

## Le recyclage des friches au service de la lutte contre l'artificialisation

### I. Contexte et objectif des dispositions de la Loi Climat et Résilience

La conciliation à opérer entre l'atteinte de l'objectif « zéro artificialisation nette » à l'horizon 2050 et le soutien, dans le même temps, à la production de logements nécessite indéniablement la réorientation forte des activités des professionnels de l'immobilier vers le recyclage des friches existantes.

Dans cette optique, La loi Climat et Résilience introduit au sein du code de l'urbanisme la notion de friche, comme support à la mise en œuvre opérationnelle de diverses mesures visant à inciter à la réhabilitation des friches existantes.

Parallèlement, le législateur fait entrer dans le code de l'environnement la définition des notions « d'usage » et de « réhabilitation », offrant ainsi un encadrement juridique plus satisfaisant des procédures de remise en état des terrains.

### II. Etat des lieux

Les friches apparaissent dans les années 70 à l'issue de crises économiques successives ayant entraîné l'effondrement d'une partie de l'appareil industriel français et, laissant en conséquence, à l'abandon de nombreux sites industriels, souvent pollués.

Pour lutter contre ce phénomène, l'Etat a rapidement engagé des politiques de reconversion des friches existantes.

Le constat s'avère toutefois décevant. Les différentes politiques menées sont loin d'avoir produit tous leurs effets comme tendent à le démontrer les outils de recensement des friches existantes :

- ✓ La base de données BASIAS (créée en 1998) qui recense 318 000 sites industriels abandonnés ou non, susceptibles d'engendrer ou non une pollution
- ✓ La base de données BASOL (créée en 1994) qui dresse un inventaire de 7300 sites et sols pollués ou potentiellement pollués
- ✓ Le portail de l'artificialisation des sols à partir duquel est accessible la base de données Cartofriches qui recense à ce jour 3619 friches existantes à l'échelle nationale (depuis juillet 2020).<sup>1</sup>

Plus récemment, la mission d'information parlementaire sur la revalorisation des friches industrielles, commerciales, et administratives, présidée par Marie-Noëlle Battistel, a rendu un rapport le 27 janvier 2021, lequel réaffirme la nécessité d'identifier les friches et d'évaluer leur potentiel avant même de mettre en place des outils juridiques et fiscaux pertinents pour engager leur résorption.

**Décret portant sur la définition de la friche attendu pour mars 2022**  
**Décret portant sur la procédure de certificat de projet attendue au premier semestre 2022**

<sup>1</sup> A noter que les dispositions de la loi ALUR de 2014 renforcent la prise en considération des friches industrielles en créant les secteurs d'information sur les sols (SIS) et en mettant en place le dispositif du tiers demandeur (article L. 512-21 du code de l'environnement)

## III. Décryptage du texte

### III.1 - La notion de friche

La Loi Climat insère, dans un chapitre consacré au règlement national d'urbanisme, une section 8 dédiée aux friches.

Une définition de la notion de friche est introduite dans le code de l'urbanisme à l'article L.111-26 comme « *tout bien ou droit immobilier, bâti ou non bâti, inutilisé et dont l'état, la configuration ou l'occupation totale ou partielle ne permet pas un réemploi sans un aménagement ou des travaux préalables* ».

- Un décret en Conseil d'Etat viendra préciser cette notion.

Cette définition présente surtout l'avantage de servir de socle aux mesures incitatives créées au bénéfice des opérateurs et investisseurs immobiliers qui s'engagent dans des procédures de réhabilitation de friches.

#### **Une définition juridique de la notion de friche circonstanciée**

- Définition limitée au code de l'urbanisme. Il faut noter que d'autres définitions de la notion de friche coexistent (cf. notamment la définition de friche retenue par le Fonds friches).
- Définition qui ne tient pas compte de l'ancienneté de la friche, de sa nature, de son état de pollution, de sa superficie, de sa localisation.
- Difficultés d'application à prévoir dans la mesure où certains termes posent question : que doit-on entendre par « droit immobilier » ? Comment concilier la notion de bien « inutilisé » et l'état d'occupation « totale ou partielle » ?

