

**Rapport de présentation du projet d'ordonnance relative à la rationalisation de  
procédures d'urbanisme et environnementales pour des projets en faveur de la lutte  
contre l'artificialisation des sols**

**(NOR : TREL2210691R)**

Au plan national, 20 000 hectares d'espaces naturels, agricoles et forestiers sont en moyenne consommés chaque année, emportant d'importantes conséquences écologiques, mais aussi socio-économiques. Le Gouvernement fait de la lutte contre l'artificialisation des sols une réforme prioritaire. Cette réforme porte sur l'observation, la planification et l'encadrement de l'artificialisation des sols ainsi que l'accompagnement des territoires vers des modèles d'aménagement sobres en foncier.

La loi « Climat et résilience »<sup>1</sup> fixe un objectif d'atteindre en 2050 « [...] l'absence de toute artificialisation nette des sols [...] », dit « Zéro Artificialisation Nette » (ZAN). Elle a également établi un premier objectif intermédiaire de réduction de moitié du rythme de la consommation d'espaces dans les dix prochaines années.

Ces engagements dessinent une trajectoire de réduction de l'artificialisation dans les documents de planification et d'urbanisme qui est progressive et territorialisée. L'effort est en effet adapté au contexte local, notamment aux dynamiques démographiques ou économiques, au besoin de revitalisation ou de désenclavement, ainsi qu'aux gisements fonciers artificialisés mobilisables. Il s'agit en effet de concilier les objectifs des diverses politiques publiques dont celle du logement. Le ZAN ne signifie pas l'arrêt de toute construction, mais doit au contraire être concilié avec la relance de la construction de logements, en particulier dans les territoires tendus, la revitalisation économique et la réindustrialisation des territoires.

Pour atteindre le ZAN, la réforme engagée encourage la mobilisation des surfaces déjà artificialisées en promouvant la densification, le changement d'usage des bâtiments existants, la surélévation, l'utilisation des locaux vacants et des friches. La loi « Climat et Résilience » met en place de nouveaux leviers régaliens pour optimiser l'usage des gisements fonciers déjà artificialisés. La qualité urbaine est par ailleurs la condition d'acceptation de la densité : à cet égard, la loi renforce les mesures de valorisation de la "nature en ville".

Des outils d'observation sont déployés au service des collectivités, pour évaluer l'atteinte de ces objectifs et aider à l'élaboration des stratégies foncières. Au niveau national, un observatoire national de l'artificialisation est notamment déployé, mettant en ligne depuis 2019 les fichiers fonciers, permettant le suivi de la consommation d'espaces ; cet observatoire met également à disposition les données de l'occupation du sol à grande échelle (permettant le suivi de l'artificialisation nette des sols, au sens de la loi « Climat et résilience »), progressivement, avec une couverture nationale en 2024.

Pour accompagner les collectivités engagées en faveur de la sobriété foncière, les missions des établissements publics fonciers (EPF), des agences d'urbanisme et de l'agence nationale de cohésion des territoires (ANCT) sont renforcées. Enfin, un certain nombre de dispositifs sont prévus pour aider financièrement (en particulier le « fonds friches », doté de 750 millions d'euros dans le cadre du plan « France Relance »), et à l'émergence de projets démonstrateurs et valoriser ces projets (cinq ateliers des territoires « aménager avec les sols vivants », sept « territoires pilotes de sobriété foncière » de l'ANCT, trente lauréats de l'appel à projet « objectifs ZAN » de l'Agence de l'environnement et de la

---

<sup>1</sup> [Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets](#)

maîtrise de l'énergie (ADEME), une trentaine de démonstrateurs de la ville durable » du « programme d'investissement d'avenir » avec une enveloppe de 305 millions d'euros).

### **Simplifier des procédures pour des projets sobres en foncier**

Dans le prolongement des dispositions déjà prévues dans la loi « Climat et résilience » pour lutter contre l'artificialisation des sols, l'article 226 prévoit une habilitation pour faciliter les opérations de recyclage urbain et dans les secteurs à enjeux faisant notamment l'objet d'un contrat, d'un protocole ou d'une convention entre l'Etat et les collectivités.

