



**120<sup>e</sup>**  
**CONGRÈS**  
DES  
**NOTAIRES DE FRANCE**

  
*Notaires*  
de France

**LIVRET DES PROPOSITIONS SOUMISES AU VOTE**  
**120<sup>e</sup> CONGRÈS DES NOTAIRES DE FRANCE**  
**25, 26 et 27 septembre 2024 à Bordeaux**



**VERS UN URBANISME DURABLE**

1910

1930

1950

1970

1990

2020

ÉVOLUTION DES TEMPÉRATURES EN EUROPE DEPUIS 1899

**ACCOMPAGNER LES PROJETS FACE**  
**AUX DÉFIS ENVIRONNEMENTAUX**

WARNING STRIPES © PROFESSOR ED HAWKINS UNIVERSITY OF READING

Version du 12 septembre 2024

# Vers un urbanisme durable

## Accompagner les projets face aux défis environnementaux

Les notaires sont présents sur tout le territoire pour enregistrer et analyser les transactions immobilières, privées comme publiques. Dans ce cadre, ils informent et conseillent leurs clients sur les évolutions des droits et des obligations liées au risque climatique et imaginent des solutions juridiques adaptées.

Le 120<sup>e</sup> Congrès des notaires de France survient dans un contexte où l'urgence écologique se fait de plus en plus pressante, exacerbée par une crise environnementale qui s'aggrave. Reconnaisant la nécessité d'adapter le cadre légal actuel, le Congrès formule des propositions innovantes pour encourager des projets urbains respectueux de l'environnement.

Les membres de l'équipe s'engagent résolument en faveur d'un développement urbain qui respecte les principes de durabilité. Partageant la conviction que le droit peut et doit jouer un rôle clé dans la transition écologique, ils reconnaissent également les limites des outils juridiques existants face à l'ampleur des enjeux actuels. Ainsi, ce Congrès se veut être un pivot pour la transformation nécessaire des pratiques juridiques, adaptant le droit à l'impératif écologique :

- Mieux appréhender les risques naturels et environnementaux, maîtriser et délivrer l'information utile ;
- Proposer des solutions concrètes et effectives à la réalisation et à la réussite des opérations immobilières en tenant compte des enjeux environnementaux liés au changement climatique, tout en préservant la nature et la biodiversité ;
- Refondre l'urbanisme sur les bases du développement durable, tenir compte des externalités positives, mettre en œuvre la séquence ERC (Eviter – Réduire – Compenser) ;
- Simplifier les procédures en matière d'urbanisme ;
- Proposer, à l'heure du ZAN, des solutions de réappropriation de l'existant, de densification des territoires dans le respect de la nature.

Telles sont les ambitions que se donne le 120<sup>e</sup> Congrès des notaires de France.

Ces propositions complètent le Rapport du 120<sup>e</sup> Congrès disponible sur :

[www.rapport-congresdesnotaires.fr](http://www.rapport-congresdesnotaires.fr)



### LE DIRECTOIRE



Présidente  
**Me Marie-Hélène  
PERO AUGEREAU-HUE**



Vice-Président et trésorier  
**Me Jean-Michel BOISSET**



Rapporteur général  
**Me Hervé de GAUDEMAR**



Commissaire local  
**Me Philippe LAVEIX**



Responsable communication  
**Me Mathieu FONTAINE**



Déléguée générale  
**Elisabeth DUPART-LAMBLIN**

### RAPPORTEUR DE SYNTHÈSE



Rapporteur de synthèse  
**Pr Elise CARPENTIER**

### LES 3 COMMISSIONS



**Commission 1**  
**#Anticiper**  
**Me Adeline SEGUIN - Rapporteur**  
**Me Eric MEILLER - Président**  
**Me Catherine BERTHOL - Rapporteur**



**Commission 2**  
**#Convaincre**  
**Me Virginie DESHAYES - Rapporteur**  
**Me Antoine URVOY - Président**  
**Me Thomas PLOTTIN - Rapporteur**



**Commission 3**  
**#Réaliser**  
**Me François GOUHIER - Rapporteur**  
**Me Michèle RAUNET - Présidente**  
**Me Anne-Laure DOREY - Rapporteur**

# LIVRET DES PROPOSITIONS SOUMISES AU VOTE 120<sup>e</sup> CONGRÈS DES NOTAIRES DE FRANCE

**25, 26 et 27 septembre 2024 à Bordeaux**

## **ANTICIPER les défis environnementaux**

- POUR UN STATUT DE L'ARBRE DANS LE CODE CIVIL
- FACE AU RECUL DU RIVAGE MARITIME, L'INTÉRÊT DE LA PROPRIÉTÉ TEMPORAIRE
- POUR UN RETOUR DES « COMMUNS » : L'EXEMPLE DE LA FORÊT
- POUR UN ÉTAT DES RISQUES ET POLLUTION À LA HAUTEUR DES ENJEUX

## **CONVAINCRE les acteurs**

- PLAIDOYER POUR UN RÉGIME DU PROTO-AMÉNAGEMENT
- LIBÉRALISER L'ASSIETTE DES AUTORISATIONS D'URBANISME
- DÉVELOPPER LA COMPENSATION ENVIRONNEMENTALE
- DÉPLOYER LE PROJET URBAIN PARTENARIAL