### III.2 - La création des observatoires de l'habitat et du foncier

Conformément aux dispositions de l'article L.302-1 III du code de la construction et de l'habitation, des observatoires de l'habitat et du foncier devront ainsi être créés au plus tard dans le 3 ans de l'adoption d'un programme local de l'habitat. Ils auront notamment pour mission d'analyser la conjoncture des marchés foncier et immobilier ainsi que l'offre foncière disponible.

**Cette analyse devra en particulier s'appuyer sur le recensement des « friches constructibles » (article L.302-1 III. 1).**

### III.3 - La prise en compte dans les documents de planification

Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) du PLU doit fixer des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain et ne peut ainsi prévoir l'ouverture à l'urbanisation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers **que s'il est justifié, au moyen d'une étude de densification des zones déjà urbanisées, que la capacité d'aménager et de construire est déjà mobilisée dans les espaces urbanisés.**

Pour ce faire, il tient compte de la capacité à mobiliser effectivement les locaux vacants, les friches et les espaces déjà urbanisés pendant la durée comprise entre l'élaboration, la révision ou la modification du plan et l'analyse prévue par le code de l'urbanisme.

### III.4 - Les dérogations aux règles d'urbanisme

De nouvelles dérogations aux règles d'urbanisme prévues par les documents de planification sont prévues pour inciter les opérateurs immobiliers à réorienter leurs activités vers des opérations de reconversion des friches existantes.

Principalement, l'article L.152-6-2 du code de l'urbanisme précise que les projets de construction ou de travaux réalisés sur une friche au sens du code de l'urbanisme peuvent être autorisés, par décision de l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation d'urbanisme, à déroger aux règles relatives au gabarit, dans la limite d'une majoration de 30% de ces règles, ainsi qu'aux obligations en matière de stationnement, lorsque ces constructions et travaux visent à permettre le réemploi de ladite friche.

- Cette dérogation concerne l'ensemble du territoire et n'est pas limitée aux zones denses.

### III.5 - Le dispositif du certificat de projet

L'article 212 de la Loi Climat et Résilience (non codifié) prévoit, à titre expérimental pour une durée de trois ans, un nouveau dispositif de certificat de projet dont l'objectif est d'offrir un cadre juridique sécurisé aux différentes parties prenantes permettant la réalisation et le financement des opérations de réhabilitation de friches en rassurant les promoteurs, investisseurs et financeurs des projets.

- Cette disposition a été introduite au cours du travail parlementaire par voie d'amendement porté par le Sénat.
- Son application est subordonnée à la publication d'un décret d'application qui en fixera notamment les modalités d'instruction et de délivrance par l'administration.

#### □ **Champ d'application :**

- ✓ Concerne les projets intégralement situés au sein d'une friche au sens du code de l'urbanisme
- ✓ porte sur la réhabilitation d'une friche existante
- ✓ est soumis, pour sa réalisation, à une ou plusieurs autorisations au titre du code de l'urbanisme, du code de l'environnement, du code de la construction et de l'habitation, du code rural et de la pêche maritime, du code forestier, du code du patrimoine, du code de commerce et du code minier.

#### □ **Procédure de délivrance :**

- ✓ le certificat de projet sera établi par le préfet, désigné comme l'interlocuteur privilégié du porteur de projet
- ✓ L'ensemble des collectivités compétentes sera consulté pour avis sur les procédures, autorisations et calendrier avant délivrance.

#### □ **Contenu du certificat :**

Il s'agit de faire jouer au certificat de projet un rôle informatif. Seront ainsi précisés :

- ✓ les régimes, décisions et procédures applicables au projet à la date de la demande, y compris les obligations de participation du public, les conditions de recevabilité et de régularité du dossier et les autorités compétentes pour prendre les décisions ou délivrer les autorisations nécessaires
- ✓ le rappel des délais réglementairement prévus pour l'intervention de ces décisions ou autorisations ou, un calendrier d'instruction de ces décisions optimisé qui se substituera aux délais réglementairement prévus
- ✓ si nécessaire, les difficultés de nature technique ou juridique identifiées qui seraient susceptibles de faire obstacle à la réalisation du projet.

#### □ **Effets du certificat**

Le certificat de projet s'inspire à la fois des effets attachés au certificat d'urbanisme et à la procédure de lotissement en conférant des droits acquis à son bénéficiaire.

