

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X V I <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission des affaires économiques

– Suite de l'examen de la proposition de loi, adoptée par le Sénat, visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de « zéro artificialisation nette » au cœur des territoires (n° 958) (*M. Bastien Marchive, rapporteur*)..... 2

Mercredi 14 juin 2023  
Séance de 17 heures

Compte rendu n° 76

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

**Présidence de  
M. Guillaume  
Kasbarian,  
*Président***



*La commission des affaires économiques a poursuivi l'examen de la proposition de loi, adoptée par le Sénat, visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de « zéro artificialisation nette » au cœur des territoires (n° 958) (M. Bastien Marchive, rapporteur).*

**M. le président Guillaume Kasbarian.** Chers collègues, il nous reste 223 amendements à examiner. Nous reprenons nos travaux à l'amendement CE445 à l'article 4.

## **Chapitre II – Accompagner les projets structurants de demain**

**Article 4 (suite) :** *Exclusion du décompte de l'artificialisation pour les projets d'ampleur nationale ou européenne présentant un intérêt général majeur*

*Amendements identiques CE445 de M. Bastien Marchive, CE415 de M. Pascal Lavergne, CE428 de Mme Marina Ferrari, amendement CE215 de M. Stéphane Delautrette (discussion commune).*

**M. Bastien Marchive, rapporteur.** Nous avons adopté tout à l'heure une liste précise des projets d'envergure nationale ou européenne. Il s'agit maintenant de savoir comment on les comptabilise. L'idée est d'appliquer un forfait permettant de garantir la réalisation de ces projets fondamentaux pour l'avenir du pays. On estime qu'ils représentent environ 15 000 hectares, qui seraient donc déduits des 125 000 hectares représentant le droit à construire pour la période 2021-2031, le solde étant réparti entre les collectivités. Je vous propose d'entériner ce mode de calcul, qui permet de préserver la trajectoire fixée par la loi « Climat et résilience » de réduction de moitié du rythme d'artificialisation d'ici à 2031.

**M. Stéphane Delautrette (SOC).** Nous demandons que le dispositif relatif aux projets d'envergure nationale ou européenne et que les surfaces effectivement consommées fassent l'objet tous les trois ans d'un rapport au Parlement.

**M. Bastien Marchive, rapporteur.** Sur le principe, l'idée d'un rapport me semble intéressante. À l'article 14, nous examinerons d'ailleurs une clause de revoyure, comprenant notamment le suivi de l'enveloppe consommée par les projets d'envergure nationale ou européenne. L'amendement CE215 me semblant satisfait, je vous suggère donc de le retirer.

**M. Christophe Béchu, ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires.** Avis favorable sur les amendements identiques. L'amendement CE215 est intéressant, mais il est satisfait. La clause de revoyure permettra de dresser un bilan global, et pas uniquement du forfait. On pourra ainsi savoir comment sont utilisés – s'ils sont adoptés – la garantie rurale et les outils antispéculatifs. Cela me semble préférable à des points d'étape triennaux sur chacun des articles. Si jamais cette clause n'était pas adoptée, vous pourriez y remédier à l'occasion de l'examen du texte en séance – mais je pense qu'il y aura unanimité quant à l'intérêt de disposer en 2026 d'un point d'étape.

**Mme Catherine Couturier (LFI-NUPES).** Nous sommes rassurés que les grands projets nationaux soient comptabilisés dans l'enveloppe globale de l'artificialisation.

Néanmoins, nous venons, dans l'hémicycle, de valider la construction d'une autoroute de 16 kilomètres, parce que le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) était non conforme. De tels projets, qui répondent à des demandes locales, entrent-ils dans les projets d'envergure nationale ? Leur conférer le statut d'autoroute suffit-il pour les inclure dans l'enveloppe ?

**M. Christophe Béchu, ministre.** L'essentiel est de consacrer le fait qu'il n'y a pas d'exemption d'artificialisation. Si l'on veut tenir compte des grands projets nationaux ou européens, il n'y a pas beaucoup d'autres possibilités que le forfait : il serait compliqué de calculer chaque année la part de grands projets effectivement réalisés que les régions devraient déduire de leurs enveloppes d'artificialisation... De surcroît, cela rendrait la planification territoriale quasiment impossible. J'ajoute que l'échéance est prévue en 2031 et que nous sommes déjà en 2023...

Aux termes de ce que vous avez adopté ce matin, les autoroutes ne sont pas exclues du dispositif. Il existe un double filtre : la déclaration d'utilité publique en Conseil d'État et la liste prise par arrêté du ministre chargé de l'urbanisme. Je ne peux pas vous dire avec précision ce qu'il en sera pour les 16 kilomètres que vous évoquez, mais je ne veux pas pour autant vous laisser croire que, par nature, toutes les autoroutes n'entreront pas dans le cadre du dispositif. Les projets seront examinés au cas par cas et certains pourront être jugés intéressants compte tenu de ce qu'ils apporteront en matière de désenclavement ou de réduction de la pollution.

**M. Stéphane Delautrette (SOC).** Nous examinerons avec attention la rédaction de la clause de revoyure. En attendant, je retire mon amendement. Nous le redéposerons le cas échéant en séance.

*L'amendement CE215 est retiré.*

*La commission adopte les amendements identiques.*

*En conséquence, les amendements CE19 de M. Guy Bricout, CE302 de M. Hervé de Lépinau, CE190 de M. Vincent Descoeur, CE71 de M. Bertrand Sorre, CE108 de M. Pierre Cordier, CE426 de Mme Valérie Bazin-Malgras et CE189 de M. Vincent Descoeur tombent.*

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission rejette l'amendement CE9 de Mme Géraldine Grangier.*

*Amendement CE263 de Mme Marjolaine Meynier-Millefert.*

**Mme Marjolaine Meynier-Millefert (RE).** Cet amendement – dont la rédaction est certainement à revoir – vise à mettre en cohérence ce que nous allons adopter avec les différentes politiques menées actuellement, notamment les programmes Petites Villes de demain, Action cœur de ville, etc. Par exemple, on pourrait imaginer des exemptions pour densifier le peuplement autour des gares, ce qui permettrait la reconquête des petites gares aujourd'hui quelque peu isolées.

**M. Bastien Marchive, rapporteur.** Je partage votre préoccupation. Il serait bon d'avoir des secteurs autour des gares qui soient attractifs, ce qui n'est pas toujours le cas. Dans le cadre du plan Action cœur de ville, de nombreuses communes ont engagé des réflexions sur ces secteurs. Cela étant, les terrains concernés sont souvent déjà artificialisés : on ne va donc pas consommer des espaces naturels, agricoles ou forestiers, ce qui limite

l'intérêt de l'amendement. C'est pourquoi je suggère que vous le retiriez ; à défaut, mon avis serait défavorable.

**M. Christophe Béchu, ministre.** L'amendement répond à une préoccupation d'utilité publique. C'est pourquoi nous avons missionné l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) pour soutenir les collectivités en matière d'ingénierie afin de densifier les quartiers de gare, sur le modèle du plan Action cœur de ville.

Néanmoins, l'enjeu est plutôt d'économiser le foncier et de construire la ville sur elle-même, plutôt que de créer de toutes pièces un quartier autour d'une gare dans des espaces naturels, agricoles et forestiers. Si dans, trois ans, on s'aperçoit qu'il y a un blocage, on pourra se poser la question, mais je ne pense pas que ce soit une bonne idée que de lancer une expérimentation alors que le dispositif d'appui en ingénierie n'est pas encore déployé. Je préférerais moi aussi que vous retiriez l'amendement.

**M. William Martinet (LFI-NUPES).** J'apporte mon total soutien au ministre. Il vaut mieux construire la ville sur la ville plutôt que de créer des gares en plein champ et d'artificialiser des espaces naturels, agricoles ou forestiers. C'est d'ailleurs pour cette raison que je m'oppose à certaines lignes du Grand Paris Express, en particulier à la ligne 18 et à la gare qu'il est prévu de construire au milieu des champs, sur le plateau de Saclay, alors que ce dernier comprend des terres qui sont parmi les plus fertiles d'Europe. Ce faisant, on s'attaque à la souveraineté alimentaire de l'Île-de-France ainsi qu'à la biodiversité. Je prends donc votre remarque, Monsieur le ministre, comme un soutien politique fort aux opposants au projet qui vise à bétonner le plateau de Saclay.

**Mme Marjolaine Meynier-Millefert (RE).** Cela montre la nécessité d'étudier les dossiers au cas par cas... L'ANCT semble effectivement le bon interlocuteur pour cela. Nous serons vigilants aux moyens qui lui seront donnés dans le prochain projet de loi de finances.

*L'amendement est retiré.*

*Amendement CE417 de Mme Marina Ferrari.*

**Mme Marina Ferrari (Dem).** Cet amendement vise à appliquer aux projets d'envergure régionale la même logique de mutualisation qu'à ceux d'envergure nationale, afin de ne pas pénaliser les territoires qui les accueillent.

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission adopte l'amendement.*

*En conséquence, l'amendement CE363 de Mme Marie Pochon tombe.*

*La commission adopte l'article 4 modifié.*

## **Après l'article 4**

*Amendement CE315 de M. Vincent Rolland.*

**M. Vincent Rolland (LR).** Cet amendement prévoit, dans un souci de développement durable, de pondérer à la baisse le taux d'artificialisation des projets liés à la gestion et à la valorisation des déchets.

**M. Bastien Marchive, rapporteur.** Pour être franc avec vous, la pondération en fonction de la destination du sol est une piste que nous avons envisagée avec le rapporteur pour avis et le groupe de travail que nous avons constitué au sein de la majorité, de manière à encourager la réalisation de certains projets. Nous y avons renoncé parce que nous nous sommes aperçus qu'il faudrait prendre en considération beaucoup d'activités : gestion des déchets, mais aussi écoles, logements sociaux, commissariats, hôpitaux... Où fixer la limite ? Comment aboutir à une nomenclature cohérente ? Nous avons finalement décidé de nous en tenir à un principe général, avec un mode de calcul global, étant entendu que l'objectif de la loi « Climat et résilience » est de lutter contre l'artificialisation des sols, quelle qu'en soit la destination. En revanche, nous tenons compte du fait qu'il existe des projets qui sont fondamentaux à l'échelle d'une intercommunalité, d'une région ou d'un pays.

Demande de retrait ou, à défaut, avis défavorable.

**M. Christophe Béchu, ministre.** Je comprends la philosophie de l'amendement, mais il me semble délicat d'introduire un nouveau critère, qui aboutirait à appliquer aux grands projets nationaux non pas un forfait, mais un taux d'artificialisation, en fonction de leur nature et de leur destination.

Certains des projets de gestion et de valorisation des déchets se trouveront inclus dans les projets d'envergure nationale ou régionale que nous avons listés. Il ne restera que des cas marginaux, parce que ce qui consomme le plus d'espace, ce sont les décharges, qui sont considérées comme des espaces artificialisés. Or nous allons vers une diminution des mises en décharge afin d'améliorer le taux de recyclage. Je ne pense donc pas que, dans les faits, une telle mesure trouverait à s'appliquer fréquemment.