## **REALISER des projets adaptés aux nouveaux modes de vie**

- DONNER DE LA SOUPLESSE AU ZAN
- FAVORISER LA CONVERSION DES ENTRÉES DE VILLE COMMERCIALES EN QUARTIER MIXTE ET DURABLE
- PASSER D'UN URBANISME DE LA CONSTRUCTION À UN URBANISME DE LA TRANSFORMATION
- METTRE L'ENVIRONNEMENT AU CŒUR DES PROJETS IMMOBILIERS ET D'AMÉNAGEMENT POUR SÉCURISER CEUX QUI LES PORTENT

## POUR UN STATUT DE L'ARBRE DANS LE CODE CIVIL

- Selon une étude réalisée par une équipe internationale de chercheurs emmenée par l'université de Yale en 2015, il y aurait plus de 3 000 milliards d'arbres sur terre.
- Les tribunaux de proximité ont une compétence exclusive pour les litiges liés au voisinage, et notamment en matière de plantations ou d'élagage d'arbres.
- 7% des litiges présentés aux tribunaux de proximité concernent, directement ou indirectement, un arbre. (Source [justice.gouv.fr](http://justice.gouv.fr))

Rédigé en 1804, le Code civil, généralement perçu comme « la constitution civile des Français », a été conçu à une époque où la problématique environnementale n'existait pas.

220 ans plus tard, elle s'impose comme un sujet majeur de société. Le code civil a tout récemment fait l'objet de modifications visant à introduire de premières adaptations liées à la question environnementale. À ce titre, on note la création de la notion de préjudice environnemental, la prise en considération des « enjeux sociaux et environnementaux » dans l'activité des sociétés, ainsi que la modification du régime juridique des animaux.

Dans le sillage de ces évolutions, il est proposé de doter l'arbre d'un statut dans le Code civil. Il y est actuellement mentionné dans la liste des immeubles comme un exemple parmi d'autres à tel point qu'il n'existe finalement pas en droit civil de différence fondamentale entre un arbre et un muret...

L'arbre a pourtant des vertus essentielles pour l'environnement, en plus de l'ombre qu'il procure à tout un chacun. Prenant en considération cette valeur environnementale, nous proposons d'insérer un nouvel article dans le Code civil présentant l'arbre comme « un organisme vivant dont la préservation est d'intérêt général ». Sa protection en ressortira renforcée. Dans le même esprit, nous proposons d'encadrer le droit du voisin de couper les racines et d'élaguer les branches empiétant sur sa propriété en le subordonnant à la démonstration d'un trouble anormal.

### LE 120<sup>e</sup> CONGRÈS DES NOTAIRES DE FRANCE PROPOSE :

- De créer un article 515-15 du Code civil, à la suite de l'article 515-14 du Code civil sur le statut de l'animal, disposant que :  
« *L'arbre est un organisme vivant dont la préservation est d'intérêt général* » ;
- De protéger les arbres existants, même ceux à moins de deux mètres ; sans remettre en cause la règle de distance pour les plantations nouvelles ;
- En conséquence, modifier les servitudes légales du Code civil, pour que la coupe des racines ou l'élagage des branches susceptibles d'attenter à la vie de l'arbre soient subordonnés à la démonstration préalable d'un trouble anormal.

## FACE AU RECIL DU RIVAGE MARITIME, L'INTÉRÊT DE LA PROPRIÉTÉ TEMPORAIRE

- 20 000 km de littoral français soumis à un phénomène d'érosion.
- 100% des régions côtières françaises sont concernées par le recul du trait de côte.
- 650 km de littoral aujourd'hui en recul dont 270 km à une vitesse de 50 cm par an.
- La densité de population sur les côtes est 2,5 fois plus élevée que la moyenne nationale. (Source : [geolittoral.developpement-durable.gouv.fr](http://geolittoral.developpement-durable.gouv.fr))

Le recul du rivage maritime est une conséquence parmi les plus soulignées du dérèglement climatique. Presqu'un symbole se disputant avec les photos du glacier de la Mer de Glace.

La France est particulièrement exposée, du fait de l'importance de son littoral, à ce phénomène naturel. S'il s'agit d'un risque prévisible, se différenciant par ce caractère du risque tempête et submersion marines, il n'en est pas moins grave. Les projections les plus récentes du CEREMA permettent de le constater : des milliers de bâtiments, souvent d'habitation, sont menacés de disparition à horizons 2030, 2050 et 2100. Des problèmes de sécurité en résultent, des questions patrimoniales se posent pour l'avenir. Sur ce dernier aspect, il faut avoir bien conscience que tout terrain gagné par la mer devient ipso facto, sans indemnisation, propriété de l'État ...

La loi Climat et Résilience du 22 août 2021 a posé les premiers jalons d'une politique d'adaptation des territoires aux évolutions du littoral. Des outils sont offerts aux collectivités pour traiter des nouvelles constructions. Mais la situation des bâtiments existants est peu abordée, sans doute pour des considérations financières. Prévenir sans guérir...

Nous proposons de traiter des bâtiments existants à l'occasion de leurs mutations en prévoyant d'employer le droit de préemption pour transférer à la commune, en contrepartie du versement d'un prix, la seule propriété du sol et du tréfonds. Le propriétaire conserverait pour sa part les bâtiments, en bénéficiant d'un droit de superficie temporaire.

