émissions de gaz à effet de serre sur l'ensemble du cycle de vie est évaluée par le niveau d'émissions de gaz à effet de serre du bâtiment et le niveau d'émissions de gaz à effet de serre de l'ensemble des produits de constructions et des équipements du bâtiment, caractérisés respectivement par les indicateurs Eges et EgesPCE.

Eges et EgesPCE sont inférieurs ou égaux respectivement aux niveaux maximaux Egesmax et EgesPCE, max du niveau Carbone 2 défini par les ministères chargé de la Construction dans le document "Référentiel 'Énergie-Carbone' pour les bâtiments neufs" et publié sur leur site Internet ;

2° La quantité de déchets de chantier valorisés pour sa construction, hors déchets de terrassement, est supérieure, en masse, à 40 % de la masse totale des déchets générés ;

3° Les produits et matériaux de construction, revêtements de mur ou de sol, peintures et vernis, sont étiquetés A+, au sens de l'arrêté du 19 avril 2011.

Les installations de ventilation font l'objet d'un constat visuel par le maître d'ouvrage suivant les recommandations du guide technique validé par le ministère chargé de la Construction et publié sur son site Internet ;

4° La construction comprend un taux minimal de matériaux biosourcés correspondant au 1^{er} niveau du "label" bâtiment biosourcé au sens de l'arrêté du 19 décembre 2012 susvisé. »

A noter

La loi Climat et Résilience admet qu'en tenant compte de la nature du projet et de la zone d'implantation, l'autorité compétente puisse autoriser les constructions faisant preuve d'exemplarité environnementale à déroger aux règles des PLU relatives à la hauteur, afin d'éviter d'introduire une limitation du nombre d'étages par rapport à un autre type de construction.

Bâtiment à énergie positive

Une construction satisfait à l'exigence indiquée au III de l'article R. 111-21 du Code de la construction et de l'habitation dès lors qu'elle présente un bilan énergétique BilanBEPOS inférieur au bilan énergétique maximal, BilanBEPOSmax, correspondant au niveau de performance « Énergie 3 », défini par le ministère chargé de la Construction dans le document « Référentiel "Énergie-Carbone" pour les bâtiments neufs » et publié sur leur site Internet.

Attention

Cette disposition ne peut s'appliquer que dans les zones urbaines ou à urbaniser.

Quelles sont les limites au dépassement ?

Remarque

La partie de la construction en dépassement n'est pas assujettie au versement résultant du dépassement du plafond légal de densité.

Ce dépassement ne peut néanmoins excéder 30 % dans le respect des autres règles établies par le document.

A noter

Ce dépassement ne peut excéder 20 % dans certains cas :

- dans un secteur sauvegardé ;
- dans une zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager ;
- dans une aire de mise en valeur et du patrimoine (AVAP) ;
- dans le périmètre de protection d'un immeuble classé ou inscrit au titre des monuments historiques ;
- dans un site inscrit ou à l'intérieur du cœur d'un parc national délimité ;
- pour les travaux portant sur un immeuble classé ou inscrit au titre des monuments historiques ou adossé à un immeuble classé, ou sur un immeuble protégé.

Par ailleurs, il ne peut permettre de déroger aux servitudes d'utilité publique visées à l'article L. 151-43 du Code de l'urbanisme .

Attention

Le règlement peut prévoir de moduler ce dépassement sur tout ou partie du territoire concerné de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI).

Cependant, la modulation des majorations des possibilités de construire ne peut être modifiée ou supprimée avant l'expiration d'un délai de 2 ans à compter de l'adoption de la modification simplifiée du règlement qui l'a instaurée.

L'autorité compétente pour délivrer le permis de construire (ou le permis d'aménager) et prendre la décision sur une déclaration préalable peut aussi, par décision motivée (et dans des limites fixées par les [articles R. 152-5 et suivants du Code de l'urbanisme](#)), déroger aux règles des PLU relatives à l'emprise au sol, à la hauteur, à l'implantation et à l'aspect extérieur des constructions afin d'autoriser :

- la mise en œuvre d'une isolation en saillie des façades des constructions existantes ;
- la mise en œuvre d'une isolation par surélévation des toitures des constructions existantes ;
- la mise en œuvre de dispositifs de protection contre le rayonnement solaire en saillie des façades.

A savoir

Ces dérogations sont applicables aux constructions achevées depuis plus de 2 ans à la date de dépôt de la demande de dérogation.

Le [décret n° 2016-802 du 15 juin 2016](#) précise aux articles R. 152-6 et suivants du Code de l'urbanisme le détail des travaux concernés et destinés à favoriser les travaux d'isolation thermique des bâtiments par l'extérieur.

► 4 - La majoration des droits à construire pour le développement de logements

En vigueur depuis le 4 octobre 2013, l'[ordonnance n° 2013-889 du 3 octobre 2013](#) vise à favoriser la production de logements neufs dans les secteurs dits « tendus ».