**M. Vincent Rolland (LR).** Nous n'évoquons dans notre amendement que les infrastructures de gestion et de valorisation des déchets, et non les écoles et autres bâtiments que vous avez cités, Monsieur le rapporteur.

Si nous souhaitons consommer moins d'espace, c'est aussi pour lutter contre le changement climatique. Dès lors que certaines activités permettent d'agir concrètement et fortement en ce sens, je trouve dommage qu'on ne leur applique pas une pondération. Par exemple, quand on entrepose sur des plateformes des déchets verts pour en faire du compost, il y a certes artificialisation, mais la démarche est plutôt vertueuse.

*La commission rejette l'amendement.*

**Article 5 :** *Précision concernant la comptabilisation séparée, à l'échelle régionale, des projets d'ampleur régionale, et la place des projets d'intérêt intercommunal*

*Amendement de suppression CE329 du Gouvernement.*

**M. Christophe Béchu, ministre.** Il s'agit de laisser la faculté à une région, au lieu de ventiler la totalité de ses espaces, d'en conserver certains pour un projet régional, quel qu'en soit le thème : sport, recyclage des déchets, gastronomie... On entre toujours dans le cadre de l'enveloppe, mais on laisse la région prendre la décision et éventuellement attendre le moment idoine pour positionner territorialement le projet, le temps par exemple qu'une consultation aboutisse.

**M. Bastien Marchive, rapporteur.** Je suis d'autant plus favorable à cet amendement que l'amendement de Mme Ferrari que nous venons d'adopter satisfait la disposition initialement prévue par l'article 5, à savoir la possibilité de mutualiser les projets à l'échelle régionale. Il s'agit d'un exemple concret d'outil mis à la disposition des élus pour décliner au mieux les objectifs de la loi « Climat et résilience ».

**M. William Martinet (LFI-NUPES).** Le débat n'est pas très différent de celui que nous avons eu à l'article précédent. Il est nécessaire de donner les moyens d'un aménagement du territoire, cette fois-ci à l'échelle régionale, donc de créer une enveloppe dédiée pour ces projets.

Se pose néanmoins la question de la libre administration des communes par rapport à la région, le risque étant que la région, en décidant de projets d'intérêt régional, « écrase » certaines communes. C'est pourquoi nous étions en désaccord avec la rédaction de l'article. Nous aurions aimé pouvoir en proposer la modification en séance, mais s'il est supprimé, ce ne sera pas possible. Nous aurions notamment attribué au préfet un rôle d'arbitrage dans la coconstruction des politiques à l'échelle régionale, afin d'éviter le risque que je viens de signaler. Nous allons donc voter l'amendement de suppression, mais nous serons aussi en désaccord avec le décret que vous comptez prendre. On atteint là les limites de la méthode que vous proposez.

*La commission adopte l'amendement.*

*En conséquence, l'article 5 est **supprimé** et les amendements CE216 de M. Stéphane Delautrette, CE87 de M. Jean-Félix Acquaviva et CE20 de M. Guy Bricout tombent.*

## **Après l'article 5**

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission **rejette** l'amendement CE407 de M. Paul-André Colombani.*

## **Chapitre III – Mieux prendre en compte les spécificités des territoires**

**Article 7 :** *Enveloppe minimale d'artificialisation d'un hectare garantie à chaque commune dans le cadre de la première période décennale*

*Amendements CE393 de M. Jérôme Nury et CE298 de M. Lopez-Liguori (discussion commune).*

**M. Vincent Rolland (LR).** L'amendement CE393 est un amendement d'appel qui vise à assurer une meilleure répartition de l'effort. Nous proposons de fixer, à l'échelon

régional et à l'échelon communal, un taux moyen d'artificialisation. Les territoires qui se situent en dessous de la moyenne bénéficieraient d'un rehaussement du droit à construire.

**M. Bastien Marchive, rapporteur.** Le dispositif alternatif que vous proposez est intéressant dans son principe. L'objectif est de compenser le fait que les bons élèves, ceux qui ont peu construit au cours de la période précédente, ne pourront pas, en vertu de la règle des 50 %, beaucoup construire au cours de la période suivante. Revenir sur un mode de calcul déjà établi risque néanmoins d'apporter de la confusion, d'autant que les données sont désormais disponibles et que certaines communes ont commencé à modifier leurs documents d'urbanisme.

D'autre part, une commune dont le taux d'artificialisation serait supérieur au reste du territoire parce qu'elle est plus dynamique que les autres – en tout cas, parce qu'elle a davantage de besoins en matière de construction – se trouverait pénalisée, tandis que celles qui ont peu construit, soit parce que ce sont de bons élèves, soit parce qu'elles ont peu de besoins, disposeraient d'un droit à construire plus important. On aurait un effet de balancier excessif, un déséquilibre même, alors même que nous proposons la garantie rurale pour compenser le risque que vous pointez. Avis défavorable.

**M. Christophe Béchu, ministre.** Je donne un avis défavorable à l'amendement CE298, qui est contraire à l'esprit de la garantie rurale. Exclure les communes de moins de 1 500 habitants de l'objectif ZAN va trop loin dans l'autre sens et aboutirait à l'effet inverse de celui recherché.

L'amendement CE393, intelligent au premier abord, se heurte à des difficultés sitôt qu'il s'agit de l'appliquer sur le terrain. J'en suggère le retrait et émets à défaut un avis défavorable.

Une approche fondée sur le taux moyen d'artificialisation des sols aurait du sens si toutes les communes de France avaient la même taille. Certaines communes de très petite taille, même en milieu rural, peuvent avoir un taux d'artificialisation élevé, non parce qu'elles ont beaucoup artificialisé, mais parce qu'il y a peu d'espaces naturels autour de leur centre-bourg. Ainsi, Candé, l'une des plus petites communes du Maine-et-Loire, est une ville-centre qui compte plus de 5 000 habitants, mais a peu d'espace. Mais Arles, qui est la plus vaste commune de France métropolitaine, pourrait, d'un strict point de vue théorique, puiser largement dans la Camargue avant d'atteindre le taux régional d'artificialisation !

Intellectuellement, je comprends la volonté d'assurer une forme de rapport d'équité entre les territoires, mais il faut tenir compte de la diversité des situations, sous peine de passer à côté du sujet et d'induire des effets pervers.

**M. Vincent Rolland (LR).** Je maintiens l'amendement, qui vise surtout à appeler l'attention du Gouvernement et du rapporteur sur la nécessité de procéder à un rééquilibrage de l'urbain vers la ruralité et des bons élèves vers les moins bons, afin que les communes ayant consommé beaucoup d'espace au cours de la dernière décennie ne soient pas favorisées.

**M. William Martinet (LFI-NUPES).** L'amendement CE393 a le mérite d'ouvrir le débat sur ce que signifie être un « bon » ou un « mauvais » élève du point de vue de l'objectif ZAN. Le taux d'artificialisation des sols n'est pas un bon critère, car il peut être aussi élevé dans une commune où l'étalement urbain est important que dans une autre où l'habitat est dense, ce qui, du point de vue du ZAN, est plus vertueux.

Il faut donc se concentrer sur la densité du bâti. Au demeurant, demander le respect du ZAN tout en permettant le développement des communes a mathématiquement pour effet de favoriser la densité.

*La commission rejette successivement les amendements.*

*Amendement CE217 de M. Stéphane Delautrette.*

**M. Stéphane Delautrette (SOC).** Il s'agit de proposer une version modifiée de la garantie rurale adoptée au Sénat, pour tenir compte au mieux de la diversité des territoires et de la nécessité d'être agile pour bénéficier du dispositif ZAN.

En premier lieu, l'amendement vise à sanctuariser le principe d'une surface minimale garantie pour les communes peu et très peu denses. Si ces communes appartiennent à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent en matière d'urbanisme, elles ne peuvent en bénéficier qu'à condition d'être couvertes par un plan local d'urbanisme intercommunal applicable ou en cours d'élaboration. Ainsi, celles qui n'ont pas transféré la compétence « Urbanisme » à l'EPCI ne seront pas pénalisées et bénéficieront de la garantie rurale, même si nous considérons que l'absence de PLUi dans les communes relevant du règlement national d'urbanisme (RNU) ou disposant d'une carte communale ou d'un plan local d'urbanisme (PLU) est un frein à la bonne utilisation du sol.

En deuxième lieu, l'attribution automatique d'un hectare à toutes les communes concernées, adoptée par le Sénat, induit une application indiscriminée de l'objectif ZAN. Se fonder sur un pourcentage de surface urbanisée nous semble préférable pour tenir compte de la réalité des communes.

En troisième lieu, la clause de revoyure envisagée pour 2026 pourrait être l'occasion d'une affectation à la réalisation de projets identifiés, à l'échelle intercommunale, des surfaces non consommées, au bénéfice du développement du territoire.

**M. Bastien Marchive, rapporteur.** Je partage l'objectif, vertueux, de restreindre le champ de la garantie rurale et d'inciter les communes à se doter de documents d'urbanisme. Toutefois, faire dépendre le bénéfice de la garantie rurale de l'existence ou de l'élaboration d'un PLUi, lorsque l'établissement public de coopération intercommunale est compétent en matière d'urbanisme, me semble trop restrictif. Trop peu de communes sont concernées. C'est presque une désincitation à faire partie d'un tel établissement. Un PLUi ne se faisant pas en deux jours, celles qui voudraient en élaborer un bénéficieraient de la garantie rurale trop tard au regard de l'échéance de la proposition de loi. Par ailleurs, renvoyer à un décret la fixation du pourcentage de surface urbanisée nous prive d'un débat sur une piste intéressante. Avis défavorable.

**M. Christophe Béchu, ministre.** Je souscris à l'idée de ne pas ouvrir trop largement la porte, ce qui suppose de définir quelques critères, mais l'amendement va un peu trop loin dans ce sens, s'agissant de la nécessité d'un PLUi comme des autres dispositions proposées. D'autres amendements à suivre seront plus équilibrés.

**M. Stéphane Delautrette (SOC).** Vous interprétez la rédaction de l'amendement. Si la compétence « Urbanisme » a été transférée à l'établissement public de coopération intercommunale, le PLUi est approuvé, *dixit* la loi.

L'amendement ne fait pas dépendre la garantie rurale de l'approbation d'un PLUi. Il prévoit que, si l'établissement public de coopération intercommunale est compétent en matière d'urbanisme, une délibération démontrant l'intention de se mettre en conformité en



matière de transfert de compétences suffit pour en bénéficier. Les communes qui n'ont pas fait ce transfert à l'établissement public de coopération intercommunale en bénéficient aussi.

**M. Christophe Béchu, ministre.** Il ne faudrait pas freiner certaines communes en leur disant qu'elles n'auront la garantie rurale que si elles ne transfèrent pas la compétence de l'urbanisme à l'intercommunalité. Votre dispositif est susceptible de générer deux types d'effets pervers : soit des transferts de compétences donnant lieu à un PLUi en cours d'élaboration, soit des communes qui renoncent au transfert qu'elles envisageaient afin de bénéficier de la garantie rurale. Nous sommes d'accord sur la nécessité d'en restreindre l'accès, mais je crains que les dispositions de l'amendement aient l'effet inverse de celui recherché.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendement CE436 de M. Bastien Marchive, et sous-amendements CE502 de Mme Christine Engrand et CE491 de M. Pascal Lavergne.*

**M. Bastien Marchive, rapporteur.** Il s'agit de réécrire les dispositions relatives à la garantie rurale, en la soumettant à plusieurs conditions. L'enjeu est de savoir qui peut en bénéficier et à quelles conditions.

