



N° 2559

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 3 mars 2026.

PROPOSITION DE LOI

relative à la cessibilité des droits à l'artificialisation et à la création de crédits de construction,

(Renvoyée à la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par

M. Marc CHAVENT,

député.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La lutte contre l’artificialisation des sols s’est imposée, au fil des dernières années, comme un impératif majeur de nos politiques publiques d’aménagement du territoire.

Consacré par la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, l’objectif de « Zéro Artificialisation Nette » (ZAN) à l’horizon 2050, précédé d’une étape de réduction de moitié de la consommation d’espaces naturels, agricoles et forestiers d’ici 2030, marque une rupture paradigmatique dans notre rapport au foncier.

Ce tournant législatif, nécessaire à la préservation de la biodiversité et à la prévention des risques climatiques, implique une révision profonde des documents d’urbanisme, déclinée du schéma régional d’aménagement, de développement durable et d’égalité des territoires (SRADDET) jusqu’aux plans locaux d’urbanisme. Si le législateur a récemment entendu les inquiétudes des élus locaux en introduisant, par la loi du 20 juillet 2023, des mécanismes de garantie rurale et une conférence de gouvernance, l’application arithmétique des quotas d’artificialisation continue de soulever des difficultés opérationnelles et financières considérables pour nombre de collectivités territoriales.

Il apparaît en effet que la répartition administrative des droits à construire, telle qu’elle résulte de la territorialisation des objectifs régionaux, peut conduire à des impasses locales préjudiciables à l’équilibre économique des territoires. Certaines communes, disposant d’une dynamique démographique ou économique forte, se trouvent freinées par un plafond d’artificialisation atteint, tandis que d’autres, confrontées à la déprise ou disposant d’un foncier dégradé important, peinent à valoriser leur patrimoine. Plus spécifiquement, la question du financement de la renaturation demeure le point aveugle du dispositif actuel. La réhabilitation des friches industrielles ou commerciales, souvent polluées, représente un coût prohibitif pour les collectivités sinistrées qui en ont la charge. En l’état actuel du droit, la « renaturation » d’un site ne génère pas de bénéfice immédiat suffisant pour couvrir les frais de désimperméabilisation et de dépollution, créant ainsi une situation de blocage où le foncier dégradé reste en l’état, faute de modèle économique viable pour le rendre à la nature. La rigidité du système actuel empêche ainsi une péréquation

vertueuse entre les territoires qui ont besoin de consommer de l'espace et ceux qui pourraient en « produire » par la renaturation.

La présente proposition de loi entend remédier à cette rigidité sans remettre en cause l'ambition nationale de sobriété foncière. Elle vise à introduire un mécanisme de flexibilité et de solidarité financière par la création d'un marché des droits à l'artificialisation et de crédits de construction.

La philosophie de ce texte repose sur un principe de neutralité nationale : permettre l'échange de droits entre collectivités ne modifie pas le solde global d'artificialisation autorisé par la loi Climat et Résilience, mais permet d'optimiser son allocation spatiale. Il s'agit de conférer une valeur économique à l'effort de renaturation. Ainsi, une commune disposant d'une friche industrielle pourrait financer sa coûteuse dépollution en cédant les droits à construire « libérés » ou les crédits générés par cette renaturation à une autre collectivité ou à un aménageur dont le développement nécessite une emprise foncière. Ce dispositif transforme une contrainte administrative en un levier d'aménagement, favorisant la régénération des sols là où elle est la plus nécessaire, tout en permettant le développement de projets majeurs là où ils sont pertinents, le tout sans artificialiser un seul mètre carré supplémentaire à l'échelle nationale par rapport à la trajectoire fixée.

Pour mettre en œuvre ce mécanisme de complémentarité, le dispositif législatif s'articule autour de trois axes principaux modifiant le code de l'urbanisme et le code général des collectivités territoriales.

L'**article 1^{er}** insère un nouveau chapitre au sein du code de l'urbanisme dédié au marché des droits à l'artificialisation. Il autorise explicitement les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à céder, par convention, tout ou partie de leurs droits à l'artificialisation au profit d'autres collectivités. Ce même article innove en créant la notion juridique de « crédits de construction », titres représentatifs d'une surface renaturée, qui peuvent être acquis par des acteurs publics ou privés pour compenser la consommation d'espaces de leurs propres projets. Dans cette logique, il est prévu que les projets industriels ou de logement d'intérêt majeur puissent être exemptés du décompte local de l'artificialisation, à la condition stricte que le pétitionnaire acquière des crédits de construction équivalents, garantissant ainsi une opération blanche sur le plan environnemental.

L'**article 2** modifie le code général des collectivités territoriales pour consacrer la liberté contractuelle des collectivités dans l'échange, l'aliénation ou l'acquisition de ces quotas, sécurisant ainsi juridiquement ces transactions d'un genre nouveau.

Enfin, l'**article 3** assure la recevabilité financière de la proposition de loi par la création d'une taxe additionnelle sur les tabacs.

Telles sont les raisons pour lesquelles il vous est demandé d'adopter la présente proposition de loi.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① Le code de l'urbanisme est ainsi modifié :
- ② 1° Après l'article L. 141-8, il est inséré un article L. 141-8-1 ainsi rédigé :
- ③ « *Art. L. 141-8-1.* – Les projets industriels ou de construction de logements d'intérêt majeur ne sont pas décomptés de l'objectif de réduction de l'artificialisation des sols dès lors que le pétitionnaire justifie de l'acquisition de crédits de construction mentionnés à l'article L. 171-5-2 à due concurrence de la surface artificialisée par le projet. Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret. »
- ④ 2° Après le chapitre I^{er} du titre VII du livre I^{er}, il est inséré un chapitre I^{er} *bis* ainsi rédigé :
- ⑤ « *CHAPITRE I^{ER} BIS*
- ⑥ « *Marché des droits à l'artificialisation*
- ⑦ « *Art. L. 171-2.* – Nonobstant toute disposition contraire, une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme peut céder, à titre gratuit ou onéreux, par convention, tout ou partie de ses droits à l'artificialisation des sols, tels que définis par les documents de planification régionale ou locale, au profit d'une autre collectivité territoriale ou d'un autre établissement public de coopération intercommunale.
- ⑧ « *Art. L. 171-3.* – Les opérations de renaturation de sols artificialisés, incluant la désimperméabilisation et la dépollution, ouvrent droit à des crédits de construction cessibles. Un crédit de construction est un titre représentatif d'une surface de droit à l'artificialisation équivalente à la surface renaturée. Ces crédits peuvent être acquis par toute personne morale de droit public ou de droit privé pour être décomptés de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers de ses projets de construction ou d'aménagement.
- ⑨ « *Art. L. 171-4.* – Les modalités d'application du présent chapitre, notamment les conditions de validité des conventions de cession et les

règles de gestion des crédits de construction, sont fixées par décret en Conseil d'État. » ;

Article 2

- ① La section 3 du chapitre I^{er} du titre unique du livre I^{er} de la première partie du code général des collectivités territoriales est complétée par un article L. 1111-11-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 1111-11.* – Les collectivités territoriales et leurs groupements sont autorisés à contracter librement pour l'échange, l'aliénation ou l'acquisition de quotas d'artificialisation des sols dans le cadre de la mise en œuvre des objectifs fixés par la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets. Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret. »

Article 3

- ① I. – La charge pour l'État est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.
- ② II. – La charge pour les collectivités territoriales est compensée à due concurrence par la majoration de la dotation globale de fonctionnement et, corrélativement pour l'État, par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.