Cette ordonnance a été complétée par la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014, dite « loi Mandon », puis par le [décret n° 2015-908 du 23 juillet 2015](#) , puis par la [loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017](#) et la [loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018](#) , dite « loi Élan ».

Ainsi, dans certaines parties du territoire, il peut être autorisé des dérogations au règlement du PLU ou du document en tenant lieu dans certaines communes.

Il s'agit des communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de



50 000 habitants (liste à l' [article 232 du Code général des impôts](#)), des communes de plus de 15 000 habitants en forte croissance démographique (liste au septième alinéa de l' [article L. 302-5 du Code de la construction et de l'habitation](#)), ainsi que des communes appartenant à une des zones d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants (mentionnées à l' [article 18 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989](#)), des zones situées dans le périmètre d'une grande opération d'urbanisme et des zones incluses dans des secteurs d'intervention comprenant un centre-ville des opérations de revitalisation de territoire.

Dès lors, et en tenant compte de la nature du projet et de la zone d'implantation, l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire peut, par décision motivée :

1/ Dans le respect d'un objectif de mixité sociale, déroger aux règles relatives au gabarit et à la densité pour autoriser une construction destinée principalement à l'habitation à dépasser la hauteur maximale prévue par le règlement, sans pouvoir dépasser la hauteur de la construction contiguë existante calculée à son faitage et sous réserve que le projet s'intègre harmonieusement dans le milieu urbain environnant ;

2/ Dans le respect d'un objectif de mixité sociale, déroger aux règles relatives à la densité et aux obligations en matière de création d'aires de stationnement pour autoriser la surélévation d'une construction achevée depuis plus de 2 ans, lorsque la surélévation a pour objet la création de logement ou un agrandissement de la surface de logement. Si le projet est contigu à une autre construction, elle peut également déroger aux règles de gabarit pour autoriser la surélévation à dépasser la hauteur maximale dans les conditions et limites fixées au point 1 ;

3/ Déroger aux règles relatives à la densité et aux obligations en matière de création d'aires de stationnement et, dès lors que la commune ne fait pas l'objet d'un arrêté au titre de l' [article L. 302-9-1 du Code de la construction et de l'habitation](#) , aux règles adoptées en application de l' [article L. 151-15 du Code de l'urbanisme](#) pour autoriser la transformation à usage principal d'habitation d'un immeuble existant par reconstruction, rénovation ou réhabilitation, dans la limite d'une majoration de 30 % du gabarit de l'immeuble existant ;

4/ Déroger en tout ou partie aux obligations de création d'aires de stationnement applicables aux logements lorsque le projet de construction de logements est situé à moins de 500 mètres d'une gare ou d'une station de transport public guidé ou de transport collectif en site propre, en tenant compte de la qualité de la desserte, de la densité urbaine ou des besoins propres au projet au regard des capacités de stationnement existantes à proximité ;

5/ Dans le respect d'un objectif de mixité sociale, déroger aux règles de retrait fixant une distance minimale par rapport aux limites séparatives, dans des conditions précisées par décret en Conseil d'État, pour autoriser une construction destinée principalement à l'habitation, sous réserve que le projet s'intègre harmonieusement dans le milieu urbain environnant. Ainsi et à moins que le bâtiment à construire ne jouxte la limite parcellaire, la distance comptée horizontalement de tout point de ce bâtiment au point de la limite parcellaire qui en est le plus rapproché doit être au moins égale à la moitié de la différence d'altitude entre ces 2 points, sans pouvoir être inférieure à 3 mètres ;

6/ Autoriser une dérogation supplémentaire de 15 % des règles relatives au gabarit pour les constructions contribuant à la qualité du cadre de vie, par la création d'espaces extérieurs en continuité des habitations, assurant un équilibre entre les espaces construits et les espaces libres. Cette dérogation supplémentaire ne peut concourir à excéder 50 % de dépassement au total.

Les projets soumis à autorisation de construire bénéficiant d'une dérogation accordée en application du présent article et dont la réalisation présente un intérêt public du point de vue de la qualité ainsi que de l'innovation ou de la création architecturales peuvent obtenir une dérogation supplémentaire aux règles relatives au gabarit et à la surface constructible. L'autorité compétente pour délivrer l'autorisation de construire peut, par décision motivée, après avis de la commission régionale du patrimoine et de l'architecture mentionnée à l'article L. 611-2 du Code du patrimoine, accorder cette dérogation supplémentaire, dans la limite de 5 %.

A noter

Lorsque le projet nécessite une ou plusieurs dérogations au titre de l' [article L. 152-6 du Code de l'urbanisme](#) , la demande de dérogation est jointe à la demande de permis de construire. Elle est accompagnée d'une note précisant la nature de la ou des dérogations demandées et justifiant du respect des objectifs et des conditions fixées à cet article pour chacune des dérogations demandées.