Les bénéficiaires sont les communes peu ou très peu denses au sens de l'Insee, soit environ 30 000 communes. La condition est d'être doté d'un document d'urbanisme – carte communale, PLU, PLUi – ou de prescrire son élaboration, pour inciter les communes à s'en doter. Dès lors que la garantie rurale donnera aux communes des droits à construire, parfois de façon significative, il semble logique qu'elles se demandent où elles les utiliseront.

**M. Pascal Lavergne (RE).** Le sous-amendement CE491 fixe à 2026 l'échéance d'élaboration d'un document d'urbanisme.

**M. Bastien Marchive, rapporteur.** Avis favorable au sous-amendement CE491 et défavorable au sous-amendement CE502.

**M. Christophe Béchu, ministre.** Je suis favorable à l'amendement du rapporteur et au sous-amendement CE491 : ils arrivent au bon équilibre. Avis défavorable au sous-amendement CE502.

**M. Stéphane Delautrette (SOC).** Comment les communes relevant du RNU seront-elles traitées ?

**Mme Marina Ferrari (Dem).** L'amendement s'écarte un peu de l'esprit du texte adopté par le Sénat, qui n'attachait aucune condition au bénéfice de la garantie rurale. S'il est évident que nous devons inciter nos communes à adopter des documents d'urbanisme, cela suppose de les aider, notamment en matière d'ingénierie – donc de financements.

Monsieur le ministre, je crois savoir que vous avez mandaté une mission à ce sujet. Il serait dommage d'inscrire dans la loi une disposition plus restrictive que celle du texte initial.

**M. Bastien Marchive, rapporteur.** La loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets ne s'applique pas aux communes relevant du RNU, qui sont soumises à la règle dite de la « constructibilité limitée ». Si elles veulent construire, elles vont toquer à la porte de la préfecture pour savoir si leur projet s'inscrit dans les objectifs fixés par les documents d'urbanisme de rang supérieur. Je ne vois pas de raison de déroger à ce principe fixé depuis des décennies, ce qui le fragiliserait.

Comme cela a déjà été dit, une carte communale s'élabore rapidement, avec une ingénierie limitée. Son coût est de 15 000 euros. Pour en faire une, il faut déterminer où l'on veut construire et pour ce faire, on élabore ce que les urbanistes appellent un « patatoïde ». Il ne s'agit pas de se poser de grandes questions, par exemple sur les modes de déplacement, mais juste d'orienter l'aménagement. À l'heure de la loi « Climat et résilience » et de la lutte contre l'artificialisation, le minimum, avant de construire, est tout de même de se demander où on va le faire.

**M. Christophe Béchu, ministre.** Tout se tient. Avec une carte communale, une commune peut sortir du RNU. Il est logique de considérer que l'hectare attribué par la garantie rurale ne peut pas être placé n'importe où, attribué à n'importe quel habitant, fût-il loin du bourg – ce qui pose des problèmes de raccordement – ou bénéficier au premier à l'avoir demandé. Il faut un minimum de visibilité.

La façon dont le rapporteur décrit les choses est techniquement juste et correspond à la réalité du terrain. Il faudra sans doute préciser les dispositions qu'il propose dans le cadre de la navette parlementaire, mais cela n'enlève rien à la valeur de l'amendement. Que l'Assemblée nationale se montre capable de préciser la garantie rurale en introduisant quelques contreparties est un signal très fort.

La question de l'ingénierie, que Mme Marina Ferrari a raison de soulever, est plus large. De façon générale, la réflexion sur l'appui à l'ingénierie de toutes nos communes, quels que soient leur taille et les problèmes qu'elles connaissent, est devant nous.

*La commission rejette le sous-amendement CE502.*

*Elle adopte le sous-amendement CE491, puis l'amendement CE436 sous-amendé.*

*En conséquence, les amendements CE63 de M. Jean-Pierre Vigier, CE204 de Mme Marie-Noëlle Battistel, CE119 et CE116 de Mme Danielle Brulebois et CE293 de Mme Christine Engrand tombent.*

*Amendement CE294 de Mme Christine Engrand.*

**Mme Christine Engrand (RN).** Cet amendement vise à pérenniser la surface minimale de développement communal fixée par la loi.

D'après le rapport de la commission spéciale du Sénat saisie au fond de la proposition de loi, sur plus de 5 000 communes comptant de 1 000 à 2 000 habitants, quelques centaines seulement ont consommé moins de deux hectares pendant la décennie 2011-2021. Diminuer progressivement la surface minimale d'artificialisation donnera donc inévitablement un coup d'arrêt au développement des petites communes, qui ont besoin d'attirer des habitants pour conserver une école, faire fonctionner des commerces ou attirer des médecins. L'application stricte du ZAN signerait leur lente agonie. Il faut donc que la surface de développement communal ne puisse être revue à la baisse.

**M. Bastien Marchive, rapporteur.** Avis défavorable. Votre disposition se fixe un horizon à trente ans, alors que le présent texte se concentre sur la décennie en cours – et c'est déjà assez difficile comme ça. Nos successeurs disposeront des données permettant de légiférer pour la suite.

**M. Christophe Béchu, ministre.** Avis défavorable. Je ne suis pas opposé au renforcement de la garantie rurale, mais nous ne connaissons pas encore la surface que nous pourrions artificialiser de 2031 à 2041. Nous ne pouvons pas en pérenniser une partie avant

d'avoir arrêté la trajectoire. Mener une réflexion avant 2031 est souhaitable ; accorder une garantie aux seules communes rurales est impossible.

*La commission **rejette** l'amendement.*

*Amendement CE257 de M. Mickaël Cosson et sous-amendement CE455 de M. Pascal Lavergne, amendement CE418 de M. Mickaël Cosson, amendement CE283 de Mme Françoise Buffet (discussion commune).*

**M. Mickaël Cosson (Dem).** Il s'agit de renforcer l'efficacité de la garantie rurale telle qu'elle est prévue et de la mutualiser, après accord des maires concernés, au profit d'un projet commun ayant besoin d'une assiette foncière supérieure à un hectare. L'ambition est de renforcer l'attractivité de l'espace rural sans compromettre les projets d'une commune bénéficiant de la garantie rurale. L'amendement CE418 est un amendement de repli prévoyant un accord de la conférence des maires, qui se réunit à l'échelon intercommunal.

**Mme Françoise Buffet (RE).** Le texte adopté par le Sénat décline la notion de projet d'intérêt national aux échelles régionale et intercommunale, mais pas à l'échelle de quelques communes. Le présent amendement introduit une disposition souple permettant à des communes contiguës de mutualiser la consommation d'espaces naturels dans le cadre d'un projet commun, selon une clé de répartition qu'elles choisiront librement.

**M. Bastien Marchive, rapporteur.** L'amendement CE257 procède d'une idée intéressante. Mutualiser à l'échelle intercommunale des projets d'intérêt également intercommunal est une avancée. C'est aussi cela, l'intégration et la solidarité entre les communes. J'y suis favorable, sans préjudice de précisions que nous pourrions adopter en séance publique.

L'amendement CE283 est satisfait par l'amendement CE257.

**M. Christophe Béchu, ministre.** Je suis totalement en phase avec l'amendement Cosson. L'amendement Buffet, qui est intelligent, est satisfait, non seulement par ce dernier, mais aussi à droit constant. Rien ne s'oppose en effet à la mise en œuvre de la disposition proposée, même sans vote, hors ZAN, dans le cadre d'un schéma de cohérence territoriale (SCoT), d'un PLUi ou d'un regroupement pédagogique intercommunal (RPI), ce que les élus ne savent pas toujours – sans doute faut-il davantage les en informer.

*Le sous-amendement CE455 est **retiré**.*

*La commission **adopte** l'amendement CE257.*

*En conséquence, les amendements CE418 et CE283 **tombent**.*

*La commission **adopte** l'amendement de coordination CE453 de M. Bastien Marchive, rapporteur.*

*En conséquence, les amendements CE369 de M. André Chassaigne, CE26 de M. Guy Bricout, CE420 de Mme Lisa Belluco, CE25 de M. Guy Bricout, et CE438 et CE439 de M. Bastien Marchive **tombent**.*

*La commission **adopte** l'amendement de cohérence CE437 de M. Bastien Marchive, rapporteur.*

*Amendements CE231, CE233 et CE234 de M. Jean-François Lovisololo.*

**M. Jean-François Lovisololo (RE).** Je voudrais avec ces amendements faire état d'injonctions législatives contradictoires – à tout le moins, difficiles à concilier – entre la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (loi SRU), qui impose de construire des logements sociaux, et la présente proposition de loi, qui amène à moins construire et à lutter contre l'étalement urbain. Certaines communes soumises aux pénalités prévues par la loi SRU ont de grandes difficultés à assumer leurs responsabilités. L'amendement CE231 vise à exonérer du ZAN les constructions de logements sociaux imposées par la loi SRU.

L'amendement CE233 prévoit des dérogations dans les zones dépourvues de foncier économique et de friches industrielles susceptibles d'être réhabilitées, afin de faciliter, notamment dans les territoires ruraux périurbains, la création de zones d'activité économique (ZAE).

L'amendement CE234 introduit des dérogations applicables aux projets d'accession publique à prix maîtrisé à la propriété en zone tendue, au bénéfice notamment des jeunes.

**M. Bastien Marchive, rapporteur.** Cher collègue, je vous sais très attaché à la lutte contre l'artificialisation des sols. Je partage votre souci d'encourager la construction de logements sociaux, la création de ZAE et l'accession publique à la propriété. Toutefois, limiter les surfaces constructibles ne limite pas mécaniquement le nombre de constructions, s'agissant du moins de leurs fonctionnalités. L'enjeu est de revoir les modes d'aménagement et d'essayer de faire en sorte que chaque construction nouvelle soit envisagée à l'aune des objectifs de la loi « Climat et résilience ».

Les dérogations que vous proposez auraient mécaniquement pour effet de rogner les objectifs quantitatifs de la loi « Climat et résilience ». Or ils ont été fixés en fonction d'enjeux environnementaux absolument prépondérants – tels que le cycle de l'eau, la préservation de la biodiversité ou notre souveraineté alimentaire. La question n'est pas de savoir quelles dérogations on peut admettre, si fondées soient-elles sur le plan intellectuel – qui peut remettre en cause l'utilité de construire des logements sociaux ? Elle est de savoir de quelle façon nous construirons demain en consommant moins. D'autres pays y arrivent, nous devons y arriver également.

Demande de retrait ou avis défavorable.

**M. Christophe Béchu, ministre.** Il me coûte de donner un avis défavorable à trois amendements de M. Jean-François Lovisololo. Mais, d'abord, l'article 7 est relatif à la garantie rurale. La plupart des communes concernées ne sont pas soumises à la loi SRU. Je rappelle que le logement social est à 86 % de l'habitat collectif.