### LE 120<sup>e</sup> CONGRÈS DES NOTAIRES DE FRANCE PROPOSE :

- De substituer aux textes actuels des expressions plus adaptées : « horizon 2050 » et « horizon 2100 », au lieu de « horizon 30 ans » et « horizon 30 - 100 ans » ;
- D'anticiper l'intégration de la propriété dans le domaine public maritime en offrant la possibilité, pour les biens concernés par le « droit de préemption recul du trait de côte », d'une préemption ou d'un délaissement portant uniquement sur le sol et le tréfonds ; conservant au propriétaire des élévations seulement un droit superficiaire temporaire, aussi longtemps que l'érosion le permettra ;
- D'offrir la possibilité à l'acquéreur et au vendeur de renoncer à l'opération, dans l'hypothèse d'une préemption seulement du sol et du tréfonds ;
- D'améliorer l'information légale en cas de mutation. D'une part, information sur le fait juridique, de la disparition anticipée du bien à l'avenir, telle qu'elle résulte de la prospective du CEREMA. D'autre part, information sur la législation elle-même, et spécialement sur la question de l'indemnisation ou de la non-indemnisation future, de l'immeuble concerné.

## **POUR UN RETOUR DES « COMMUNS » : L'EXEMPLE DE LA FORÊT**

- La forêt française est composée de 12,7 millions d'hectares de forêts privées, de 1,5 millions d'hectares de forêts domaniales, et de 2,8 millions d'hectares de forêts publiques autres. (Source : *développement-durable.gouv.fr*)

La forêt, un héritage des temps anciens. Telle est la situation de la forêt française. Occupant une grande partie du territoire national, elle appartient à un nombre considérable de propriétaires, qui le plus souvent ignorent de l'être, sur des parcelles très morcelées de petites superficies.

Cette situation génère des difficultés de gestion qui sont longtemps restées sans importance. Mais le dérèglement climatique ne permet plus de s'en contenter : la forêt représente une ressource environnementale considérable et se trouve parallèlement menacée par un risque accru d'incendies.

Pour favoriser sa gestion la plus optimale possible, notre proposition s'appuie sur la notion de « biens communs ». Elle est très différente de la pléthore de droit de préemption et de droit de préférence qui constitue l'outil actuellement privilégié pour favoriser le remembrement des parcelles forestières. La persistance d'un fort émiettement de la forêt française souligne cependant son inefficacité. Il convient, selon nous, de lui substituer une autre manière de procéder faisant appel à la gestion collective. Sans toucher à la propriété, les préfets se verraient reconnaître la possibilité de définir des périmètres de gestion collective auxquels on rattacherait tout terrain de moins de 20 hectares. Bien évidemment les propriétaires auraient la possibilité de s'opposer à l'inclusion de leurs terrains dans ces périmètres. En l'absence d'opposition de leur part, la gestion collective s'opérerait sur le modèle des « communs » de jadis.

### **LE 120<sup>e</sup> CONGRÈS DES NOTAIRES DE FRANCE PROPOSE :**

- Que, sur le modèle des Associations Communales de Chasse Agréées (ACCA), le ministre de l'Agriculture, sur proposition des préfets, puisse rendre obligatoire les Associations Syndicales de Gestion Forestière (ASGF) pour certaines communes, permettant de regrouper les droits forestiers des terrains de moins de 20 hectares (seuil en-dessous duquel le Plan simple de gestion n'est pas une obligation) ;
- De laisser la possibilité aux propriétaires de se retirer de l'Association Syndicale obligatoire, sous la condition de souscrire un Plan simple de gestion ;
- D'annexer à toute acte notarié portant sur des biens en nature cadastrale de bois et forêts, un document informatif à destination des parties, et leur fournissant notamment les coordonnées des potentiels gestionnaires à contacter, et d'imposer la désignation d'un mandataire commun en cas d'indivision ;
- Corrélativement, afin de réduire les délais de vente, supprimer l'ensemble des droits de préférence et de préemption en matière de bois et forêts, pour les regrouper en un seul.

# POUR UN ÉTAT DES RISQUES ET POLLUTION À LA HAUTEUR DES ENJEUX

- 64% des Français de métropole résidant dans des communes exposées aux risques d'inondation n'ont pas conscience d'être exposés à un risque. (Source : [georisques.gouv.fr](http://georisques.gouv.fr))
- 6 000 communes en moyenne font l'objet chaque année d'une reconnaissance d'état de catastrophe naturelle. (Source : [georisques.gouv.fr](http://georisques.gouv.fr))

L'accélération des catastrophes naturelles, autant que leur ampleur, est une source de préoccupation croissante au sein de la société directement liée au dérèglement climatique.

Le retrait-gonflement des sols argileux, l'exposition aux inondations, les éboulements de terrains, tempêtes, sécheresses, etc., nous font régulièrement entendre parler du climat dans d'autres rubriques de l'actualité que la météo.

Mais paradoxalement, il est souvent peu question de ce risque de catastrophes naturels dans l'évaluation des biens précédant une donation ou une vente, dans les diagnostics accompagnant les mutations de propriété. Les conséquences en sont pourtant considérables sur le terrain des assurances ou sur le plan patrimonial.

Certes, un document appelé « État des risques et pollutions » doit être annexé à certains actes notariés. Mais, ceux rencontrés en pratique sont souvent mal faits au regard des prescriptions légales. En outre, cet état porte sur les plans de prévention des risques et les zonages, avec les conséquences induites pour l'urbanisme. La nuance est de taille, mais il n'informe pas, ou si peu, sur l'état réel des risques auxquels un bien est exposé. Nous proposons pour les immeubles bâtis d'améliorer l'objet, aussi bien que la qualité, de ce document.

## LE 120<sup>e</sup> CONGRÈS DES NOTAIRES DE FRANCE PROPOSE :

- D'augmenter, pour les immeubles bâtis, la qualité de l'information contenue dans l'état des risques et pollution en confiant de façon obligatoire la réalisation de ce document à un organisme dédié, type cabinet d'urbanisme, disposant d'un agrément à cette fin ;
- De légaliser la pratique notariale actuelle de l'information des parties au moyen du Géorisques, en permettant toutefois, de seulement annexer un reçu des parties attestant la remise d'un exemplaire du rapport.