► 5 - La majoration des droits pour les constructions présentant des critères d'exemplarité ou de qualité

architecturale

Certains projets peuvent bénéficier de majorations dès lors que leur réalisation présente un intérêt public du point de vue de la qualité ainsi que de l'innovation ou de la création architecturales. Les majorations diffèrent en fonction de leur localisation.

Toutefois, l'autorité compétente, pour délivrer l'autorisation de construire, est tenue de consulter pour avis et avant la délivrance de l'autorisation d'occupation des sols la commission régionale du patrimoine et de l'architecture. Ces dérogations supplémentaires sont limitées à 5 %.

Cette dérogation supplémentaire portera, selon le cas, **soit sur le volume constructible, soit sur les règles relatives au gabarit** si le projet est situé au sein :

- des secteurs à l'intérieur desquels la réalisation de programmes de logements comportant des logements locatifs sociaux bénéficie d'une majoration du volume constructible tel qu'il résulte des règles relatives au gabarit, à la hauteur et à l'emprise au sol ;
- des zones urbaines ou à urbaniser où un dépassement des règles relatives au gabarit peut être modulé mais ne peut excéder 30 %, pour les constructions faisant preuve d'exemplarité énergétique ou environnementale ou qui sont à énergie positive.

Cette dérogation supplémentaire portera, selon le cas, **soit sur l'emprise au sol, soit sur la hauteur** si le projet est situé au sein des secteurs à l'intérieur desquels la réalisation de programmes de logements comportant des logements intermédiaires bénéficie d'une majoration du volume constructible qui résulte des règles relatives au gabarit, à la hauteur et à l'emprise au sol.

► 6 - Les dérogations à la réglementation en matière de construction

La [loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016](#) relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (complétée par l'[ordonnance n° 2018-937 du 30 octobre 2018](#)) a introduit le « permis de faire » en vue de déroger, dans certains secteurs à différentes réglementations en matière de construction dès lors que les résultats sont compensés par des moyens permettant d'obtenir des résultats équivalents aux objectifs attendus.

Désormais, tout maître d'ouvrage est donc autorisé à déroger à certaines règles de construction et à mettre en œuvre une solution d'effet équivalent, sous réserve qu'il apporte la preuve que cette solution parvient à des résultats équivalents à ceux découlant de l'application des règles de droit commun et que les moyens mis en œuvre présentent un caractère innovant.

A noter

Le caractère équivalent de la solution proposée doit être attesté par un organisme tiers, indépendant de l'opération.

Le [décret n° 2019-184 du 11 mars 2019](#) précise la liste des règles pour lesquelles une solution d'effet équivalent peut être proposée, ainsi que les objectifs généraux assignés à ces règles. Il s'agit des règles en matière :

- de sécurité et de protection contre l'incendie, pour les bâtiments d'habitation et les établissements recevant des travailleurs, en ce qui concerne la résistance au feu et le désenfumage ;
- d'aération ;
- d'accessibilité du cadre bâti ;
- de performance énergétique et environnementale et des caractéristiques énergétiques et environnementales ;
- des caractéristiques acoustiques ;
- de construction à proximité de forêts ;
- de protection contre les insectes xylophages ;
- de prévention du risque sismique ou cyclonique ;
- de matériaux et de leur réemploi.

Ce texte définit également le contenu et la procédure d'instruction du dossier de demande d'attestation d'effet équivalent et les compétences requises pour les organismes délivrant ces attestations.



NOTRE CONSEIL

La mise en œuvre de ces dispositifs nécessite une analyse globale de leurs incidences tant sur le plan urbain ou même esthétique que sur les plans économique et foncier. S'ils constituent de véritables leviers de développement, notamment en matière de logements sociaux, ils n'en demeurent pas moins des dispositifs exceptionnels et doivent, à ce titre, être appréhendés sous l'angle de leurs effets à long terme.

ÉVITEZ LES ERREURS

Afin de limiter l'usage des majorations de droit à construire, le législateur a prévu que l'application combinée des [articles L. 151-28](#), [L. 151-29](#) et [L. 153-46](#) du Code de l'urbanisme ne pouvait conduire à autoriser un dépassement de plus de 50 % du volume autorisé par le gabarit de la construction.

FAQ

La majoration des droits à construire pour les « dents creuses » est-elle conditionnée au respect de l'article 11 du PLU (aspect extérieur des constructions) ?

Oui, l'instruction du gouvernement du 18 mai 2014 précise bien que si les règles relatives au gabarit ne sont pas applicables, l'autorité compétente ne pourra accepter de déroger à la règle de hauteur (dans la limite de la hauteur au faîtage du bâtiment contigu) que si les conditions d'une bonne intégration architecturale et urbaine sont réunies.

Une minoration des règles de stationnement peut-elle être admise afin de favoriser la création de logements ?

Oui, l'autorité compétente peut déroger en tout ou partie aux obligations de création d'aires de stationnement applicables aux logements lorsque le projet de construction de logements est situé à moins de 500 mètres d'une gare ou d'une station de transport public guidé ou de transport collectif en site propre.