L'accession publique à la propriété est un beau sujet, qui inclut la lutte contre la spéculation et la définition des outils adéquats. Nous gagnerions à nous demander – lorsque nous nous pencherons, dans les mois à venir, sur des sujets tels que ceux des meublés de tourisme ou du blocage des loyers – comment accompagner tout cela. Nous devons sans doute sortir de nos comforts habituels. Mais encore une fois, l'article 7 n'est pas le meilleur endroit pour cela. Il s'agit plus de l'acquisition et de la préemption pour des projets en cours que deancements de construction sur des terrains vierges.

L'objectif visé est louable, mais les dispositions proposées sont inadéquates : les blocages en la matière sont moins imputables au ZAN qu'au caractère inopérant des outils ou à l'insuffisance des soutiens.

**M. Jean-François Lovisolo (RE).** Je retire les trois amendements. Je comprends que l'objectif ZAN soit l'alpha et l'oméga des politiques publiques, puisqu'il est fondé sur des préoccupations que nous partageons, mais il ne faut pas oublier que l'accès au logement, notamment en zone tendue, et la construction de logements sociaux, sont de vrais problèmes nationaux. Les politiques publiques doivent être équilibrées.

Lors de l'examen du texte en séance publique, je demanderai une évaluation des conséquences de l'application stricte du ZAN dans les territoires. Nous devons avoir ce débat à l'Assemblée nationale.

**M. Bastien Marchive, rapporteur.** Je suis complètement d'accord avec vous. L'article 14 prévoit spécifiquement de tenir compte des impacts de la loi « Climat et résilience » sur la construction de logements et sur le développement économique.

Si nous constatons, en 2026, que l'application stricte du ZAN a des conséquences fortes dans ces domaines, nous dresserons le constat d'un dysfonctionnement et réfléchirons à un meilleur accompagnement. Pour l'instant, nous devons parvenir à remettre en cause nos modes de construction. Si nous n'y arrivons pas, la clause de revoyure nous permettra de le constater et d'envisager des solutions ensemble.

*Les amendements sont retirés.*

*La commission adopte l'article 7 modifié.*

## **Après l'article 7**

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission rejette l'amendement CE300 de M. Aurélien Lopez-Liguori.*

*Amendement CE236 de M. Jean-François Lovisolo.*

**M. Jean-François Lovisolo (RE).** Dans le cadre de la commission départementale de conciliation, il serait intéressant d'évaluer les projets d'intérêt local et d'obtenir du préfet une dérogation à la règle du ZAN.

**M. Bastien Marchive, rapporteur.** Demande de retrait. Cela me semble plutôt relever de l'article 8, qui a été examiné par la commission du développement durable.

*L'amendement est retiré.*

*Amendement CE258 de Mme Florence Goulet.*

**Mme Florence Goulet (RN).** La loi « Climat et résilience » prévoit de larges dérogations en faveur des centres commerciaux. Or les centres-villes et centres-bourgs souffrent depuis des années et voient disparaître les petits commerces. Nous proposons de ne pas favoriser l'expansion des grandes surfaces et donc d'abroger ces dérogations.

**M. Bastien Marchive, rapporteur.** En général, les maires veulent redynamiser les centres-villes et centres-bourgs plutôt que développer les zones d'activité économique hors des villes. Le régime de dérogation est déjà très contraignant. Avis défavorable.

**M. Christophe Béchu, ministre.** La première mesure que j'ai prise comme président de la communauté urbaine d'Angers a été un moratoire sur toutes les nouvelles zones commerciales, pour défendre le centre-bourg et ses commerçants, et éviter l'étalement urbain. Je partage donc votre ambition.

Mais la loi « Climat et résilience » a fixé des règles très contraignantes. Il n'y a presque plus de développement de zones commerciales : cette loi n'a que deux ans et produit déjà ses effets. Dès lors, utiliser le ZAN pour en durcir l'article 215 ne me paraît pas judicieux ; on peut avoir besoin d'un tout petit peu de souplesse.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendements CE403 de Mme Christine Engrand, CE282 de M. Philippe Lottiaux, CE401, CE404 et CE405 de Mme Christine Engrand et CE281 de M. Philippe Lottiaux (discussion commune).*

**Mme Christine Engrand (RN).** Ce sont des amendements de repli.

L'amendement CE403 vise ainsi à exclure de l'application du ZAN les communes situées en zone de revitalisation rurale ainsi que les petites communes de moins de 1 000 habitants. Cela ne devrait pas enrayer la politique de réduction de l'artificialisation qui concerne avant tout les métropoles et les communes qui artificialisent à tour de bras.

**M. Bastien Marchive, rapporteur.** Avis défavorable. Pourquoi casser les objectifs de la loi « Climat et résilience » alors que la garantie rurale s'adresse justement à ces petites communes de moins de 1 000 ou 1 500 habitants et leur redonnera des droits à construire, ce qui sera supporté par les territoires plus urbanisés ?

**M. Christophe Béchu, ministre.** Avec ces amendements, 25 000 communes pourraient être exonérées du ZAN : c'est trop, vous l'avouerez.

Par ailleurs, certaines communes peu denses se situent dans des aires de métropolisation. Certains de ces amendements, selon leur rédaction, pourraient profiter à des territoires plutôt urbains.

Je vous invite à vous rallier au dispositif de la garantie rurale, qui est une avancée importante. Nous aurons tout loisir, grâce à la clause de revoyure, d'examiner si cela a suffi à bien répartir l'artificialisation dans notre pays.

*La commission rejette successivement les amendements.*

**Article 9 : Modification de la nomenclature des surfaces artificialisées et institution de périmètres emportant franchise de décompte de l'artificialisation**

*Amendements de suppression CE440 de M. Bastien Marchive, CE330 du Gouvernement et CE412 de M. Pascal Lavergne.*

**M. Bastien Marchive, rapporteur.** Cet article revient sur les modalités de décompte des zones artificialisées ou non artificialisées. Il prévoit notamment que les pelouses soient considérées comme non artificialisées. Il exonère également du ZAN les bâtiments agricoles. Il prévoit même des « périmètres de densification et de recyclage

foncier » au sein desquels les élus pourraient faire ce qu'ils veulent sans que cela soit pris en compte.

Nous vous proposons de le supprimer.

**M. Christophe Béchu, ministre.** Cette nomenclature est complexe. Le meilleur moyen de la définir, c'est un décret qui prévoira la totalité des cas, ce qui n'est pas possible dans la loi.

*La commission adopte les amendements.*

*En conséquence, l'article 9 est **supprimé** et les autres amendements **tombent**.*

## Après l'article 9

*Amendements CE297 de M. Aurélien Lopez-Liguori et CE301 de M. Hervé de Lépinau (discussion commune).*

**M. Bastien Marchive, rapporteur.** Avis défavorable.

**M. Christophe Béchu, ministre.** Le ZAN n'est pas responsable de l'absence de construction de logements sociaux : nous n'avons aucune raison d'en exonérer des communes.

*La commission rejette successivement les amendements.*

*Amendement CE287 de Mme Christine Engrand.*

**Mme Christine Engrand (RN).** La loi « Climat et résilience » permet de ne pas comptabiliser l'installation de certains panneaux photovoltaïques. Un projet de décret d'application a été soumis à consultation publique en mai 2022. Les observations émanant d'associations, de collectifs citoyens, de professionnels et de citoyens qui y ont été annexées sont sans appel : six contributeurs seulement sont favorables au projet, vingt-deux demandent davantage de précisions et des gages de protection des espaces agricoles, soixante-sept y sont totalement défavorables.

Nous proposons donc de supprimer cette dérogation accordée aux panneaux photovoltaïques, qui n'est pas acceptée par nos concitoyens et qui va à l'encontre de la volonté de protéger les espaces naturels, agricoles et forestiers.

**M. Bastien Marchive, rapporteur.** Avis défavorable. Il faut distinguer trois situations. Les panneaux photovoltaïques peuvent être installés sur des toits : la zone est à l'évidence artificialisée. En zone agricole, l'agrivoltaïsme n'est autorisé que s'il permet l'exploitation agricole en dessous : puisqu'elle est cultivée, la zone n'est pas artificialisée. Le dernier cas est celui d'une friche : le décret sur la nomenclature indique qu'elle est considérée comme artificialisée, quelle qu'ait été sa destination et quel que soit son état – à moins qu'elle n'ait été renaturée, mais alors il n'y a pas de panneaux photovoltaïques.

Je suis donc favorable au maintien des dispositions de la loi « Climat et résilience ».

**M. Christophe Béchu, ministre.** Même avis. Les règles sont strictes, et nous avons besoin d'énergies renouvelables pour sortir des énergies fossiles.

**M. Thibault Bazin (LR).** Il est parfois envisagé de poser des panneaux photovoltaïques sur des friches, notamment très polluées. Or le décret de définition des friches n'est toujours pas paru. J'espère qu'en séance, nous pourrons supprimer le renvoi à un décret prévu à l'article L. 111-26 du code de l'urbanisme. Il y a là de vraies possibilités de développement économique.

**M. Christophe Béchu, ministre.** La consultation des parties prenantes sur le décret a commencé. Je vous en ferai parvenir le texte très vite, et en tout cas avant l'examen en séance publique. Il va, je crois, dans le sens que vous souhaitez.

*La commission rejette l'amendement.*

La réunion est suspendue de dix-huit heures trente à dix-huit heures quarante-cinq.

## **Chapitre IV – Prévoir les outils pour faciliter la transition vers le « ZAN »**

### **Avant l'article 11**

*La commission adopte l'amendement de cohérence légistique CE441 de M. Bastien Marchive, rapporteur.*

### **Article 11 : Dispositions relatives aux données d'artificialisation**

*Amendement de suppression CE331 du Gouvernement.*

**M. Christophe Béchu, ministre.** L'article 11 dispose que le Gouvernement fournit aux collectivités territoriales les données d'artificialisation, après avoir pris un décret qui précise les modalités de ce processus. Nous vous proposons d'aller plus vite en passant directement au décret. Il ne nous paraît pas utile d'inscrire cette disposition dans la loi.

**M. Bastien Marchive, rapporteur.** La mise à disposition des données est une bonne chose, mais je ne vois pas de raison de l'inscrire dans la loi, d'autant que la voie réglementaire permet d'ajuster la nature des données transmises en fonction de besoins qui pourraient être constatés au fur et à mesure. Avis très favorable.

*La commission adopte l'amendement.*

*En conséquence, l'article 11 est supprimé et les autres amendements tombent.*

### **Après l'article 11**



*Suivant l'avis du rapporteur, la commission rejette l'amendement CE12 de Mme Géraldine Grangier.*

*Amendement CE183 de M. Jocelyn Dessigny.*

**M. Bastien Marchive, rapporteur.** Avis défavorable.

**M. Christophe Béchu, ministre.** L'amendement est satisfait par le règlement actuel de plan local d'urbanisme (PLU).

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendement CE177 de Mme Catherine Couturier.*

**Mme Catherine Couturier (LFI-NUPES).** Nous souhaitons accroître la transparence en mettant à disposition du public, sur le site de l'Observatoire de l'artificialisation, les objectifs chiffrés de réduction de l'artificialisation intégrés aux documents de planification territoriaux. Il s'agit de renforcer le droit de participation et d'information du public.