## PLAIDOYER POUR UN RÉGIME DU PROTO-AMÉNAGEMENT

- Les établissements publics fonciers (EPF) d'État et locaux recouvrent 93% de la population.
- Les EPF d'État ont contribué à la production de 16 000 logements en 2021, dont 40% de logements sociaux.
- Les EPA ont généré un produit intérieur brut (PIB) de 37 milliards d'euros entre 2015 et 2025 pour un montant de subventions de 1,6 milliards d'euros soit un effet multiplicateur PIB/effort public de 24. (Source : Rapport Sénat n°835 du 5 juillet 2023 par M. Jean-Baptiste BLANC)

Mobilisés par les pouvoirs publics pour libérer du foncier nécessaire à la production de logements mais aussi pour soutenir la réindustrialisation du pays, les établissements publics fonciers sont peu connus en dehors de la sphère des collectivités territoriales alors que plus de 93% de la population française habite dans une commune couverte par eux.

Ils jouent un rôle central dans la reconversion des friches industrielles et dans la revitalisation des centres bourgs car ils permettent de préparer et de gérer sur un temps long des sites complexes d'un point de vue du foncier, grâce au portage et au « proto-aménagement. » Ce dernier inclut des travaux de préparation, tels que la dépollution, le désamiantage et la démolition, facilitant ainsi l'aménagement futur.

Or, si les règles ont été écrites pour les travaux de construction ou d'aménagement, elles ne l'ont pas été pour les travaux de proto-aménagement.

Alors que les communes auront de plus en plus besoin de l'accompagnement de ces établissements publics pour préparer leur foncier aux défis de demain, il devient crucial de simplifier les procédures d'évaluation environnementale et d'alléger les contraintes administratives liées à ces travaux.

Nous proposons de les doter d'un régime juridique spécifique afin de lever certains freins à leurs missions et, incidemment, de sécuriser les actes de mutation immobilière qui concernent ces opérations préalables à l'aménagement urbain.

### LE 120<sup>e</sup> CONGRÈS DES NOTAIRES DE FRANCE PROPOSE :

- De définir les opérations de proto aménagement dans le Livre II du Code de l'urbanisme (relatif à la préemption et aux réserves foncières) afin qu'ils soient soumis à un régime juridique spécifique en matière environnementale, en les qualifiant d'opérations qui ne sont pas de l'aménagement au sens de la rubrique 39 de l'annexe à l'article R.122-2 du Code de l'environnement, ainsi qu'en matière de droit de préemption ou de lotissement, en qualifiant les acquisitions et reventes par les établissements de portage comme un groupe de contrats liés entre eux par la convention opérationnelle d'actions foncières.
- De sécuriser le portage foncier en précisant la notion de travaux de proto-aménagement pour les soumettre, s'ils sont susceptibles de porter une atteinte notable à l'environnement, à un diagnostic préalable composé d'un inventaire faune-flore proportionné aux enjeux du site ainsi qu'à une identification des zones humides, constituant ainsi l'état initial cristallisé sur une durée de cinq ans.

## **LIBÉRALISER L'ASSIETTE DES AUTORISATIONS D'URBANISME**

- La surface médiane des terrains acquis en vue de bâtir était de 670 m<sup>2</sup> en 2022, soit 18% de moins qu'en 2008. (Source : [développement-durable.gouv.fr](https://developpement-durable.gouv.fr))
- Du 1er août 2023 au 31 juillet 2024 ce sont 348 200 logements qui ont été construits en France. (Source : [développement-durable.gouv.fr](https://developpement-durable.gouv.fr))
- Du 1er août 2023 au 31 juillet 2024 ce sont 37,1 millions de m<sup>2</sup> de locaux non résidentiels qui ont été construits en France. (Source : [développement-durable.gouv.fr](https://developpement-durable.gouv.fr))

Face aux défis de l'urbanisme de transformation, il est crucial d'offrir aux porteurs de projets plus de liberté dans la composition de l'assiette des autorisations d'urbanisme.

Actuellement, le concept d'unité foncière impose des contraintes en limitant le développement des projets à une parcelle unique, sans prendre en compte les impératifs environnementaux et d'acceptabilité.

L'urbanisme moderne doit permettre de mutualiser des ressources entre plusieurs parcelles, et dépasser les limites de propriété. Cela favoriserait une approche plus flexible et adaptée aux enjeux environnementaux pour rendre nos villes et villages plus vivables et plus agréables.

### **LE 120<sup>e</sup> CONGRÈS DES NOTAIRES DE FRANCE PROPOSE :**

#### **CONCERNANT LA LIBERTÉ DE DÉFINIR L'ASSIETTE**

- Que soit inséré au livre IV de la partie législative du Code de l'urbanisme un article définissant l'assiette d'un projet comme l'ensemble des terrains sur lesquels un porteur de projet envisage de déposer une autorisation d'occuper le sol ;
- Que soit inséré au livre IV de la partie réglementaire du Code de l'urbanisme un article précisant que l'assiette d'un projet peut être composée :
  - a) d'une unité foncière,
  - b) de plusieurs unités foncières contigües ou non,
  - c) d'une partie seulement d'une unité foncière,
  - d) de volumes immobiliers.