Elle devra alors tenir compte de la qualité de la desserte, de la densité urbaine ou des besoins propres au projet au regard des capacités de stationnement existantes à proximité.

En outre, et en tenant compte de la nature du projet et de la zone d'implantation, l'autorité compétente peut, par décision motivée, lorsque le règlement du PLU ou du document en tenant lieu impose la réalisation d'aires de stationnement pour les véhicules motorisés, réduire cette obligation à raison d'une aire de stationnement pour véhicule motorisé en contrepartie de la création d'infrastructures ou de l'aménagement d'espaces permettant le stationnement sécurisé d'au moins 6 vélos par aire de stationnement.

Enfin, s'agissant de projets de construction ou de travaux réalisés sur une friche une dérogation aux règles relatives au gabarit est admise, dans la limite d'une majoration de 30 % de ces règles, et aux obligations en matière de stationnement, lorsque ces constructions ou travaux visent à permettre le réemploi de ladite friche.

Une dérogation aux dispositions du règlement national d'urbanisme peut-elle être admise ?

Oui, en application des dispositions de l' [article R. 111-19 du Code de l'urbanisme](#), des dérogations aux règles édictées aux [articles R. 111-15 à R. 111-18](#) peuvent être accordées par décision motivée de l'autorité compétente, après avis du maire de la commune lorsque celui-ci n'est pas l'autorité compétente.

Cette possibilité a été rappelée par le Conseil d'État s'agissant du maintien d'une famille dans un village à l'occasion d'une demande d'extension d'un logement ([CE, 16 nov. 2016, n° 386298](#)). Le juge administratif a ici retenu l'intérêt général de la portée de la dérogation.

En outre, le préfet peut, après avis du maire, apporter des aménagements aux règles prescrites aux articles R. 111-15 à R. 111-18 sur les territoires où l'établissement de plans locaux d'urbanisme a été prescrit, mais où ces plans n'ont pas encore été approuvés.

ALLER PLUS LOIN

Références juridiques

- Code de la construction et de l'habitation, [art. L. 302-5](#) , [art. R. 111-20](#) et [R. 111-21](#)
- Code de l'urbanisme, [art. L. 151-28 et suiv.](#) , [art. L. 151-43](#) , [art. L. 153-46](#) , [art. R. 111-15](#) à [R. 111-19](#) et [art. R. 152-5 et suiv.](#)
- Code général des impôts, [art. 232](#)
- [Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021](#) portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets
- [Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018](#) portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi Élan
- [Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017](#) relative à l'égalité et à la citoyenneté
- [Loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016](#) relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine
- [Loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014](#) relative à la simplification de la vie des entreprises et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit et des procédures administratives, dite loi Mandon
- [Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014](#) pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi Alur
- [Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010](#) portant engagement national pour l'environnement
- [Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009](#) de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion
- [Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006](#) portant engagement national pour le logement
- [Ordonnance n° 2018-937 du 30 octobre 2018](#) visant à faciliter la réalisation de projets de construction et à favoriser l'innovation
- [Ordonnance n° 2013-889 du 3 octobre 2013](#) relative au développement de la construction de logements
- [Décret n° 2019-184 du 11 mars 2019](#) relatif aux conditions d'application de l'ordonnance n° 2018-937 du 30 octobre 2018 visant à faciliter la réalisation de projets de construction et à favoriser l'innovation
- [Décret n° 2016-802 du 15 juin 2016](#) facilitant la délivrance d'une autorisation d'urbanisme pour la mise en œuvre d'une isolation thermique ou d'une protection contre le rayonnement solaire
- [Décret n° 2015-908 du 23 juillet 2015](#) relatif à la simplification des règles d'urbanisme applicables à certains projets de construction de logements
- [Décret n° 2013-142 du 14 février 2013](#) pris pour l'application de l'ordonnance n° 2012-11 du 5 janvier 2012 portant clarification et simplification des procédures d'élaboration, de modification et de révision des documents d'urbanisme
- [Décret n° 2011-830 du 12 juillet 2011](#) pour la mise en œuvre de dispositions favorisant la performance environnementale et les énergies renouvelables dans la construction et l'habitat
- [Arrêté du 12 octobre 2016](#) relatif aux conditions à remplir pour bénéficier du dépassement des règles de constructibilité prévu au 3° de l'article L. 151-28 du Code de l'urbanisme
- [CE, 16 novembre 2016, n° 386298](#)
- [Rép. min. n° 53917 : JOAN, 30 août 2016, p. 7723](#)



FICHE(S) ASSOCIÉE(S)



Fiche 1757

Qu'est-ce qu'un plan local d'urbanisme ?