La cristallisation des règles d'urbanisme est ainsi offerte au porteur de projet lorsque le certificat de projet fait mention d'une autorisation d'urbanisme et que celle-ci est déposée dans les 18 mois de la délivrance dudit certificat.

Cette cristallisation est assortie de plusieurs exceptions nécessaires pour garantir le respect des engagements internationaux de la France et du droit de l'UE ainsi que la préservation de la sécurité, de la santé ou de la salubrité publiques.

En outre, le porteur de projet peut renoncer à tout moment à l'effet cristallisateur de son certificat de projet.

#### **Avantages et limites de la procédure**

- La procédure de certificat de projet dit « rénové » est à distinguer du certificat de projet existant dans le code de l'environnement (qui concerne uniquement les autorisations environnementales).
- La cristallisation de 18 mois s'avère aujourd'hui trop limitée pour avoir une véritable utilité dans la mesure où cette procédure est plus contraignante que le certificat d'urbanisme informatif lui-même et son champ d'application plus restreint.
- La procédure d'instruction et de délivrance des certificats déterminera sa véritable efficacité : rôle de coordination entre les différentes autorités compétentes, délais de délivrance optimisés...

### III.6 - Habilitation du gouvernement à légiférer par voie d'ordonnances

L'article 226 de la Loi Climat et Résilience autorise le gouvernement à prendre par voie d'ordonnance, dans un délai de neuf mois à compter de la promulgation de la 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.

## IV. Observations complémentaires / Impact sur la pratique

- Appels à projets de l'ADEME qui permettent depuis 2010 de financer 50% des coûts de travaux nécessaires à la réhabilitation de friches
- Soutien à la reconversion des friches au sein du plan France Relance : 2 processus d'instruction distincts, le premier pour le recyclage foncier des projets d'aménagement urbain et de relocalisation d'activité, revitalisation des cœurs de ville et périphérie urbaine (sous la responsabilité du ministère de la Transition écologique), le second pour la dépollution des friches issues d'anciens sites industriels ICPE ou miniers (sous la responsabilité de l'ADEME).  
Les résultats du second appel à projets ont été dévoilés vendredi 19 novembre par communiqué officiel du ministère. 503 projets de recyclage sur 1133 hectares de friches obtiendront ainsi des aides financières de l'Etat. A noter que 2/3 des projets concernés sont inscrits dans un dispositif de contractualisation avec l'Etat (ORT, PPA...) (cf. [lire notre article](#))
- Pour une parfaite information, certaines dispositions spécifiques ont été adoptées pour lutter contre la déshérence au sein des « zones d'activités économiques » - Cf. Fiche pratique sur la déshérence des ZAE publiée ultérieurement

## V. Annexe – Dispositions textuelles

### Nouvel article L. 111-26 du code de l'urbanisme au sein d'une nouvelle section dédiée aux friches :

*« Au sens du présent code, on entend par " friche " tout bien ou droit immobilier, bâti ou non bâti, inutilisé et dont l'état, la configuration ou l'occupation totale ou partielle ne permet pas un réemploi sans un aménagement ou des travaux préalables. Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret. »*

### Modification de l'article L.302-1 III du CCH - Création des observatoires de l'habitat et du foncier

*« Le programme local de l'habitat comporte un diagnostic sur le fonctionnement des marchés du logement et sur la situation de l'hébergement, analysant les différents segments de l'offre de logements, privés et sociaux, individuels et collectifs, et de l'offre d'hébergement. Le diagnostic comporte notamment une analyse des marchés fonciers, de l'offre foncière et de son utilisation, de la mutabilité des terrains et de leur capacité à accueillir des logements. Ce diagnostic inclut un repérage des situations d'habitat indigne, au sens du premier alinéa de l'article 1er-1 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, et des copropriétés dégradées.*

*Le programme local de l'habitat définit les conditions de mise en place d'observatoires de l'habitat et du foncier sur son territoire.*

*Les observatoires de l'habitat et du foncier sont mis en place au plus tard trois ans après que le programme local de l'habitat a été rendu exécutoire. Ils ont notamment pour mission d'analyser la conjoncture des marchés foncier et immobilier ainsi que l'offre foncière disponible. Cette analyse s'appuie en particulier sur un recensement :*