#### **CONCERNANT LA LIBERTÉ DE SORTIR DE L'ASSIETTE**

- Que soit inséré au Titre V du Livre IV de la partie législative du Code de l'urbanisme des articles permettant aux documents de planification urbaine d'autoriser la réalisation de certaines composantes du projet dans un environnement proche et dans une proportion fixée par le règlement ;
- Que les externalités positives imposées comme octroi d'une autorisation d'occuper le sol puissent être mutualisées entre plusieurs projets.

## DÉVELOPPER LA COMPENSATION ENVIRONNEMENTALE

- En 2021, la France a dépensé 60 milliards d'euros pour protéger l'environnement, dont seulement 3,3 milliards d'euros pour préserver la biodiversité. (Source : <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr>)
- Sur la décennie précédente, 24 000 hectares d'espaces naturels, agricoles et forestiers ont été consommés chaque année en moyenne en France, soit près de 5 terrains de football par heure. (Source : <https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/artificialisation-sols>)
- Entre 2017 et 2021 ce sont 2 840 sites qui ont reçu des mesures de compensation, représentant 10 300 hectares. (Source : Brian Padilla, Salomé Gelot, Adrien Guette & Jonathan Carruthers-Jones, «La compensation écologique permet-elle vraiment de tendre vers l'absence de perte nette de biodiversité ?», Cybergeog : European Journal of Geography)
- 90 % des mesures de compensation relevées ont été prises au titre, soit d'une dérogation à l'interdiction de destruction d'une espèce protégée, soit dans le cadre d'un dossier d'application de la loi sur l'eau. (Même source)

Face à l'effondrement de la biodiversité, la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature a prévu un dispositif ambitieux : la séquence Eviter, Réduire, Compenser dite « ERC », qui s'applique à tout projet immobilier.

Modifié à la faveur de la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, il est cependant encore trop peu ou trop mal appliqué.

Les études scientifiques réalisées sur les dernières décennies démontrent en particulier que la pratique de la compensation environnementale n'est pas en conformité avec les objectifs qu'elle poursuit d'absence de perte nette et de gain de biodiversité.

Le dispositif de la compensation environnementale souffre d'un régime juridique encore peu adapté. Il est nécessaire aujourd'hui d'en revoir certains aspects pour permettre son développement, gage de réussite de nombreux projets immobiliers.

### LE 120<sup>e</sup> CONGRÈS DES NOTAIRES DE FRANCE PROPOSE :

#### 1. De sécuriser la maîtrise du foncier nécessaire à la compensation environnementale

- Que l'acquisition d'un terrain par un maître d'ouvrage en vue d'y réaliser des mesures de compensation soit exonérée de tout droit de préemption, afin de garantir la réalisation effective des mesures de compensation et leur pérennité, cette exonération ne pourra s'appliquer qu'à la condition que le maître d'ouvrage signe une obligation réelle environnementale sur le terrain ;
- Que lorsqu'un maître d'ouvrage cède son projet immobilier, il puisse également librement céder le terrain sur lequel sont réalisées les mesures de compensation en exonérant la vente de tout droit de préemption. Cette exemption ne pouvant trouver à s'appliquer qu'à la condition que l'acquéreur s'engage à reprendre tous les droits et obligations du maître d'ouvrage d'origine ;

---/---

---/---

- Que dans les deux hypothèses, s'il y a un fermier en place, ce dernier puisse faire application de son droit de préemption en vertu des articles L.412-1 et suivants du Code rural et de la pêche maritime, à la condition qu'il s'engage à mettre en œuvre tout ou partie des mesures de compensation.

## **2. De créer un bail emphytéotique environnemental**

Le régime juridique de ce bail emphytéotique environnemental serait calqué sur celui du bail emphytéotique de droit commun, avec comme particularité de :

- Permettre au bailleur d'imposer à l'emphytéote une destination au terrain confié : celle de la réalisation de mesures de compensation environnementale ;
- Définir dans les clauses du bail les engagements contractuels de l'emphytéote en matière de compensation ;
- Permettre à l'emphytéote de conclure sur le foncier donné à bail une obligation réelle environnementale.

## **3. D'ouvrir la compensation environnementale financière**

- De créer un fonds de péréquation à compétence nationale chargé de récolter les fonds permettant de financer les mesures de gestion des aires protégées ;
- De permettre au débiteur d'une obligation de compensation environnementale de verser à titre exceptionnel une somme d'argent dans ce fonds.

Deux conditions seraient fixées pour garantir la réalisation d'un minimum de mesures matérielles de compensation environnementale :

- D'une part, le versement ne serait possible qu'à titre subsidiaire ;
- D'autre part, la somme versée ne pourrait pas représenter plus de 40% du budget alloué au financement des mesures de compensation environnementale dont il est débiteur. Étant précisé que l'autorité administrative assurant le contrôle des mesures de compensation pourra exiger que le versement soit inférieur à ce montant.

## DÉPLOYER LE PROJET URBAIN PARTENARIAL

- Depuis 2009, les équipements publics nécessaires à une opération privée peuvent être, en partie, mis à la charge des aménageurs et des constructeurs par l'intermédiaire d'un Projet Urbain Partenarial (PUP). Cette convention définit les travaux et les engagements financiers précis des contractants. Cette contribution n'est pas une taxe d'urbanisme, mais une participation. (Source : [ecologie.gouv.fr](http://ecologie.gouv.fr))

Le Projet Urbain Partenarial (PUP) doit être amélioré pour devenir un outil clé de financement des équipements publics, notamment face aux enjeux de renaturation et d'urbanisme de la transformation.

Le PUP permet un préfinancement des infrastructures nécessaires aux projets urbains, mais son cadre juridique doit être étendu car il est aujourd'hui sous-exploité ou mal utilisé.