Fiche 1758

Élaborer ou réviser un plan local d'urbanisme



Fiche 1759

Connaître les outils de gestion du PLU



Fiche 1761

Contentieux des PLU, les pièges à éviter



Fiche 2042

Effets de l'approbation du PLU



Fiche 3723

Approuver le PLU



Fiche 3439

Densifier ou rectifier une erreur par la modification simplifiée

© Éditions WEKA - Tous droits réservés



La Fédération des SCoT veut promouvoir de nouveaux modèles d'aménagement territorial

Changement climatique, amplification des risques naturels, mutations du commerce, enjeux de réindustrialisation et de souveraineté alimentaire, évolution démographique avec notamment le vieillissement de la population, lutte contre l'artificialisation des sols, la France vit aujourd'hui une « véritable révolution dans l'aménagement de son territoire », est convaincue la Fédération nationale des SCoT, association d'élus représentant les structures porteuses d'un Schéma de cohérence territoriale. La 16^e édition de ses Rencontres nationales, les 16 et 17 juin 2022 à Besançon, était ainsi placée sous le signe des « nouveaux modèles d'aménagement territorial ». Face aux défis liés au zéro artificialisation nette, la Fédération appelle clairement les élus responsables de la définition de projets stratégiques d'aménagement et de développement des territoires à « choisir pour ne pas subir ».

Les élus de la Fédération des SCoT plaident pour « un changement de paradigme dans notre manière de penser le territoire », notamment pour continuer à le développer tout en changeant de modèle d'aménagement des territoires, en s'inscrivant dans les objectifs de sobriété foncière posés par la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et

renforcement de la résilience face à ses effets et la trajectoire Zéro Carbone à 2050.

La raréfaction rapide du foncier, couplée aux nouveaux enjeux d'aménagement auxquels ils doivent faire face, conduisent les SCoT à imaginer et dessiner de nouvelles stratégies territoriales, aux côtés des acteurs publics et privés du cadre de vie. À

titre d'exemple, le président de la Fédération des SCoT, Michel Heinrich, a invité à poser un autre regard sur les espaces naturels protégés, qui sont « autant d'opportunité de développement et de préservation du territoire que le bâti. Souveraineté alimentaire, transition énergétique, lutte contre les inondations, préservation de la biodiversité... Il faut arrêter d'appréhender ces espaces comme des contraintes supplémentaires, mais plutôt parvenir à les intégrer dans des projets plus globaux ».

Pour mener à bien cette « révolution », il faudra compter sur la mobilisation de tous les acteurs, « État, région, département et bloc local », ainsi que les aménageurs privés, qui « devront redoubler d'imagination », assure Michel Heinrich. La Fédération se dit prête à relever ce défi et a déjà commencé à travailler sur des nouveaux scénarii d'aménagement du territoire dans le cadre de ses conférences régionales.

Parallèlement, la Fédération des SCoT appelle le Gouvernement à profiter du prochain projet de loi de finances pour faire évoluer le cadre fiscal et financier et accompagner la mise en place de ces nouveaux modèles d'aménagement : aide à la pierre, réforme de la fiscalité, accompagnement des collectivités en matière d'ingénierie...

À l'occasion de ses Rencontres nationales, la Fédération des SCoT a présenté une étude intitulée : « S'engager dans de nouveaux modèles d'aménagement : choisir pour ne pas subir ! ». Cette publication a vocation à aider les élus et leurs techniciens à identifier les questions à se poser, les actions à engager immédiatement et à définir un cadre de réflexion sur les nouveaux modèles, notamment les définitions des besoins, la création de valeurs, les conditions d'une densité appropriée par les habitants, le rôle des espaces non bâtis comme épicerie des transitions ou encore les enjeux de qualité des aménagements et du dialogue local. « Nous allons devoir faire preuve de créativité pour ne pas reproduire l'aménagement de ces 60 dernières années, explique le président de la Fédération des SCoT. Nous sommes à un moment de

rupture qui va bouleverser les modes de vie des habitants. Nous devons donc trouver les modalités pour écouter nos concitoyens, nous appuyer sur leur expertise d'usage et de transformation, leur permettre de s'approprier les enjeux de transitions et d'accompagner les changements à venir ».

Pour mener à bien cette « révolution », il faudra compter sur la mobilisation de tous les acteurs, « État, région, département et bloc local », ainsi que les aménageurs privés, qui « devront redoubler d'imagination », assure Michel Heinrich.





Penser le territoire à l'heure de l'anthropocène



Dans le cadre des 14^e Universités d'été de l'ADGCF à Deauville, aux Franciscaines, WEKA a réuni le 6 juillet 2022 autour de plusieurs tables-rondes les DGS d'intercommunalités de l'association et leurs partenaires pour échanger et débattre des grands sujets d'actualité.

Retour sur la table-ronde « Penser le territoire à l'heure de l'anthropocène » consacrée aux problématiques soulevées par l'objectif du « Zéro artificialisation nette » (ZAN) et les nécessités du bâti écologique et performant.

Avec :

- **Nathalie Mas-Raval**, DGS de la CC Pic Saint-Loup, Vice-présidente transition écologique, biodiversité, mobilités et résilience des territoires de l'ADGCF ;
- **Régis Petit**, DGS de la CA Seine Eure, Vice-président aménagement, habitat, urbanisme de l'ADGCF ;
- **Nicolas Chabanne**, Architecte – Agence Chabanne.