#### **Article 226 de la loi « Climat et résilience »**

*Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par voie d'ordonnance, dans un délai de neuf mois à compter de la promulgation de la présente loi, toutes mesures relevant du domaine de la loi afin de rationaliser les procédures d'autorisation, de planification et de consultation prévues au code de l'urbanisme et au code de l'environnement pour accélérer les projets sur des terrains déjà artificialisés, dans les périmètres d'opérations de revitalisation de territoire, de grandes opérations d'urbanisme ou d'opérations d'intérêt national, sans que ces mesures de rationalisation puissent avoir pour effet d'opérer des transferts de compétences entre les collectivités territoriales, leurs groupements ou l'Etat, ni de réduire les compétences des établissements publics de coopération intercommunale ou communes compétents en matière d'urbanisme.*

*Un projet de loi de ratification est déposé dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.*

Les projets d'urbanisme et d'aménagement doivent ainsi être favorisés dès lors qu'ils sont conduits :

- essentiellement sur des terrains ou des espaces déjà artificialisés,
- dans un secteur d'intervention d'opération de revitalisation de territoire (ORT)<sup>2</sup>, un périmètre de grande opération d'urbanisme (GOU) au sein d'un projet partenarial d'aménagement (PPA)<sup>3</sup> ou un périmètre d'une opération d'intérêt national (OIN)<sup>4</sup>. Ces dispositifs peuvent déjà permettre de bénéficier d'outils et de dispositions dérogatoires au droit commun. Les PPA et GOU, et les ORT, qui ont été créés par la loi ELAN<sup>5</sup>, ont d'ailleurs été considérablement renforcés par la loi « Climat et résilience »<sup>6</sup> et plus récemment par la loi « 3DS »<sup>7</sup>. Ils reposent sur un partenariat étroit entre l'Etat et les collectivités locales impliquées.

Ainsi, les projets vertueux, permettant de mobiliser prioritairement les espaces déjà artificialisées pourront être encouragés en disposant, sous certaines conditions, d'éventuelles adaptations ou spécificités, voire de simplifications quant aux procédures qui leurs sont applicables et les délais qui en découlent. Cet objectif de rationalisation des procédures d'autorisation, de consultation ou de planification prévues au titre du code de l'urbanisme et du code de l'environnement, doit évidemment

<sup>2</sup> [Article L. 303-2 du code de la construction et de l'habitation](#)

<sup>3</sup> [Articles L. 312-1 et s. du code de l'urbanisme](#)

<sup>4</sup> [Article L. 102-12 et s. du code de l'urbanisme](#)

<sup>5</sup> [Loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement de l'aménagement et du numérique](#)

<sup>6</sup> Voir not. les articles 205, 208 et 220

<sup>7</sup> [Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique local ; Voir not. les articles 95 à 98 et les articles 110 et 112](#)

être recherché sans régression du niveau de protection de l'environnement ni de principes ou de droits fondamentaux comme celui de la participation du public.

### **Des mesures relatives aux procédures environnementales**

Parmi les procédures de participation du public listées au code de l'environnement<sup>8</sup>, il est prévu une forme de participation par voie électronique<sup>9</sup>. Certains projets, plans et programmes, notamment ceux soumis à évaluation environnementale et exemptés d'enquête publique, sont soumis à cette procédure dématérialisée. Plusieurs modalités permettent une bonne information et un accès du public par d'autres canaux que la seule mise en ligne, comme les mesures de publication et d'affichage prévues. Toute personne doit ainsi conserver la possibilité de déposer des propositions et observations, afin de s'exprimer sur le projet et que les avis soient pris en compte. Comme pour d'autres précédents<sup>10</sup>, il est proposé de remplacer, pour les projets ayant fait l'objet d'une présentation préalable en commission de suivi de site au sens de l'[article L. 125-2-1 du code de l'environnement](#), l'enquête publique par une participation du public par voie électronique (**articles 1<sup>er</sup> et 2**). Cette mesure vise à simplifier et accélérer la procédure d'autorisation environnementale, sans en réduire la portée, pour ce type de projets.