*1° Des friches constructibles ;*

*2° Des locaux vacants ;*

*3° Des secteurs où la densité de la construction reste inférieure au seuil résultant de l'application des règles des documents d'urbanisme ou peut être optimisée en application de l'article L. 152-6 du code de l'urbanisme ;*

4° Dans des secteurs à enjeux préalablement définis par les établissements publics de coopération intercommunale, des surfaces potentiellement réalisables par surélévation des constructions existantes ;  
5° Dans des secteurs urbanisés, des surfaces non imperméabilisées ou éco-aménageables et, dans les zones urbaines, des espaces non bâtis nécessaires au maintien des continuités écologiques.

L'analyse prend également en compte les inventaires des zones d'activité économique prévus à l'article L. 318-8-2 du même code.

Les observatoires de l'habitat et du foncier rendent compte annuellement du nombre de logements construits sur des espaces déjà urbanisés et sur des zones ouvertes à l'urbanisation.

Les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale qui ne sont pas couverts par un plan local de l'habitat et qui sont dans l'incapacité de mettre en place un dispositif d'observation de l'habitat et du foncier peuvent conclure une convention avec l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local de l'habitat le plus proche, dans les conditions qu'ils déterminent.

Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités d'application du présent III, notamment pour préciser les analyses, les suivis et les recensements assurés par les observatoires de l'habitat et du foncier. »

### **Modification de l'article L.302-3 du CCH - Création des observatoires de l'habitat et du foncier**

« L'établissement public de coopération intercommunale délibère au moins une fois par an sur l'état de réalisation du programme local de l'habitat et son adaptation à l'évolution de la situation sociale ou démographique, en s'appuyant notamment sur les observatoires prévus au III de l'article L. 302-1. Ce bilan annuel comporte, pour chacune des communes, la comparaison entre les objectifs annualisés du programme local de l'habitat mentionnés au même article L. 302-1 et les résultats de l'exercice écoulé.

L'établissement public de coopération intercommunale communique pour avis au représentant de l'Etat et au comité régional de l'habitat et de l'hébergement un bilan de la réalisation du programme local de l'habitat et de l'hébergement trois ans après son adoption ainsi qu'à l'issue de la période mentionnée au premier alinéa du II de l'article L. 302-1. »

### **Modification de l'article L.151-5 du code de l'urbanisme – Prise en considération des friches dans le PADD du PLU**

« Le projet d'aménagement et de développement durables définit :

1° Les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de paysage, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques ;

2° Les orientations générales concernant l'habitat, les transports et les déplacements, les réseaux d'énergie, le développement des communications numériques, l'équipement commercial, le développement économique et les loisirs, retenues pour l'ensemble de l'établissement public de coopération intercommunale ou de la commune.

Il Pour la réalisation des objectifs de réduction d'artificialisation des sols mentionnés aux articles L. 141-3 et L. 141-8 ou, en l'absence de schéma de cohérence territoriale, en prenant en compte les objectifs mentionnés à la seconde phrase du deuxième alinéa de l'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales, ou en étant compatible avec les objectifs mentionnés au quatrième alinéa du I de l'article L. 4424-9 du même code, à la seconde phrase du troisième alinéa de l'article L. 4433-7 dudit code ou au dernier alinéa de l'article L. 123-1 du présent code, et en cohérence avec le diagnostic établi en application de l'article L. 151-4, le projet d'aménagement et de développement durables fixe des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain.

Il ne peut prévoir l'ouverture à l'urbanisation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers que s'il est justifié, au moyen d'une étude de densification des zones déjà urbanisées, que la capacité d'aménager et de construire est déjà mobilisée dans les espaces urbanisés. Pour ce faire, il tient compte de la capacité à mobiliser effectivement les locaux vacants, les friches et les espaces déjà urbanisés pendant la durée comprise entre l'élaboration, la révision ou la modification du plan local d'urbanisme et l'analyse prévue à l'article L. 153-27.

Il peut prendre en compte les spécificités des anciennes communes, notamment paysagères, architecturales, patrimoniales et environnementales, lorsqu'il existe une ou plusieurs communes nouvelles.