**M. Bastien Marchive, rapporteur.** L'idée de mieux informer le public me paraît bonne. Certaines données sont déjà publiques. En revanche, il semble qu'il faille améliorer la rédaction de l'amendement. Je vous propose d'y travailler ensemble en vue de la séance. Je vous invite donc à retirer à l'amendement ; à défaut, j'y serai défavorable.

**M. Christophe Béchu, ministre.** La transparence est une excellente chose, et je partage pleinement votre objectif. Mes services me disent que l'amendement est satisfait. Nous allons le vérifier.

*La commission rejette l'amendement.*

**Article 12 :** *Création d'un sursis à statuer, d'un droit de préemption et d'un motif de refus d'autorisation d'urbanisme spécifiques aux enjeux de lutte contre l'artificialisation des sols*

*Amendement CE503 de M. Bastien Marchive.*

**M. Bastien Marchive, rapporteur.** Cet article propose une sorte de boîte à outils au bénéfice des communes : droit de préemption, sursis à statuer, droit au refus. C'est une démarche qui me paraît très bonne.

Je propose de supprimer le droit de préemption. Les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer) craignent des conflits avec le droit de préemption urbain comme avec leur propre droit de préemption.

**M. Christophe Béchu, ministre.** Sagesse. J'entends ce que dit le rapporteur ainsi que les doutes des Safer. L'idée du ZAN est de préserver les espaces agricoles, donc de faciliter la vie des Safer... Je suis favorable aussi à la lutte contre la spéculation foncière, donc à donner de nouveaux outils aux maires. Il faudra travailler sur ce sujet en vue de la commission mixte paritaire.

**Mme Anne-Laurence Petel (RE).** Nous voyons là deux politiques publiques qui entrent en contradiction. Le monde agricole, en particulier les Safer, s'inquiète. Nous leur avons donné de nouveaux droits pour faire face aux risques de concentration sociétaire. Le droit de préemption des maires est important, mais il faut en exclure les usages agricoles afin que les Safer puissent faire leur travail, c'est-à-dire aider de jeunes agriculteurs à s'installer. La souveraineté prioritaire demeure l'une de nos priorités.

**Mme Catherine Couturier (LFI-NUPES).** Ces outils doivent permettre aux collectivités de travailler sur l'urbanisation de leur territoire en évitant de nouvelles artificialisations. Il y a des situations qui ne sont pas simples : on a parlé des « dents creuses » qui sont considérées comme artificialisées ; en milieu rural, il y a aussi des bâtiments à l'abandon, avec plusieurs propriétaires... Le droit de préemption est important pour les maires, qui doivent réfléchir à l'aménagement de leur territoire. Il faut aussi préserver les terres agricoles et la forêt : vous ne serez pas surpris de me l'entendre dire. J'ajoute que les Safer travaillent souvent en partenariat avec les élus locaux. Je soutiens cet amendement.

*La commission adopte l'amendement.*

*En conséquence, les amendements CE5 de M. Dino Cinieri, CE123 de M. Vincent Descoeur, CE137 de M. Thibault Bazin, CE155 de M. Vincent Descoeur, CE218 de M. Dominique Potier, CE252 de M. André Chassaingne, CE327 de Mme Anne-Laurence Petel, CE35 et CE34 de M. Guy Bricout, CE288 de Mme Christine Engrand, CE41 de M. Lionel Tivoli et CE219 de M. Stéphane Delautrette tombent.*

*Amendements identiques CE442 de M. Bastien Marchive et CE337 de M. Pascal Lavergne.*

**M. Bastien Marchive, rapporteur.** Il s'agit cette fois de supprimer les alinéas 15 et 16, c'est-à-dire le droit au refus.

Les sénateurs ont voulu donner aux élus le droit de refuser un permis de construire, de manière discrétionnaire, si le projet semble de nature à empêcher la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale d'atteindre ses objectifs de la loi « Climat et résilience ». Il me semble toutefois que le sursis à statuer suffit à atteindre cet objectif, même s'il faudra l'encadrer. On ne pourra pas reprocher à un élu de surseoir, le temps d'y voir plus clair ; lui donner la possibilité de refuser un projet définitivement me semble disproportionné.

**M. Pascal Lavergne (RE).** Pour avoir été maire et vice-président d'une communauté de communes dont le PLU a mis sept ans à voir le jour, l'outil du sursis à statuer me semble très utile et beaucoup moins violent pour les administrés qu'un refus. Il permet aussi la discussion entre élus, ainsi qu'avec les porteurs de projet.

*La commission adopte les amendements.*

*En conséquence, les amendements CE178 de Mme Mathilde Hignet, CE222 de M. Stéphane Delautrette, CE364 de Mme Lisa Belluco et CE290 de Mme Christine Engrand tombent.*

Partie déjà relue par Thierry

*Amendement CE443 de M. Bastien Marchive et sous-amendement CE462 de M. Stéphane Delautrette.*

**M. Bastien Marchive, rapporteur.** L'amendement a pour objet de prévoir un sursis à statuer spécifique, pour laisser le temps aux élus d'intégrer les objectifs de la loi « Climat et résilience » dans leurs documents d'urbanisme. Tant que cela n'est pas fait, on ne saurait leur reprocher de ne pas parvenir à prendre une décision sur une demande de permis de construire. La demande étant faite pour un terrain spécifique, chaque collectivité devra s'interroger sur les terrains constructibles qui lui restent.

L'enjeu est d'encadrer le sursis à statuer qui a été consacré par les sénateurs, de manière fondée. Pour cela, il convient d'abord de le limiter dans le temps. Logiquement, la limite doit être le moment où l'on a adopté le document d'urbanisme, puisque son adoption a nécessité de définir les terrains constructibles, la trajectoire, les ambitions pour les différentes parties du territoire.

Ensuite, le sursis à statuer doit être motivé par le risque que l'autorisation de construire sollicitée compromette l'atteinte des objectifs de réduction de la consommation d'espaces. L'amendement précise que l'arrêté est motivé en considération de l'ampleur de la consommation résultant du projet ou de la faiblesse des capacités résiduelles de consommation.

Enfin, il faudra réfléchir d'ici à la séance à la façon dont on peut prendre en compte un ensemble de projets qui viendraient perturber la trajectoire fixée dans le document d'urbanisme et les objectifs de la loi « Climat et résilience » alors que, par nature, une autorisation d'urbanisme est délivrée pour un projet pris isolément.

**M. Stéphane Delautrette (SOC).** Le sous-amendement vise à supprimer la possibilité, pour le propriétaire des terrains auquel a été opposé un refus d'autorisation de construire ou d'utilisation du sol, de mettre en demeure la collectivité ou le service public d'en faire l'acquisition. On comprend la logique du sursis à statuer et de l'obligation d'acquisition pour une zone d'aménagement concerté ou tout projet que souhaite conduire la collectivité. Mais le paradigme est différent dans le cadre du ZAN : le sursis à statuer peut être utilisé pour faire obstacle à un projet qui serait contraire à ce que la collectivité souhaite sans qu'elle veuille en faire un autre à la place, ou pour réserver un terrain à la renaturation – dont le bilan environnemental, par ailleurs, n'est pas toujours positif.

**M. Bastien Marchive, rapporteur.** Je comprends l'idée du sous-amendement : il ne faudrait pas, en effet, que le sursis à statuer soit moins utilisé de crainte qu'on enjoigne à la commune d'immobiliser une partie significative de ses deniers publics, alors qu'elle souhaite simplement surseoir à statuer le temps de réaliser une analyse plus approfondie.

Il ne faut cependant pas oublier que le sursis à statuer porte une atteinte importante au droit de propriété puisque, pour le propriétaire du foncier, il gèle la possibilité de disposer de son bien comme il l'entend pendant la période. Le sous-amendement présente un risque d'inconstitutionnalité, en tant qu'il constitue une atteinte disproportionnée au droit de propriété. Pour ces raisons, je lui donne un avis défavorable.

**M. Christophe Béchu, ministre.** Je partage la crainte d'inconstitutionnalité. L'amendement semble apporter des garanties au dispositif. Aller plus loin, c'est prendre le risque d'être retoqué par le Conseil constitutionnel.

**M. Stéphane Delautrette (SOC).** Qu'on le veuille ou non, l'application du ZAN entraînera un changement de paradigme. La propriété et le droit à l'utilisation seront profondément modifiés dans les années qui viennent.

*La commission **rejette** le sous-amendement et **adopte** l'amendement.*

*En conséquence, les amendements CE6 de M. Dino Ciniéri, CE135 de M. Thibault Bazin, CE156 de M. Vincent Descoeur et CE101 de M. Paul Molac **tombent**.*

*Amendement CE396 de M. Paul Molac.*

**M. Paul Molac (LIOT).** Le présent amendement prévoit que le sursis à statuer dont traite l'article 12 ne peut être utilisé pour s'opposer à la réalisation d'un programme de logements locatifs sociaux.

**M. Bastien Marchive, rapporteur.** Je comprends et partage votre démarche. Il ne faut pas assimiler le ZAN à un frein à la construction de logements sociaux, mais il pourrait servir de prétexte à des élus pour refuser de tels projets. C'est cette dérive qu'envisage votre amendement. Toutefois, si l'on commence à introduire une dérogation pour le logement social, il est à craindre qu'en séance, d'autres demandes ne soient formulées, par exemple pour le logement en général. C'est pourquoi j'émetts un avis de sagesse.

**M. Christophe Béchu, ministre.** La dérogation se comprend si le programme n'inclut que des logements sociaux, mais il y a beaucoup d'opérations mixtes, avec, par exemple, 20 % de logements sociaux et 80 % de logements privés. On peut certainement travailler d'ici à la séance pour préciser les contours du dispositif. En l'état, la porte risque d'être un peu large puisqu'un seul logement social dans l'opération suffirait à rendre impossible le sursis à statuer.

**M. Paul Molac (LIOT).** La disposition doit-elle figurer dans la loi ou est-elle du domaine réglementaire ? Le Gouvernement pourrait déterminer par décret la part de logement social qui doit figurer dans l'opération. Le pourcentage pourrait alors facilement être revu. Il n'en ira pas de même s'il faut modifier la loi.

**M. Christophe Béchu, ministre.** L'atteinte au droit de propriété relève du domaine législatif. On ne peut pas traiter une évolution du sursis à statuer au niveau réglementaire dès lors que cela porte atteinte au droit de propriété : nous devons rester au niveau législatif.

**M. Dominique Potier (SOC).** Le défaut majeur de la proposition de loi est de manquer d'éléments de programmation. L'amendement de M. Molac apporte une partie de la réponse pour concilier les impératifs écologique et social. Si sa rédaction est maladroite, on peut le sous-amender. Pour répondre à la préoccupation très justifiée du ministre, il faudra notamment préciser que l'opération de construction est « principalement » ou « majoritairement » constituée de logements locatifs sociaux.

L'atteinte au droit de propriété serait levée dès lors que le pouvoir législatif se serait exprimé en apportant cette précision.

**M. le président Guillaume Kasbarian.** Nous ne sous-amenderons pas l'amendement en commission. S'il est adopté, nous apporterons ces précisions en séance.