Les dérogations aux interdictions d'atteinte aux espèces protégées sont accordées uniquement si trois conditions distinctes et cumulatives sont remplies<sup>11</sup>. La dérogation est accordée, notamment si par sa nature et notamment au regard du projet dans lequel il s'inscrit, il y a une raison impérative d'intérêt public majeur. Les opérations complexes font souvent l'objet d'une déclaration d'utilité publique (DUP) puis d'autorisations administratives, en particulier la dérogation « espèces protégées ». La délivrance ultérieure d'une autorisation « espèces protégées » (de manière autonome ou au sein d'une autorisation environnementale), nécessite de pouvoir démontrer les trois conditions prévues par le code de l'environnement. Compte tenu de la spécificité des projets de recyclage foncier, le projet d'ordonnance propose de permettre la reconnaissance de la raison impérative d'intérêt public majeur au stade d'une déclaration d'utilité publique, sans que cela ne remette en question la nécessité de répondre aux deux autres conditions dans un second temps pour disposer d'une telle dérogation (**article 3**).

### **Des mesures relatives aux procédures d'urbanisme**

Les opérations de requalification des copropriétés dégradées d'intérêt national (ORCOD-IN)<sup>12</sup> sont des opérations d'intérêt national (OIN) au sens du code de l'urbanisme. Or, les modalités de consultation de ces OIN particulières prévues au code de la construction et de l'habitation ne sont pas strictement les mêmes que celles prévues pour les OIN « classiques » et toutes les collectivités concernées ne sont

---

<sup>8</sup> [Article L. 123-1 du code de l'environnement](#)

<sup>9</sup> [Article L. 123-19 du code de l'environnement](#)

<sup>10</sup> Par exemple, pour un projet de création d'unités touristiques nouvelles soumis à autorisation ([article L. 122-22 du code de l'urbanisme](#)) ou pour la mise à disposition de la synthèse du contenu d'un projet de document stratégique de façade ([article L. 219-3 du code de l'environnement](#), ou encore pour la préparation, à l'organisation ou au déroulement des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 ([article 9 de la loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024](#)).

<sup>11</sup> [Article L. 411-2, I, 2° du code de l'environnement](#)

<sup>12</sup> [Article L. 741-2 du code de la construction et de l'habitation](#)

donc pas forcément consultées. L'ordonnance permet une mise en cohérence des procédures ainsi que la fixation d'un délai pour rendre l'avis (**article 4**).

Dans les communes soumises à la « loi littoral », les projets photovoltaïques ne peuvent être autorisés qu'en continuité de l'urbanisation existante, ce qui limite le déploiement de l'énergie photovoltaïque en zone littorale, et ce, en dépit des engagements pris par la France en matière de transition énergétique. Afin d'y remédier et de faciliter le déploiement des énergies renouvelables dans les communes littorales, la mesure vise à permettre l'implantation d'installations nécessaires à la production d'électricité à partir de l'énergie radiative du soleil dans les communes littorales en discontinuité de l'urbanisation existante. Afin de limiter l'occupation des sols dans ces milieux sensibles, cette dérogation sera limitée à des friches, c'est-à-dire à des sites qui ne sont plus exploités et qui nécessitent des aménagements en vue d'un réemploi, telles que mentionnées par l'[article L. 111-26 du code de l'urbanisme](#) depuis la loi « Climat et résilience ». Comme le prévoit cette loi, les friches sont des gisements fonciers à mobiliser prioritairement.