Lorsque le territoire du plan local d'urbanisme intercommunal comprend au moins une commune exposée au recul du trait de côte, les orientations générales mentionnées aux 1° et 2° du présent article prennent en compte l'adaptation des espaces agricoles, naturels et forestiers, des activités humaines et des espaces urbanisés exposés à ce recul. »

## Nouvel article L. 152-6-2 du code de l'urbanisme – dérogation aux règles d'urbanisme pour les friches

« Les projets de construction ou de travaux réalisés sur une friche au sens de l'article L. 111-26 peuvent être autorisés, par décision motivée de l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation d'urbanisme, à déroger aux règles relatives au gabarit, dans la limite d'une majoration de 30 % de ces règles, et aux obligations en matière de stationnement, lorsque ces constructions ou travaux visent à permettre le réemploi de ladite friche. »

## Article 212 non codifié – expérimentation du certificat de projet

« I. - A titre expérimental et pour une durée de trois ans, le représentant de l'Etat dans le département peut établir un certificat de projet à la demande du porteur d'un projet intégralement situé sur une friche au sens de l'article L. 111-26 du code de l'urbanisme et soumis, pour la réalisation de son projet, à une ou plusieurs autorisations au titre du code de l'urbanisme, du code de l'environnement, du code de la construction et de l'habitation, du code rural et de la pêche maritime, du code forestier, du code du patrimoine, du code de commerce et du code minier.

Le dossier de demande de certificat de projet est présenté au représentant de l'Etat dans le département, dans les conditions prévues par un décret en Conseil d'Etat.

II. - Le certificat prévu au I indique, en fonction de la demande présentée et au regard des informations fournies par le demandeur :

1° Les régimes, décisions et procédures applicables au projet à la date de cette demande, y compris les obligations de participation du public, les conditions de recevabilité et de régularité du dossier et les autorités compétentes pour prendre les décisions ou délivrer les autorisations nécessaires ;

2° Le rappel des délais réglementairement prévus pour l'intervention de ces décisions ou un calendrier d'instruction de ces décisions qui se substitue aux délais réglementairement prévus. Le représentant de l'Etat dans le département, lorsqu'il n'est pas compétent, recueille l'accord des autorités compétentes pour prendre ces décisions préalablement à la délivrance du certificat de projet.

Le certificat prévu au I peut indiquer les difficultés de nature technique ou juridique identifiées qui seraient susceptibles de faire obstacle à la réalisation du projet.

III. - Le porteur du projet mentionné au I peut présenter conjointement à sa demande de certificat de projet, le cas échéant, une demande d'examen au cas par cas prévu au IV de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, une demande d'avis prévu à l'article L. 122-1-2 du même code et une demande de certificat d'urbanisme prévu à l'article L. 410-1 du code de l'urbanisme. Ces demandes sont, s'il y a lieu, transmises à l'autorité administrative compétente pour statuer et les décisions prises avant l'intervention du certificat de projet sont annexées à celui-ci.

IV. - Lorsque le certificat de projet fait mention d'une autorisation d'urbanisme et que cette autorisation fait l'objet d'une demande à l'autorité compétente dans un délai de dix-huit mois à compter de la date de délivrance dudit certificat, cette demande est alors instruite au regard des dispositions d'urbanisme telles qu'elles existaient à la date de délivrance du même certificat, à l'exception des dispositions dont l'application est nécessaire au respect des engagements internationaux de la France, notamment du droit de l'Union européenne, ou lorsqu'elles ont pour objet la préservation de la sécurité, de la santé ou de la salubrité publiques.

Le bénéficiaire d'un certificat de projet peut, à tout moment, renoncer au bénéfice des dispositions du présent IV, pour l'ensemble des procédures restant à mettre en œuvre et des décisions restant à prendre, nécessaires à la réalisation du projet.

V. - Les modalités d'application du présent article sont définies par le décret en Conseil d'Etat mentionné au I.

VI. - Au terme de la période d'expérimentation, les ministres chargés de l'urbanisme et de l'environnement remettent au Parlement un rapport évaluant la mise en œuvre du présent article. »

## Article 226 non codifié – Habilitation à légiférer par voie d’ordonnance en matière d’urbanisme

*« 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. »*