**Mme Marina Ferrari (Dem).** Nous ne soutiendrons pas l'amendement. M. le ministre l'a rappelé, plus de 50 % des logements sociaux sont construits dans le cadre d'opérations privées : on ne peut pas considérer que la construction d'immeubles comprenant dix logements sociaux suffirait à lever le sursis à statuer.

Je rejoins M. Potier sur la nécessité de disposer d'éléments de programmation. Toutefois, nous avons aussi besoin de temps pour respecter les équilibres, qu'ils soient sociaux, de construction ou de densité par exemple. L'intention est louable, mais il est à craindre qu'elle n'entraîne des effets pervers.

**M. William Martinet (LFI-NUPES).** Je partage la préoccupation de M. Molac : le nouveau cadre législatif et réglementaire du ZAN ne doit pas être un obstacle à la production de logements sociaux. Je crains cependant qu'avec cet amendement, on ne donne des arguments à ceux qui ne veulent pas construire de logements sociaux, qui se serviront du ZAN pour se justifier.

En réalité, il est possible d'atteindre les objectifs de production de logements sociaux de la loi SRU en respectant le ZAN, par exemple en densifiant et en élaborant des projets adaptés. Nous ne soutiendrons donc pas l'amendement, car ce n'est pas rendre service au logement social que de l'opposer au ZAN.

**M. Grégoire de Fournas (RN).** Avec cet amendement, les communes qui n'ont plus la possibilité de construire du logement conventionnel à cause du ZAN n'auraient plus que la possibilité de construire du logement social. La disposition risque donc de remettre en cause le principe de mixité sociale, ce qui n'est pas une bonne idée.

**M. Frédéric Descrozaille (RE).** La réponse du rapporteur est éclairante : avec un tel amendement, nous hiérarchisons le droit – ce qui manque terriblement dans les lois et les codes que nous adoptons. Nous disons que le nouveau droit est subordonné au droit existant, qu'il ne doit pas être un prétexte pour ne pas construire de logements sociaux, en particulier pour ne pas respecter la loi SRU.

Quant à la précision juridique de M. le ministre, sans être constitutionnaliste ni juriste de formation, je sais en tant que député que nous « sur-légiférons » : nous adoptons en permanence des lois. Je le dis, car je suis personnellement favorable à l'amendement. Le groupe Renaissance, suivant l'avis de sagesse du rapporteur, devrait être plutôt pour.

**M. Thibault Bazin (LR).** L'article pose un problème : il prévoit un nouveau cas de sursis à statuer, spécifique au ZAN, alors qu'on a déjà un sursis à statuer de droit commun, qui permet de s'opposer à un projet s'il risque de compromettre des objectifs – de production, de mixité, de morphologie de logements. On a donc déjà les outils nécessaires. Parce qu'on en ajoute un, on s'aperçoit qu'il n'est pas coordonné avec le reste des objectifs, qui sont souvent intégrés au plan local d'urbanisme intercommunal valant programme local de l'habitat (PLUiH), aux programmations, aux équilibres. À un moment, on risque de mettre un verrou qui bloque les objectifs globaux d'aménagement durable et de mixité. Il faut être très prudent ; les maires le savent bien.

**M. Bastien Marchive, rapporteur.** Le débat est très intéressant. Le sursis à statuer reste un outil mis à la disposition des élus. Pour avoir signé de nombreux permis et avoir été confronté à des projets qui, bien que conformes aux documents d'urbanisme, ne « collaient » pas, je sais que les élus locaux sont souvent dans l'embarras. C'est leur quotidien.

L'enjeu est de mettre à leur disposition des outils qui leur permettent, dans un cadre légal et réglementé, d'appréhender les dossiers à l'aune des différents documents d'urbanisme, de leurs grandes orientations et de leurs objectifs politiques. Souvent, il y a un décalage dans le temps : l' élu doit reprendre le document d'urbanisme de son prédécesseur – à moins d'être élu depuis longtemps ! Ici, il s'agit non de répondre à ce décalage, mais d'éviter que les élus ne se retrouvent devant la nécessité d'arbitrer si un projet peut être validé sans avoir les documents d'urbanisme qui conviennent. Car, tant que les documents d'urbanisme n'intègrent pas les objectifs de la loi « Climat et résilience », les élus ne peuvent pas savoir si, demain, tel ou tel terrain restera constructible. D'où l'intérêt du sursis à statuer et la nécessité de l'encadrer en exigeant que le document d'urbanisme ait été adopté.

S'agissant du logement social, le sursis à statuer est très encadré. Le cas où un élu l'utiliserait pour bloquer un projet de logements sociaux existe, mais il n'est pas majoritaire. Il faut aussi rappeler que si l'on ne respecte pas la loi SRU, on est sanctionné – sursis à statuer ou pas.

Il est donc important de maintenir le sursis à statuer. Chacun votera en son âme et conscience, mais nous avons eu de nombreuses alertes. Dans tous les cas, il faudra apporter des précisions en vue de la séance, pour savoir quel taux s'applique, si un logement social suffit à lever le sursis – cela ne semble pas souhaitable – ou s'il faut se référer au taux indiqué dans la loi SRU. Ainsi, il serait cohérent de dire que si l'opération contient 20 % ou 25 % de logements sociaux, selon le territoire, on ne peut pas surseoir à statuer et on ne la bloque pas, car elle va dans le sens des objectifs SRU. Je suis néanmoins sensible à l'approche qui consiste à éviter d'opposer logement social et ZAN.

**M. Christophe Béchu, ministre.** Ces débats m'éclairent au moins sur la nécessité de donner ma position : elle sera défavorable en l'état. Je suis en effet sensible aux arguments de M. Martinet, qui met en garde contre le fait d'établir un lien entre ZAN et logement social. Alors que nous avons discuté d'amendements expliquant qu'à cause du ZAN, il fallait diminuer les taux de SRU, et compte tenu de ce que j'ai entendu au Sénat et dans certains secteurs, j'estime que l'on met un doigt dans cet engrenage.

Au fur et à mesure que la discussion avance, on voit qu'il va falloir construire une cathédrale, avec des pourcentages d'entrée, des leviers, etc. Nous allons devoir entrer dans une complexité qui devrait normalement être de niveau réglementaire, mais qui est remontée au niveau législatif par l'atteinte au droit de propriété. Je préférerais que l'on sorte de commission sans dispositif, que chacun prenne un temps de réflexion avant l'hémicycle, plutôt que de voter un mécanisme bancal dont on risquerait de chercher ensuite à sortir car la somme des avantages serait inférieure à la somme des inconvénients.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendement CE419 de Mme Lisa Belluco.*

**Mme Julie Laernoès (Écolo-NUPES).** Cet amendement d'appel vise à enclencher un débat sur l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser. Certaines de ces zones ont été définies il y a plusieurs années, alors que l'objectif ZAN n'existait pas. Étant donné l'importance de ralentir au plus vite l'artificialisation des sols, il paraît opportun de s'interroger sur des zonages devenus caducs avec la création du nouvel objectif. C'est

pourquoi il faut discuter d'un moratoire sur l'ouverture d'espaces d'artificialisation. La zone à urbaniser du PLU est une zone de transition, qui permet de transformer progressivement des espaces non bâtis en terrains constructibles.

Avec ces nouveaux objectifs de sobriété foncière, nous proposons de réfléchir systématiquement avant d'ouvrir à l'urbanisation de nouveaux espaces. L'ouverture de nouveaux espaces constructibles doit être mise en pause, pour repenser l'aménagement local d'un territoire.

Cette demande est notamment soutenue par Terre de liens, et va de pair avec une consultation citoyenne locale sur l'ensemble de ces zonages. Cette consultation devrait faire apparaître que certains sont obsolètes et méritent d'être repensés. Ce n'est que pour les zonages qui restent pertinents que le moratoire pourrait être levé.

**M. Bastien Marchive, rapporteur.** L'ouverture de nouveaux terrains à l'urbanisation est déjà très encadrée, notamment par la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Alur) ou par les orientations d'aménagement et de programmation, qui doivent conditionner l'ouverture de nouvelles surfaces en matière d'usages.

En outre, ce n'est pas parce que l'on ouvre un terrain à la construction que la consommation d'espaces augmente : on peut imaginer que, dans le cadre de réflexions globales, on ferme deux hectares à la construction tout en ouvrant un autre, dans un projet d'aménagement du territoire cohérent. Le moratoire empêcherait cela. Par exemple, si, hier, on avait un projet urbain pour 10 hectares de droits à construire, et que demain on doit renoncer à ce projet parce qu'on n'a plus que 5 hectares, on peut avoir besoin de concentrer les droits à construire ailleurs sur la commune, ce qui ne serait pas possible avec le moratoire.

Pour toutes ces raisons, je suis défavorable à votre amendement.

**M. Christophe Béchu, ministre.** Je comprends l'intérêt et la philosophie de votre amendement, mais on a maintenant « ceinture et bretelles » : on a le nombre d'hectares, le sursis à statuer, qui est une occasion supplémentaire de bloquer des projets, et, dans le droit existant, des dispositions allant dans le même sens. Je considère votre amendement comme satisfait.

**Mme Julie Laernoès (Écolo-NUPES).** Il s'agit de zones classées AU (à urbaniser) dans les PLU, qui ne sont pas encore artificialisées. Parfois, des projets y ont été prévus, qui n'ont plus lieu d'être ou méritent d'être repensés. C'est pourquoi cet amendement d'appel vise à déclasser ces zones qui ne sont pas encore construites. Il s'agit de rouvrir la réflexion sur l'ensemble des zones, y compris celles classées en AU.

**M. Mickaël Cosson (Dem).** Il existe déjà des dispositions qui vont dans ce sens. Les zones classées 2AU deviennent des zones agricoles dès lors que le PLU a été validé depuis plus de neuf ans : on a bien « ceinture et bretelles » ! Les services de l'État rendent déjà, mécaniquement, impossible à des communes d'urbaniser comme cela était prévu.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle adopte l'article 12 modifié.*

## Après l'article 12

*Amendements identiques CE312 de M. Vincent Rolland et CE391 de M. Julien Rancoule.*

**M. Vincent Rolland (LR).** Il s'agit de donner aux communes peu ou très peu denses au sens de la grille communale de densité de l'Insee la possibilité d'acquérir des biens sans maître ou présumés tels. Cela faciliterait la mobilisation du foncier dans le cadre du ZAN.

**M. Julien Rancoule (RN).** Il s'agit en effet d'étendre à tous les territoires ruraux la réduction du délai pour récupérer les biens sans maître. Le nouvel objectif de zéro artificialisation nette impose aux communes rurales un effort extraordinaire pour réhabiliter la totalité du foncier bâti existant. Nous devons mieux les accompagner face à cet objectif qui a été imposé de manière identique dans toute la France, sans prendre en considération les réalités locales, qui sont très disparates.

La réduction est déjà en œuvre dans les zones de revitalisation rurale (ZRR), souvent critiquées pour leur ciblage, qui ne prend pas en compte la totalité des territoires ruraux. Cet amendement a été proposé par l'Association des maires ruraux de France.

**M. Bastien Marchive, rapporteur.** Depuis ce matin, nous parlons de la lutte contre l'artificialisation des sols. Je ne vois pas ce que cette disposition vient faire dans le texte. Je ne dis pas que la question des biens sans maître n'est pas importante, mais la proposition de loi n'est pas le lieu pour l'aborder. Par ailleurs, vous l'avez dit, les communes des ZRR sont déjà concernées par la réduction. Elles représentent une commune sur deux en France. Il ne semble pas pertinent d'étendre la mesure à toutes les communes.