Vous pouvez retrouver cette table-ronde en replay sur [WEKA TV](#) !





Quels outils financiers pour soutenir l'atteinte de l'objectif de zéro artificialisation nette ?

Le 29 juin 2022, le sénateur Jean-Baptiste Blanc, rapporteur spécial des crédits de la mission « Cohésion des territoires » (logement et urbanisme) a rendu un rapport¹ de son contrôle budgétaire sur les outils financiers en vue de l'atteinte de l'objectif de zéro artificialisation nette (ZAN). Quelles sont ses propositions ?

L'article 191 de la loi « Climat et résilience » fixe l'obligation pour les territoires de réduire de moitié, par rapport à la période entre 2011 et 2021, le rythme de consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers d'ici à 2031. L'enjeu étant, d'ici 2050, d'arriver à une absence d'artificialisation nette². En 2022, un décret relatif à la nomenclature des sols pour la fixation et le suivi des objectifs dans les documents d'urbanisme³ est paru au *JORF* du 30 avril. C'est dans ce contexte que le rapport du sénateur Jean-Baptiste Blanc s'inscrit.

L'OBJECTIF DE ZÉRO ARTIFICIALISATION NETTE, SANS DÉFINITION, NI MODÈLE

Le sénateur estime que l'objectif zéro artificialisation nette n'a pas trouvé son modèle économique.

Le développement économique et démographique s'est fait jusqu'à présent en consommant toujours plus de sols (densité moyenne des grandes villes multipliée par 8 depuis 1870 alors que la population a été multipliée par 4). De plus, il y a eu un basculement de valeur entre les terres agricoles et urbaines et la croissance considérable de la valeur du foncier lors des 20 dernières années. Ces tendances pourraient croître par l'intensification de l'exode urbain en conséquence de la crise sanitaire (les SAFER ont constaté en 2021 que les transactions de terres à urbaniser ont augmenté de 23,5 % en un an).

En outre, le sénateur considère que la loi « Climat et résilience » énonce que toute artificialisation devra être accompagnée de la renaturation d'une surface

équivalente et pose l'obligation que la consommation d'espace dans les dix prochaines années soit inférieure de moitié par rapport aux dix précédentes années. Or, le législateur n'a pas défini les outils pour mettre en œuvre ces principes, ni dans cette loi, ni dans la loi de finances pour 2022.

LES MOYENS À POURVOIR POUR L'ATTEINTE DE L'OBJECTIF DE ZÉRO ARTIFICIALISATION NETTE

Selon le sénateur, la définition d'un modèle de financement budgétaire et fiscal est donc nécessaire. Il existe des dispositifs utiles mais insuffisants, à renforcer : identification du montant des crédits budgétaires affectés à l'objectif ZAN difficile, renforcement nécessaire des établissements publics fonciers dont l'indicateur présente une dimension de lutte contre l'artificialisation par le recyclage urbain, extension du recours au fond friches.

Les collectivités ne sont pas adaptées à l'atteinte de cet objectif, la compétence d'urbanisme relève du niveau communal. Les ressources des collectivités ont été bouleversées par la suppression de la taxe d'habitation. Désormais, la principale ressource fiscale des collectivités est une part de TVA. Des injonctions contradictoires sont visibles par le nécessaire accroissement du stock de logements sociaux tout en réduisant la consommation d'espace.

Le sénateur propose les huit orientations suivantes :

- pérenniser et étendre le fonds friches ;
- favoriser la voie contractuelle pour l'accompagnement de l'État ;
- créer un guichet unique pour les collectivités et particuliers ;
- créer un comité d'observation et de prospective ;
- poser un principe d'orientation majoritaire des aides budgétaires et fiscales vers la sobriété foncière ;
- favoriser la maîtrise publique du foncier ;
- ajouter un critère ZAN dans les aides du Fonds national d'aide à la pierre (FNAP) ;

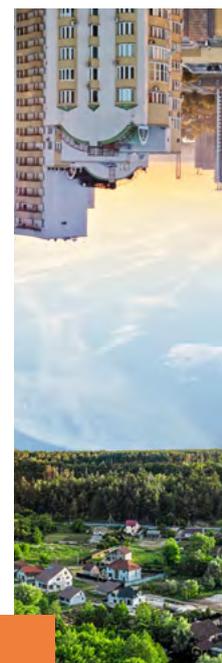
- prévoir un indicateur de performance consacré à l'utilisation des crédits de l'État en faveur du ZAN.

La loi « Climat et résilience » a posé un principe fort, sans définir les outils financiers permettant sa mise en œuvre. L'enjeu est de trouver un équilibre entre le besoin de logement et la sauvegarde de l'environnement. Gageons que le Gouvernement et le Parlement sauront corriger cette lacune en s'appuyant sur les conclusions du rapport de Jean-Baptiste Blanc afin d'établir un partenariat fort entre l'État et les collectivités locales.