Il est nécessaire d'étendre son objet aux opérations de désartificialisation, de renaturation, de changement d'usage des bâtiments, tout en permettant une plus grande flexibilité dans la remise de terrains aménagés. Cela renforcerait son efficacité tout en répondant aux besoins des collectivités en fonction de besoins clairement identifiés.

### LE 120<sup>e</sup> CONGRÈS DES NOTAIRES DE FRANCE PROPOSE :

- Que l'objet du Projet Urbain Partenarial (PUP) soit étendu à des opérations de renaturation et de désartificialisation sur les zones préférentielles de renaturation ;
- Que le PUP soit l'outil du financement de l'urbanisme de la transformation ;
- Que la remise de terrains appartenant au porteur de projet soit étendue aux terrains aménagés en infrastructure par le titulaire de l'autorisation d'urbanisme.

## **DONNER DE LA SOUPLESSE AU ZAN**

- Entre 2013 et 2023 ce sont 24 000 hectares d'espaces naturels, agricoles ou forestiers qui ont été consommés en France chaque année pour réaliser des projets d'aménagement ou de construction.

Zéro Artificialisation Nette, autrement appelé « ZAN », forme l'horizon assigné aux projets de construction par la loi Climat et Résilience du 22 août 2021.

C'est une révolution de l'acte de construire, qui nous oblige à la sobriété. Un défi immense mobilisant toute la société dans une double temporalité : dès à présent, réduction de moitié de la consommation des espaces naturels par rapport à la décennie précédente ; à compter de 2050, interdiction de l'artificialisation d'un terrain si elle ne s'accompagne pas de la désartificialisation d'un autre.

Incontestablement, ce mécanisme est vertueux pour l'environnement. Mais il suscite de grandes inquiétudes au sein des collectivités territoriales, les premières à s'être véritablement saisies du sujet pour l'instant.

À l'écoute de ces préoccupations, nous proposons d'apporter au ZAN la souplesse destinée à faciliter son acceptabilité et à favoriser son déploiement sur le territoire. Notre proposition repose sur la mise en place d'un système encadré de réallocation entre collectivités territoriales des droits à artificialiser ouverts jusqu'en 2050.

### **LE 120<sup>e</sup> CONGRÈS DES NOTAIRES DE FRANCE PROPOSE :**

- Qu'un système de réallocation des droits à artificialiser soit instauré à l'échelle de chaque région. Ce système permettra à une personne en charge des documents d'urbanisme de céder tout ou partie des droits à artificialiser qui lui auront été alloués au titre des décennies 2020, 2030 et 2040 par la méthode « en cascade » ou, au contraire, d'acquérir des droits complémentaires auprès d'un teneur de compte unique ;
- Que les projets réalisés au moyen des droits à artificialiser acquis répondent aux objets définis aux articles L. 210-1 et L. 300-1 du Code de l'urbanisme ;
- Qu'une personne en charge des documents d'urbanisme ne puisse acquérir des droits à artificialiser représentant plus de 20 % des droits qui lui auront été alloués par la méthode « en cascade » ;
- Que les modalités de détermination du prix soient fixées par décret en cohérence avec le coût de désartificialisation d'un hectare de friche urbaine ;
- Que le prix de cession soit obligatoirement employé à la réalisation d'un projet d'intérêt général répondant aux objets définis aux articles L. 210-1 et L. 300-1 du Code de l'urbanisme.

## FAVORISER LA CONVERSION DES ENTRÉES DE VILLE COMMERCIALES EN QUARTIER MIXTE ET DURABLE

- 1500 zones commerciales périphériques sont comptabilisées en France et s'étalent sur 500 millions de m<sup>2</sup>.
- Les zones commerciales périphériques en entrées de ville représentent en 2023 presque 72% de la consommation des ménages français. (Source : [banquedesterritoires.fr](http://banquedesterritoires.fr))

L'image des zones commerciales en entrée de ville nous est bien connue : hypermarchés, magasins de déstockage, enseignes spécialisées dans l'habillement ou le bricolage, ronds-points, vastes parkings et imposants panneaux publicitaires.

Nos entrées de ville commerciales forment aujourd'hui un élément familier du paysage urbain.

Souvent perçu de manière négative, ce paysage urbain constitue pourtant aujourd'hui, devant la raréfaction du foncier autour des agglomérations urbaines, à l'heure du Zéro Nette Artificialisation (ZAN) et de la sobriété énergétique, un formidable vivier pour réaliser du logement qualitatif dans des quartiers mixtes et végétalisés. Il constitue également un tout aussi formidable gisement foncier de terres à renaturer.

Nous proposons des mécanismes facilitant le remembrement des parcelles dans ces zones et favorisant les projets de transformation dans le respect des exploitations commerciales.

### LE 120<sup>e</sup> CONGRÈS DES NOTAIRES DE FRANCE PROPOSE :

**Pour inciter les commerçants à participer au projet de transformation des entrées de ville, il est nécessaire que les Opérations de Revitalisation de Territoire (ORT) soient élargies aux entrées de ville, et que dans ces ORT comme dans la Grande Opération d'Urbanisme (GOU) :**

- Soient autorisés les transferts totaux ou partiels de surfaces de vente de magasins permettant le découpage et le regroupement de magasins lorsqu'ils contribuent à la réalisation des objectifs de l'opération de revitalisation de territoire ou de la GOU ;
- Soit exclue la caducité des droits d'exploitation commerciale en cas de non-exploitation pendant plus de trois ans des surfaces de vente et que les délais de caducité soient prévus dans les conventions prises au titre des GOU ou des ORT pour être en cohérence avec les délais de l'opération d'aménagement sans pouvoir aller au-delà de la durée de cette dernière.