**M. Christophe Béchu, ministre.** L'application de ce dispositif concernerait 30 476 communes, contre 17 000 aujourd'hui. Je n'en écarte pas le principe, et je comprends l'intérêt, mais je pense que la proposition de loi n'est pas le bon véhicule. La Première ministre effectuera demain un déplacement consacré à la ruralité, où elle annoncera un projet « France ruralité ». Des amendements de ce type, qui posent la question de l'homogénéisation et déplacent le curseur du droit de propriété pour 13 000 communes, seraient plus à leur place dans une loi « Ruralité » que dans une loi « ZAN ».

**Mme Catherine Couturier (LFI-NUPES).** Dans les petits bourgs, le fait de pouvoir récupérer rapidement les biens sans maître constitue un enjeu pour les élus locaux. En réduisant les délais, on permettrait de reconstruire sur du bâti ; à défaut, on continue à artificialiser.

**M. Dominique Potier (SOC).** J'avais été à l'initiative d'une disposition de la loi Alur qui a élargi aux EPCI à fiscalité propre la compétence en matière de gestion des biens sans maître. Ces établissements ont seuls la capacité technique de le faire, dans le cadre d'une programmation et conformément aux règles du PLUi. L'objectif peut être de conduire des restructurations agricoles à haute valeur ajoutée ou des projets urbains. Si l'on devait



faire évoluer le droit, il faudrait plutôt encourager la planification écologique dans le cadre des EPCI, ce qui devrait s'inscrire dans un débat plus vaste sur la ruralité.

*La commission rejette les amendements.*

*Amendement CE221 de M. Dominique Potier.*

**M. Dominique Potier (SOC).** Le présent amendement, issu d'une proposition des chambres d'agriculture, vise à ce que le porteur d'un projet sollicitant une autorisation d'urbanisme ne puisse l'obtenir si l'étude agricole et la compensation agricole collective n'ont pas été mises en œuvre. Afin de garantir l'effectivité du dispositif, il serait possible de saisir le juge pour lui demander d'ordonner la réalisation des mesures de compensation sous astreinte. Actuellement, cette compensation n'est pas contraignante, ce qui incite certains porteurs de projets à s'en affranchir, sans conséquence. L'enjeu est de taille, puisqu'il s'agit de préserver les terres agricoles, leur capacité à nourrir la population et à fournir des services écosystémiques. Il serait donc incompréhensible que la compensation demeure facultative. Les porteurs de projets doivent faire face à leurs responsabilités : la perte d'une terre agricole doit être justifiée par une création de valeur, après une étude agricole rigoureuse.

**M. Bastien Marchive, rapporteur.** Cet amendement vise à imposer un avis conforme de la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) sur les projets agricoles. À l'heure actuelle, le préfet décide après avoir entendu l'ensemble des acteurs du monde agricole et les élus locaux compétents en matière de planification.

Votre amendement présente un lien assez ténu avec le texte. En outre, les territoires disposent déjà de plusieurs outils pour protéger les espaces agricoles, à l'image des zones agricoles protégées et des périmètres de protection des espaces agricoles et naturels périurbains. Pour avoir siégé au sein d'une CDPENAF, je peux vous assurer que le préfet tient toujours compte de l'avis des experts – les Safer (sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural), les chambres d'agriculture, les syndicats d'agriculteurs... Le système actuel fonctionnant de manière satisfaisante, je ne vois pas l'intérêt de prévoir un avis conforme.

**M. Christophe Béchu, ministre.** Chaque hectare supprimé par l'artificialisation est une perte de potentiel nourricier et écosystémique. C'est ce qui guide toute notre réflexion. Mais la présente disposition va trop loin, et porterait atteinte à l'équilibre que nous essayons de construire. Comme l'a dit le rapporteur, dans l'écrasante majorité des cas, on suit l'avis de la CDPENAF. Lui laisser le dernier mot serait excessif. Je considère qu'il s'agit d'un amendement d'appel nous demandant d'être attentifs aux dispositifs de préservation du monde agricole, mais je ne peux y donner un avis favorable.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendement CE220 de M. Stéphane Delautrette.*

**M. Stéphane Delautrette (SOC).** Cet amendement, qui a été élaboré avec France urbaine, vise à étendre le sursis à statuer aux procédures de modification des PLU qui

auraient pour objectif de fermer des zones ouvertes à l'urbanisation à des fins de réduction de la consommation d'espace et de l'artificialisation des sols.

**M. Bastien Marchive, rapporteur.** L'amendement est satisfait par celui que nous avons adopté à l'article 12 sur le sursis à statuer, à une nuance près : votre rédaction pérennise le droit de surseoir à statuer, alors que nous l'avons conditionné à l'adoption du document d'urbanisme, qui le justifie. Demande de retrait ou défavorable.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendement CE264 de Mme Marjolaine Meynier-Millefert.*

**Mme Marjolaine Meynier-Millefert (RE).** L'amendement autorise la délivrance d'un permis d'aménager portant sur plusieurs sites pour réaliser une opération d'aménagement qui artificialiserait d'un côté, mais compenserait en rendant à la nature, de l'autre, 50 % de la surface du projet. Ce serait une opération neutre, en cohérence avec l'objectif poursuivi à l'horizon 2050. L'idée serait de donner un peu de souplesse aux projets, sur le modèle des opérations de revitalisation de territoire.

**M. Bastien Marchive, rapporteur.** À l'heure actuelle, la loi ne permet de mener des projets d'aménagements multisites que pour réaliser du bâti. Puisque la renaturation fera partie intégrante de l'aménagement de demain, il serait en effet intéressant d'élargir cette faculté à ce type d'opération. Cela étant, la rédaction de votre amendement nécessite un examen plus approfondi. Je vous propose de le retirer afin que nous en discutons d'ici à la séance.

*L'amendement est retiré.*

**Article 12 bis :** *Comptabilisation sur la période 2011-2021 de l'artificialisation des projets autorisés ou appartenant à des opérations autorisées avant 2021*

*Amendements de suppression CE332 du Gouvernement, CE179 de M. Perceval Gaillard, CE338 de M. Pascal Lavergne et CE365 de Mme Lisa Belluco.*

**M. Christophe Béchu, ministre.** L'article 12 bis porte sur trois types de projets. S'agissant de ceux qui sont réalisés dans des zones d'aménagement concerté créées avant la loi « Climat et résilience », nous voulons préciser les règles par une instruction technique. Pour les autres, l'article ne se justifie pas, en particulier parce que les opérations d'intérêt national (OIN) concernent souvent une zone d'artificialisation très étendue. D'où la demande de suppression.

**Mme Catherine Couturier (LFI-NUPES).** Nous souhaitons supprimer cet article, qui soustrait à la comptabilisation des espaces artificialisés les projets déposés avant l'entrée en vigueur de la loi « Climat et résilience », et qui donnerait ainsi un droit à artificialiser

supplémentaire. Je ferai observer que l'article 13, dont certaines dispositions ont été supprimées hier, prend en compte les surfaces renaturées par les collectivités territoriales depuis l'adoption de la loi « Climat et résilience ». Il obéit ainsi à la même logique que l'article 12 *bis*, à savoir étendre la surface pouvant être artificialisée.

**Mme Julie Laernoès (Écolo-NUPES).** L'article entraînerait une régression car il introduit de la souplesse dans la comptabilisation des espaces artificialisés, notamment ceux ayant fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique (DUP) ou d'une déclaration de projet avant le 22 août 2021 : ils seraient décomptés dans la période 2011-2021.

**M. Bastien Marchive, rapporteur.** Les espaces concernés représentent pas moins de 60 000 hectares ! Avis favorable à la suppression.

*La commission adopte les amendements.*

*En conséquence, l'article 12 bis est **supprimé** et les autres amendements **tombent**.*

**Article 14 :** *Rapport au Parlement sur l'ingénierie publique territoriale en faveur de l'objectif de zéro artificialisation nette des sols*

*Amendement CE448 de M. Bastien Marchive, et sous-amendements CE504 et CE505 de M. Stéphane Delautrette.*

**M. Bastien Marchive, rapporteur.** Cet amendement vise à introduire la clause de revoyure dont nous avons parlé, afin de dresser un bilan à mi-chemin, en 2026. Ce sera l'occasion d'examiner l'application des dispositions relatives aux projets d'envergure nationale et à la garantie rurale, l'impact de la loi « Climat et résilience » sur le logement, la préservation de la biodiversité et le développement économique, mais aussi des sujets fiscaux et d'ingénierie, sans oublier de nombreuses autres questions qui ont fait l'objet de demandes de rapport, auxquelles je donnerai donc un avis défavorable.

**M. Stéphane Delautrette (SOC).** Le sous-amendement CE504 vise à préciser le contenu de cette clause, afin de vous rappeler les engagements que vous avez pris tout à l'heure.

**M. Dominique Potier (SOC).** Le sous-amendement CE505 vise à étendre le champ de l'amendement aux dispositifs mobilisés par l'État. À cette précision près, nous soutenons pleinement l'amendement du rapporteur, car nous pensons que la proposition de loi rate complètement sa cible. Si l'objectif était d'instituer une garantie rurale, il ne fallait pas le faire de la manière proposée par le Sénat. Nous n'avons pas eu le courage, collectivement – ni, peut-être, les moyens politiques – d'inventer un autre dispositif, ce que nous regrettons profondément. La clause de revoyure devrait être l'occasion de refaire de la planification urbanistique à l'échelle intercommunale, dans l'intérêt général, et de sortir de cette garantie rurale démagogique qui déformera nos territoires et offrira des possibilités néfastes à des promoteurs.

**M. Bastien Marchive, rapporteur.** Je suis favorable au sous-amendement CE505, qui répare un oubli, à savoir la prise en compte des données transmises par l'État. Le sous-amendement CE504, quant à lui, est déjà satisfait, puisque l'on écrit expressément que les projets d'envergure nationale seront intégrés au bilan.

**M. Christophe Béchu, ministre.** Je partage l'avis du rapporteur. Le bilan permettra de vérifier que le dispositif a été correctement calibré. Je comprends le point de vue de M. Potier, mais je ne le partage pas. Nous devons enclencher l'application du ZAN en visant l'horizon 2050. M. Potier, qui est à l'origine d'un SCoT assez impressionnant et précurseur avec une forme de droit à l'hectare et un encadrement, sait mieux que personne que les schémas de cohérence territoriale ne se font pas en un jour. Il ne faut pas rejeter d'emblée la garantie rurale : nous verrons comment les maires s'en saisiront. Mais je ne crois pas un instant qu'un promoteur ira voir le maire d'une commune de quinze habitants pour réclamer de construire quelque chose sur son hectare disponible.