*Dominique Volut, Avocat au barreau de Paris,
Docteur en droit public*

1. Rapport d'information n° 743 (2021-2022) de M. Jean-Baptiste Blanc, fait au nom de la commission des finances, déposé le 29 juin 2022.
2. Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (1), NOR : TREX2100379L, JORF n° 0196 du 24 août 2021, Texte n° 1.
3. 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, NOR : LOGL2201338D, JORF n° 0101 du 30 avril 2022, Texte n° 62.

Des injonctions contradictoires sont visibles par le nécessaire accroissement du stock de logements sociaux tout en réduisant la consommation d'espace.



Objectif ZAN : « Valorisons ce qui existe ! »

L'artificialisation des sols est aujourd'hui l'une des principales menaces pesant sur la biodiversité et contribue au réchauffement climatique en libérant le CO₂ stocké dans les sols.

Leur imperméabilisation augmente également les risques d'inondations. La loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets est donc venue fixer un objectif de zéro artificialisation nette des sols, qui va nécessiter de repenser l'ensemble des politiques territoriales dans un avenir très proche.

Entretien avec Ulrich Rodrigo, Directeur Général Adjoint de l'aménagement durable et de l'animation du territoire au sein de la commune de Bègles (Gironde).

Juriste de formation, spécialisé en droit public et plus particulièrement en droit de l'urbanisme, Ulrich Rodrigo est aussi titulaire d'un troisième cycle en droit public et en politique de développement des collectivités locales. Consultant formateur et chargé d'enseignement à l'université de Bordeaux, il anime régulièrement des séminaires à destination des organismes publics ou parapublics et a collaboré à différentes tables rondes sur les thématiques liées à l'aménagement du territoire. Expert WEKA, il est membre du comité de direction scientifique de la collection « Aménagement des territoires ».



Ulrich Rodrigo

■ WEKA : *L'objectif affiché est de diminuer le rythme de grignotage des espaces naturels par la ville de moitié d'ici 2030, pour arriver à zéro d'ici 2050. Quelles difficultés les collectivités vont-elles rencontrer dans la mise en œuvre du ZAN ? Le calendrier serré notamment est-il tenable ?*

Ulrich Rodrigo : L'artificialisation des sols et ses conséquences sont dénoncées depuis près de 20 ans. En 2000, la loi SRU (Solidarité et renouvellement urbain) prônait déjà un équilibre entre urbanisation et préservation des espaces (article 1^{er} du texte)... Il y a, de fait, un consensus partagé sur cet enjeu même si les disparités sont importantes dans

ce domaine. Le fameux « un département disparaît tous les 7 ans » relève davantage du cri d'alerte que d'une réalité tangible.

Toutefois et au-delà de la bataille des chiffres, le sujet de la sobriété foncière est central. À lui seul, il embrasse la quasi-totalité des problématiques contemporaines de l'aménagement (enjeux environnementaux, étalement urbain, mobilité, inclusion sociale, emploi, formes urbaines...).

Dès lors et comme pour tout sujet complexe, la principale difficulté ne vient pas de l'adhésion aux valeurs défendues par le ZAN (manifestement partagées par les décideurs locaux) mais des moyens d'y parvenir et indirectement de la hiérarchisation entre les objectifs évoqués ci-dessus.

Selon moi, la question du calendrier est secondaire. 2032 et 2050 sont des échéances ambitieuses certes, mais il y va davantage de la route à parcourir que du point à atteindre (je rejoins Orelsan: « ce qui compte c'est pas l'arrivée, c'est la quête » !).

Je suis conscient des difficultés importantes tant en matière de planification et d'intégration de cet enjeu dans les documents locaux d'urbanisme (PLUi ou SCOT notamment) qu'en matière d'équilibre des territoires. Sur le premier point, les documents sont, pour certains, encore en cours d'intégration des lois ALUR (pour l'accès au logement et un urbanisme rénové) et ELAN (portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique). Depuis 10 ans, l'instabilité législative entraîne des évolutions permanentes des documents de planification qui cherchent davantage à intégrer les nouveaux cadres réglementaires qu'à dessiner un projet de territoire. L'instabilité est *in fine* contreproductive, éloigne les élus des enjeux et elle est source de fragilité juridique. Sur le second point, j'anticipe les mêmes difficultés qu'en matière de risques, à savoir admettre la neutralisation d'espaces au bénéfice du développement d'autres. Cela revient à faire émerger un projet politique commun et partagé... Je suppose donc que le consensus sera délicat à l'instar des SCOT.

■ **WEKA** : Parmi les principaux leviers de lutte contre l'artificialisation des sols, la définition d'un nouveau modèle d'urbanisation semble inévitable.

Comment réinventer et optimiser l'usage du bâti existant ?