Une telle dérogation avait déjà été introduite dans la loi « Climat et résilience » mais elle avait été censurée par le Conseil constitutionnel au titre des cavaliers législatifs. Une proposition de loi<sup>13</sup>, votée en première lecture au Sénat, l'a reprise. L'ordonnance intègre la mesure de ladite proposition de loi (**article 5**), à laquelle le Gouvernement était globalement favorable, en la limitant néanmoins aux opérations mentionnées (OIN, GOU et ORT).

Comme le rappelle le récent rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) sur la modernisation de certaines procédures<sup>14</sup>, la procédure intégrée prévue à l'[article L. 300-6-1 du code de l'urbanisme](#) permet d'adapter de nombreux documents de planification de niveau supérieur pour permettre la mise en compatibilité de plans locaux d'urbanisme (PLU), de schéma de cohérence territoriale (SCoT) ou de document de planification régionale nécessaire à des projets d'aménagement et de construction dès lors que l'économie générale de ces documents n'est pas remise en cause. Cette procédure présente l'avantage sur une déclaration de projet de pouvoir adapter plus rapidement les documents de planification en amont. Elle est déjà prévue pour les ORT (PIORT) et les GOU (PIGOU). L'OIN est ajoutée (**article 6**), pour les projets qui en assurent la mise en œuvre et ce sur des espaces déjà artificialisés, toujours dans le respect de l'objet principal de l'ordonnance et du champ d'habilitation prévu par la loi « Climat et résilience ».

Par ailleurs, l'ordonnance permet de prévoir pour les GOU certaines dispositions particulières déjà ouvertes aux ORT pour faciliter les projets de recyclage urbain (**article 7**). En effet, d'une part la loi « 3DS » a prévu une disposition propre aux ORT pour les dérogations potentielles aux règles d'un PLU pour faciliter les projets de recyclage urbain<sup>15</sup>. Les GOU peuvent déjà bénéficier de certaines dérogations<sup>16</sup>, mais l'ordonnance permet comme pour les ORT d'y ajouter une dérogation possible pour des constructions dont la destination n'est pas autorisée par le document d'urbanisme dès lors qu'elle contribue à la diversification des fonctions urbaines du secteur concerné. D'autre part, la procédure de déclaration de biens en état d'abandon manifeste a été modifiée par la même loi. Or, il semble qu'une particularité soit ouverte aux ORT depuis la loi ELAN, que l'ordonnance propose

---

<sup>13</sup> [Proposition de loi visant à permettre l'implantation de panneaux photovoltaïques sur des sites dégradés](#)

<sup>14</sup> [Rapport du CGEDD d'octobre 2021 n° 013721-01](#)

<sup>15</sup> [Article L. 152-6-4 du code de l'urbanisme](#)

<sup>16</sup> [Article L. 152-6 du code de l'urbanisme](#)

d'étendre pour les GOU. Elle porte sur le constat d'un tel abandon si des travaux ont condamné l'accès à une partie d'un immeuble<sup>17</sup>. L'ordonnance y intègre donc les GOU.

Enfin, deux mesures de rationalisation des procédures d'autorisation d'urbanisme sont prévues dans l'ordonnance (**article 8**). Conformément aux préconisations de la commission pour la relance durable de la construction de logement, dit « Rebsamen », une généralisation au niveau législatif du dispositif temporaire de dispense de formalités au titre du code de l'urbanisme pour certains types de constructions prévu dans le [décret n° 2021-812 du 24 juin 2021](#) est envisagée en OIN, GOU et ORT. Par ailleurs, la seconde mesure vise à améliorer la densification en zone pavillonnaire, zones constituant des gisements fonciers potentiellement importants dont la valorisation est de nature à limiter de manière conséquente l'artificialisation, notamment en zone périurbaine. Ainsi, il est dérogé au dispositif existant de majorité qualifiée des deux tiers par une majorité qualifiée à la moitié dans le cas où le maire souhaite augmenter le nombre de lots, par rapport au nombre prévu initialement dans le lotissement issu d'un permis d'aménager, afin d'y autoriser les subdivisions de lots.

---

<sup>17</sup> [Article L. 2243-1-1 du code général des collectivités territoriales](#)