---/---

---/---

**Pour faciliter le réaménagement foncier et inciter les propriétaires bailleurs à participer à la transformation des entrées de villes, le régime des Associations Foncières Urbaines (AFU) soit amélioré par les mesures suivantes :**

Premièrement : Le régime du permis d'aménager requis lorsqu'une AFU libre entend procéder à un remembrement doit être adapté, pour mieux répondre aux enjeux d'aménagement de cet outil.

Ainsi, ce dernier doit bénéficier de tous les attributs du lotissement, notamment en termes d'édition de règles d'urbanisme complémentaires et de leur mode d'appréciation (appréciation globale des règles, répartition de la surface de plancher, etc.). Par ailleurs, le plan de remembrement doit devenir une pièce obligatoire du dossier.

Deuxièmement : Les AFU autorisées doivent être qualifiées d'associations de droit privé et non plus d'établissement public ; Pour ce faire le régime auquel elles seront désormais soumises, notamment s'agissant de leur contrôle, devra permettre de ne pas les qualifier d'organisme de droit public, et donc de pouvoir adjudicateur, au sens de l'article 2 de la directive 2014/24/UE du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics. Par ailleurs, le recouvrement des taxes de ces associations ne sera plus opéré comme en matière de contribution directe.

Troisièmement : La procédure d'AFU de projet prévoira que les préfets et les collectivités locales s'engagent dans les conventions de GOU ou d'ORT sur un calendrier de réalisation du projet.

Quatrièmement : Le remembrement en volumes sera expressément autorisé.

## **PASSER D'UN URBANISME DE LA CONSTRUCTION À UN URBANISME DE LA TRANSFORMATION**

- La construction d'un bâtiment neuf représente 60% de son empreinte carbone sur la totalité de son cycle de vie.
- La rénovation des bâtiments existants peut réduire de 5 à 6 fois les émissions de GES par rapport à la construction de nouveaux bâtiments.
- Les débris de construction et de démolition représentent environ 40% de tous les déchets produits dans le monde.
- 25 à 30% des déchets en Europe proviennent des activités de construction et de démolition.

Réduction de l'artificialisation des sols, diminution de l'impact carbone du bâtiment, adaptation des logements au vieillissement de la population sont trois objectifs qui obligent la société française à passer « d'un urbanisme de la construction » à « un urbanisme de la transformation ».

Créé pour la reconstruction après la seconde guerre mondiale, le droit de l'urbanisme et de la construction a accompagné le développement du pays des années 60 aux années 80. Au tournant du siècle, avec la montée des préoccupations environnementales, la question de la construction de la ville sur elle-même est devenue prégnante.

Mais la question de l'impact carbone de la construction n'a pas été jusqu'à présent suffisamment traitée alors même que le secteur de la construction est fortement émetteur de carbone et génère une grande quantité de déchets.

Sur ces constats, nous proposons de passer à un urbanisme de la transformation qui conduit à privilégier la transformation du bâti existant. La proposition repose sur des mécanismes prescriptifs et incitatifs : d'une part, la démolition de bâtiments doit pouvoir être interdite pour des motifs environnementaux ; d'autre part, les acteurs de la ville et les particuliers doivent être incités à préférer la transformation des bâtiments plutôt que leur démolition-reconstruction.

### **LE 120<sup>e</sup> CONGRÈS DES NOTAIRES DE FRANCE PROPOSE :**

1. Que le droit de l'urbanisme privilégie la transformation du bâti existant et limite les opérations de démolition-reconstruction en prévoyant que la démolition est, sur l'ensemble du territoire, systématiquement soumise à permis de démolir. Outre pour des motifs patrimoniaux, celui-ci pourra être refusé pour des motifs environnementaux. En l'absence de motif patrimonial justifiant un refus, le permis de démolir pourra être accordé si le pétitionnaire produit :

- Soit un diagnostic structurel. Ce dernier devra préciser les caractéristiques du bâtiment : fragilité structurelle, époque de construction, caractéristiques techniques et architecturales, matériaux de construction employés ou état des sols, qui justifie la démolition ;
- Soit un diagnostic dressant un bilan coût avantage de la démolition au regard des questions économiques et environnementales notamment de son coût carbone sur la durée de vie du bâtiment. Les opérations concernées par ces diagnostics devront être précisées notamment par des seuils.

Par ailleurs, le conseil municipal pourra dans le cadre d'une délibération préciser les motifs d'intérêt général pouvant justifier la démolition sur tout ou partie de son territoire.

---/---

---/---

2. Pour passer à un urbanisme de la transformation, le 120<sup>e</sup> Congrès des notaires de France propose également la mise en place d'une fiscalité écologique incitative tant à l'égard des communes que des porteurs de projet.

**Pour les Communes**, une réflexion globale sur la fiscalité locale doit être engagée sans délai.

**Pour les porteurs de projets, il est proposé :**

- Que, pour le seul bénéfice de l'exonération prévue à l'article 1594-0 G A du Code général des impôts, les travaux sur existant qui conduisent :
  - 1°) à une rénovation énergétique performante,
  - 2°) et, pour les logements, à leur accessibilité aux personnes handicapées, puissent être assimilés à des travaux qui ont remis un immeuble à l'état neuf.
- Qu'un immeuble faisant l'objet de travaux de rénovation le rendant impropre à toute utilisation ne soit pas assujéti à la taxe foncière sur les propriétés bâties, mais à la taxe foncière sur les propriétés non bâties ;
- Que l'acquéreur d'un logement dans un immeuble ayant fait l'objet de travaux conduisant à une rénovation énergétique performante puisse bénéficier d'une aide à l'acquisition dans les mêmes conditions que pour ma prim renov. Cette aide pourra être majorée si la rénovation améliore l'accessibilité du logement.