Ulrich Rodrigo : La sobriété foncière n'est pas une contrainte mais un levier pour réinventer de nouvelles formes d'habiter. Alors que nos modes de consommation évoluent en intégrant de manière systémique le « seconde main », nous restons sur un schéma daté en matière de production de logements. Nous constatons au quotidien des centres-villes désaffectés alors que des zones pavillonnaires périphériques émergent. Il est indispensable d'appuyer nos projets de développement sur l'existant, à commencer par le bâti. Pourquoi démolir ? Cette question basique doit être un paradigme. Sur ce point, la fiscalité semble devoir être retravaillée. J'observe plus de dispositifs très favorables au neuf (exonération temporaire de la taxe foncière, Scellier, Duflot, Pinel...) qu'en faveur de la réhabilitation (il y en a malgré tout quelques-uns...).

Les outils en faveur de la densification existent déjà pour les PLU (seuil de densité minimale notamment) et le Code admet même de nombreuses dérogations si elle n'a pas été anticipée (minoration des règles de stationnement, libération des conditions d'implantation ou de hauteurs...). Cependant, force est de constater leur faible mise en œuvre.

Depuis 10 ans, l'instabilité législative entraîne des évolutions permanentes des documents de planification qui cherchent davantage à intégrer les nouveaux cadres réglementaires qu'à dessiner un projet de territoire.



Le volet règlementaire devra donc aussi soutenir cette démarche en sécurisant les droits à construire pour écarter le phénomène NIMBY (*not in my backyard*) et, d'un certain point de vue, épauler les élus locaux.

Les finances pourraient, à n'en pas douter, être un facteur incitatif déterminant même si le contexte économique des collectivités est éminemment difficile, tant sur le plan fiscal comme évoqué qu'à travers des aides ciblées comme c'est déjà le cas avec les PIG (programmes d'intérêt généraux). L'État devra donc jouer un rôle moteur.

En conclusion, valorisons ce qui existe !

■ **WEKA** : *L'application de l'objectif ZAN ne risque-t-il pas d'aggraver la crise du logement ? Pourra-t-on toujours répondre à la demande tout en réduisant la consommation d'espace ? Faut-il contenir le développement de la maison individuelle, pourtant encore ancrée dans la culture française ?*

Ulrich Rodrigo : On l'a vu à travers des positions médiatisées, le débat sur le ZAN amène la question de la maison individuelle et indirectement du lotissement. Ce sont des discussions passionnées, construites sur un modèle historique français dans lequel on oppose logement collectif et logement individuel.

La crise du logement est en grande partie due à une décorrélation entre la qualité de l'offre (incluant son prix) et les envies et capacités de la demande. Ce n'est pas qu'un sujet quantitatif.

Il est juste qu'une majorité significative des Français aspire à la propriété d'une maison individuelle et à ce jour, nombre d'entre eux sont contraints à l'éloignement et au périurbain. Donc ils participent à l'artificialisation des sols.

Toutefois, la maison individuelle ne génère pas intrinsèquement une forme urbaine lâche. Prenez les échoppes bordelaises, leur densité est plus importante que celle des grands ensembles construits au cœur de nappes de parking.

Ce qui m'intéresse en tant qu'acteur de l'aménagement, c'est de comprendre la prédilection pour l'habitat individuel. Qu'est-ce que cette forme de logement a que n'a pas le logement collectif ? Un espace extérieur privatif, une individualisation, une capacité d'évolution... Ce sont des éléments à prendre en compte dans les projets collectifs. L'aménagement public doit avant tout se réapproprier le sujet de la qualité du logement pour donner envie d'adhérer à de nouveaux modes d'habiter. Les générations actuelles sont prêtes pour de nouveaux modèles. À nous de leur apporter des réponses crédibles.

Propos recueillis par Mariam El Habib

La crise du logement est en grande partie due à une décorrélation entre la qualité de l'offre (incluant son prix) et les envies et capacités de la demande.



L'accompagnateur au quotidien des décideurs publics

Depuis 40 ans, Weka met son savoir-faire au service des professionnels des collectivités territoriales et de la fonction publique.

Nous apportons des réponses pratiques et concrètes issues de l'expérience d'experts publics à leurs problématiques quotidiennes, dans les domaines d'intervention suivants :

- Marchés publics
- Finances & comptabilité
- Ressources humaines
- Services à la population
- Culture & communication
- Aménagement des territoires
- Gouvernance locale
- Éducation
- Action sociale
- Santé



Copyright © Éditions WEKA – Tous droits réservés. Septembre 2022
Toute reproduction ou diffusion partielle ou intégrale des articles de ce numéro est interdite sans le consentement écrit et préalable des Éditions WEKA
Graphiste : Christian LE GALL
Éditrice : Mariam EL HABIB

Éditions WEKA – Pleyad 1 – 39, boulevard Ornano 93288
Saint-Denis Cedex
Tél. : 01 53 35 17 17 – Fax : 01 53 35 17 01
Site internet : www.weka.fr