**M. Dominique Potier (SOC).** Le projet que vous évoquez a dix ans ! Nous y avons passé des années, pour finir par un vote à l'unanimité. Mais maintenant, il faut passer à une nouvelle étape : nous devons faire face à l'urgence climatique, aux impératifs de sauvegarde de la biodiversité. Il faut accélérer. Nous avons des propositions, avec les écologistes, qui auraient favorisé l'acceptabilité du ZAN dans les territoires ruraux, mais des contraintes politiques nous ont empêchés de les présenter. Nous le regrettons vivement. Mais au moins la clause de revoyure nous permettra d'être à la hauteur des défis.

*La commission rejette le sous-amendement CE504.*

*Elle adopte successivement le sous-amendement CE505 et l'amendement sous-amendé.*

*En conséquence, l'article 14 est ainsi rédigé et les amendements CE207 de M. Vincent Rolland et CE31 de M. Guy Bricout tombent.*

## **Après l'article 14**

*Amendement CE79 de Mme Marie Pochon.*

**Mme Julie Laernoes (Écolo-NUPES).** Cet amendement vise à instaurer un moratoire sur la délivrance des permis de construire ayant pour objet la construction, l'élargissement ou le prolongement d'autoroutes ou de routes à chaussées séparées par un terre-plein central. Les projets routiers sont le deuxième facteur d'artificialisation des sols : ils entraînent notamment la destruction de terres agricoles, de zones humides et de forêts. Leurs promoteurs mettent souvent en avant le gain de temps et la fluidification du trafic. Or, il n'en est rien. L'Agence de la transition écologique (Ademe) a montré, en 2021, que la création de voies de circulation engendre une demande supplémentaire de trafic automobile, qui entraîne des effets négatifs en termes d'émissions et de qualité de l'air. Le collectif « La déroute des routes » estime que les projets routiers menacent près de 4 500 hectares de terres.

Le secteur des transports est un des premiers responsables des émissions de gaz à effet de serre, majoritairement du fait du transport routier.

**M. Bastien Marchive, rapporteur.** Cette proposition de loi ne me paraît pas être le véhicule juridique adapté pour traiter ce sujet. Elle vise à encadrer la quantité d'artificialisation sans se prononcer sur la destination des surfaces artificialisées, comme on l'a vu, tout à l'heure, lors du débat sur le sursis à statuer concernant les logements sociaux. En outre, les enjeux de mobilité, de développement économique et de désenclavement de la ruralité rendent nécessaire la construction de routes.

**M. Christophe Béchu, ministre.** Dans cette matière, on ne peut pas adopter une position unique pour l'ensemble du pays. Certes, il faut construire moins de routes et accroître notre résilience, mais prononcer un moratoire reviendrait à mépriser les réalités locales.

**Mme Julie Laernoès (Écolo-NUPES).** Monsieur le rapporteur, les amendements que nous avons examinés sur les logements sociaux visaient à les exclure de la comptabilisation de l'artificialisation des sols. Ce serait l'opposé de ce que nous voulons pour les projets autoroutiers. Mais en l'occurrence, puisque ces projets sont le deuxième facteur d'artificialisation, nous voulons tout simplement que les engagements pris se traduisent en actes : or le ministre Clément Beaune a indiqué que notre priorité devait être le développement du transport ferroviaire et non plus la construction d'autoroutes. On ne désenclave pas par les routes, mais par les gares.

**M. Mickaël Cosson (Dem).** Je comprends la philosophie de l'amendement, mais je rappelle qu'une route n'est pas soumise à l'exigence de la délivrance d'un permis de construire : cet amendement n'a rien à faire ici.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendement CE389 de M. Julien Rancoule.*

**M. Julien Rancoule (RN).** Cet amendement, issu d'une proposition de l'Association des maires ruraux de France, vise à nommer des référents ZAN au sein du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), pour apporter aux communes une ingénierie spécifique. Les maires des petites communes sont parfois empêchés de mener à bien leurs projets, d'abord du fait de l'insuffisance de leurs ressources budgétaires, mais aussi du manque d'assistance en ingénierie. Ils se sentent démunis devant la complexité des projets. Les référents permettraient de mieux les accompagner.

**M. Bastien Marchive, rapporteur.** Ce n'est pas en nommant un référent ZAN que vous réglerez tous ces problèmes. Le Cerema met déjà des données à disposition. L'Ademe et l'Agence nationale de la cohésion des territoires accompagnent les collectivités. De leur côté, les préfetures et sous-préfetures sont proches des élus locaux et très disponibles, à l'instar des associations d'élus locaux. Enfin, je ne suis pas certain qu'il faille un référent spécifique au ZAN. L'enjeu réside plutôt dans l'élaboration d'un document d'urbanisme qui permette de planifier l'aménagement.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendements CE173 et CE172 de M. William Martinet.*

**M. William Martinet (LFI-NUPES).** Par l'amendement CE173, nous souhaitons que le rapport d'évaluation de la politique de limitation de l'artificialisation des sols soit établi annuellement et non pas, comme c'est le cas actuellement, tous les cinq ans. Cela permettrait d'améliorer l'évaluation de la politique menée et de mieux coordonner les actions de réduction de l'artificialisation. L'amendement CE172 vise à intégrer l'aspect social du ZAN.

**M. Bastien Marchive, rapporteur.** L'amendement CE172 est satisfait, puisque la clause de revoyure prendra en compte le logement. S'agissant de l'amendement CE173, l'urbanisme ne s'appréhende pas annuellement mais sur le temps long, pour mesurer les effets des politiques menées. Avis défavorable.

*La commission rejette successivement les amendements.*

*Amendement CE390 de M. Julien Rancoule.*

**M. Julien Rancoule (RN).** Dans la même logique que mon amendement précédent, celui-ci vise à nommer un référent ZAN auprès de chaque préfet de département pour accompagner les communes. Les maires des petites communes, qui font un travail remarquable, sont demandeurs. Ils ont de bons projets, mais ils ne parviennent pas toujours à les mener à bien en raison d'un manque d'ingénierie. En tant que délégués départementaux de l'Agence nationale de la cohésion des territoires, les préfets sont particulièrement indiqués pour les accompagner vers ce type de prestations, qui leur permettrait d'appliquer l'objectif ZAN.

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission rejette l'amendement.*

*Amendement CE180 de Mme Catherine Couturier.*

**M. William Martinet (LFI-NUPES).** Dans un délai de douze mois à compter de la promulgation de la loi, le Gouvernement doit remettre au Parlement un rapport relatif aux conséquences de l'objectif « Zéro artificialisation nette » sur la biodiversité.

Certes, les questions liées à l'urbanisme supposent de réfléchir sur le temps long mais cela n'interdit en rien de disposer de mises à jour régulières, d'où notre proposition d'annualisation. L'objectif ZAN, qui nous semble lointain, arrivera très vite. Sur une première période de dix ans, en l'état, il n'y aura qu'un seul rapport pour nous permettre de réorienter les politiques publiques. Les dates butoirs de 2031 et 2050 nous imposent d'être plus réactifs.

**M. Bastien Marchive, rapporteur.** L'amendement CE448, qui rédige l'article 14, prévoit une clause de revoyure avec un rapport qui « contient un examen approfondi des conséquences de ce régime sur la préservation de l'environnement naturel et de la

biodiversité, et formule des préconisations pour la renforcer ». Votre amendement est donc satisfait. Demande de retrait ou avis défavorable.

**M. Christophe Béchu, ministre.** Même avis.

L'année 2026 viendra également très vite, et ce sera encore durant cette législature : que vaudrait un rapport avec des Sraddet qui ne seraient pas votés ? En 2027, en revanche, le jeu démocratique permet à chacun de penser qu'il sera aux manettes et qu'il pourra faire valoir sa propre vision. Nous sommes dans notre rôle en offrant une visibilité jusqu'aux prochaines élections municipales.

*La commission rejette l'amendement.*

## Titre

*Amendements CE446 de M. Bastien Marchive et CE324 de M. Vincent Rolland (discussion commune).*

**M. Bastien Marchive, rapporteur.** La notion de ZAN n'étant pas juridique, je propose comme titre : « *Proposition de loi visant à renforcer l'accompagnement des élus locaux dans la mise en œuvre de la lutte contre l'artificialisation des sols* ».

**M. Vincent Rolland (LR).** Nous proposons : « *Proposition de loi visant à rendre les objectifs de zéro artificialisation nette compatibles avec les objectifs du développement durable* ».

**M. Bastien Marchive, rapporteur.** Le présent texte concerne les objectifs de la loi « Climat et résilience » visant à diminuer de 50 % l'artificialisation des sols de 2021 à 2031, et non l'objectif ZAN, qui est à horizon 2050. De surcroît, je le répète, la notion de ZAN n'a pas de valeur juridique. Avis défavorable.

**M. Christophe Béchu, ministre.** Avis de sagesse sur l'amendement CE446 et avis défavorable à l'amendement CE324.

**M. Dominique Potier (SOC).** Je ne voterai pas en faveur de l'amendement CE446. C'est un titre « bonne conscience », alors que nous avons besoin d'une clause de revoyure plus précoce et régulière. Nous sommes contraints par le Sénat, nous ne pouvons pas mener un véritable travail de planification, mais celui-ci devra néanmoins être accompli le plus tôt possible. Un véritable accompagnement aurait imposé de corriger la couverture des SCoT et des PLUi à l'échelle nationale, seuls dispositifs vertueux permettant de mettre en œuvre notre assurance vie : la planification écologique.

*La commission adopte l'amendement CE446.*

*En conséquence, l'amendement CE324 tombe.*

*La commission **adopte** l'ensemble de la proposition de loi **modifiée**.*



## **Membres présents ou excusés**

### **Commission des affaires économiques**

Réunion du mercredi 14 juin 2023 à 17 h 15

*Présents.* - Mme Anne-Laure Babault, M. Philippe Bolo, Mme Françoise Buffet, M. Mickaël Cosson, M. Romain Daubié, M. Stéphane Delautrette, M. Frédéric Descrozaille, Mme Virginie Duby-Muller, Mme Christine Engrand, Mme Marina Ferrari, M. Grégoire de Fournas, Mme Charlotte Goetschy-Bolognese, Mme Florence Goulet, Mme Géraldine Grangier, M. Alexis Izard, M. Guillaume Kasbarian, Mme Julie Laernoës, M. Maxime Laisney, M. Pascal Lavergne, Mme Annaïg Le Meur, M. Hervé de Lépinau, M. Bastien Marchive, M. William Martinet, M. Nicolas Meizonnet, M. Paul Molac, M. Philippe Naillet, M. Patrice Perrot, Mme Anne-Laurence Petel, M. Charles Rodwell, M. Vincent Rolland, Mme Anaïs Sabatini, M. Stéphane Travert, Mme Aurélie Trouvé, M. Stéphane Vojetta

*Excusés.* - Mme Marie-Noëlle Battistel, Mme Anne-Laure Blin, Mme Sophia Chikirou, M. Perceval Gaillard, Mme Hélène Laporte, Mme Nicole Le Peih, M. Aurélien Lopez-Liguori, Mme Sandra Marsaud, Mme Yaël Menache, M. Paul Midy, M. Jiovanny William

*Assistaient également à la réunion.* - M. Thibault Bazin, Mme Cyrielle Chatelain, Mme Annick Cousin, Mme Catherine Couturier, M. Jean-François Lovisolo, Mme Marjolaine Meynier-Millefert, M. Dominique Potier, M. Julien Rancoule, M. Jean-Luc Warsmann