## METTRE L'ENVIRONNEMENT AU CŒUR DES PROJETS IMMOBILIERS ET D'AMÉNAGEMENT POUR SÉCURISER CEUX QUI LES PORTENT

- 30 ans de réformes.
- 6 rapports visant à traiter du contentieux des autorisations d'urbanisme.
- Une dizaine de textes législatifs et réglementaires.
- Le nombre total de recours représente de 1,2 à 1,6 % des permis.
- 50 % des permis attaqués correspondent à des constructions individuelles, entre un quart et un tiers à des habitats collectifs.
- 10 % des recours émanent d'associations, 10 autres % des préfets. (*Rapport Maugué 2018*)

Le contentieux de l'urbanisme a fait l'objet de nombreuses réformes visant à consolider l'exécution des permis de construire.

Ces réformes sont allées dans le bon sens. Elles ont sécurisé la phase contentieuse ; l'aval, en d'autres termes, d'une autorisation d'urbanisme. Mais l'exécution des permis de construire se trouve depuis quelques années fragilisées par un nouvel impact : le droit de l'environnement. La méconnaissance de procédures environnementales peut par exemple être de nature à vicier une autorisation d'urbanisme, de même que l'atteinte à une espèce protégée ou à la biodiversité. Il en va également ainsi du risque pour la santé humaine qui peut être de nature à bloquer la mise en œuvre d'un permis de construire à travers le droit à un environnement sain.

Sécuriser l'exécution des autorisations d'urbanisme appelle par conséquent de nouvelles mesures. Nous proposons de les faire porter sur l'amont des autorisations d'urbanisme, c'est-à-dire sur la phase de la conception, et non plus sur l'aval, la phase contentieuse.

Les deux idées maîtresses sont :

- l'anticipation de la question environnementale permet de sécuriser le projet, tout en garantissant une protection et une prise en compte adéquate de l'environnement ;
- L'appréhension globale des projets permet de faire de l'environnement un élément déterminant pris en compte dans la conception même du projet.

### LE 120<sup>e</sup> CONGRÈS DES NOTAIRES DE FRANCE PROPOSE :

De faire de l'environnement le socle des projets en systématisant l'exigence d'une notice et ou diagnostic environnemental pour toutes les autorisations d'urbanisme. Son contenu sera adapté en fonction de la taille et des impacts du projet. L'étude d'impact pourra valoir notice ou diagnostic environnemental.

De simplifier et de sécuriser la situation des maîtres d'ouvrage :

- En créant une autorisation de projet unique délivré par le maire et soumise à accord préalable du préfet au titre des législations environnementales (eau, ICPE, espèces protégées...).
  - Les délais d'instruction seraient encadrés et garantis ;
  - Le contenu du dossier sera adapté en fonction des caractéristiques du dossier.
- En donnant la possibilité au maître d'ouvrage en amont du dépôt de l'autorisation de projet unique de demander un rescrit procédural, délivré par le maire dans un délai de 3 mois après avis du préfet. Ce rescrit préciserait l'ensemble des procédures à respecter et le contenu du dossier d'autorisation unique. Il cristalliserait les procédures applicables pendant un délai de trois ans à compter de sa délivrance. En l'absence de rescrit procédural, le maire aura trois mois à compter du dépôt de l'autorisation pour valider les procédures à respecter au titre du projet ;
- La création d'une autorisation de projet unique nécessitera d'organiser et d'unifier les modes de contestation des accords préalables au titre des législations environnementales et de réinterroger l'ensemble des spécificités du contentieux de l'urbanisme afin de lui donner sa pleine efficacité dans le cadre de ce nouveau dispositif.



**120<sup>e</sup>**  
**CONGRÈS**  
DES  
NOTAIRES DE FRANCE

*Notaires*  
de France

## VERS UN URBANISME DURABLE Accompagner les projets face aux défis environnementaux

Le Rapport des Congrès des notaires de France est une contribution ayant pour vocation de faire progresser la recherche et la pratique juridique.

Le Congrès des notaires de France est une organisation de plus de 130 ans ayant pour objet unique de produire une réflexion annuelle d'intérêt général issue de la pratique notariale.

Le thème de l'urbanisme durable est abordé ici de manière chronologique :



- **APPREHENDER** les risques naturels et environnementaux qui impactent désormais les opérations immobilières afin de délivrer l'information utile
- **MAITRISER** les procédures d'urbanisme
- **DECOUVRIR** des solutions de réappropriation de l'existant dans le respect de la nature

### 2 formats :

#### Papier & numérique

Version papier  
[www.congresdesnotaires.fr](http://www.congresdesnotaires.fr) et la boutique Lexis Nexis.

Version numérique  
En libre accès sur [www.rapport-congresdesnotaires.fr](http://www.rapport-congresdesnotaires.fr)

## RETROUVEZ NOS CONTENUS CONNECTÉS

Livret des  
propositions



Rapports  
numériques



Commandez le  
Rapport papier



Visitez  
Congrès +



Suivez en direct le Congrès ainsi que toute l'actualité en direct sur les réseaux sociaux



Congrès des notaires de France



@CongresNotaires



@Congresdesnotaires



Congrès des Notaires