



120^e
CONGRÈS
DES
NOTAIRES DE FRANCE



VERS UN URBANISME DURABLE

1910 1930 1950 1970 1990 2020

ÉVOLUTION DES TEMPÉRATURES EN EUROPE DEPUIS 1899



ACCOMPAGNER LES PROJETS FACE AUX DÉFIS ENVIRONNEMENTAUX

DOSSIER DE PRESSE

BORDEAUX • 25/26/27 septembre 2024

SOMMAIRE

ENTRETIENS **1**

COMMISSION 1
ANTICIPER **3**

COMMISSION 2
CONVAINCRE **13**

COMMISSION 3
RÉALISER **22**

CONGRÈS DES NOTAIRES DE
FRANCE : UN SIÈCLE DE
RÉFLEXION AU SERVICE DE
L'INTÉRÊT GÉNÉRAL. **31**

CONTACTS PRESSE **33**



ENTRETIENS

Marie-Hélène Péro Augereau-Hue, notaire à Chevreuse (78), présidente du 120ème Congrès des Notaires

Hervé de Gaudemar, notaire à Paris, professeur des Universités, rapporteur général du 120ème Congrès des Notaires



Pourquoi avoir choisi le thème « Pour un urbanisme durable » pour le 120ème Congrès des Notaires ?

Marie-Hélène Péro Augereau-Hue :

Le thème de cette année nous parle à tous parce qu'il nous concerne tous. Avoir accès à un environnement propre, sain et durable participe à notre épanouissement et à celui de nos familles. Le droit de l'environnement imprègne tous les droits.

Ainsi, les nouvelles règles de préservation de l'environnement, face au changement climatique, bouleversent le droit de la propriété : impossible, par exemple, d'acheter ou de louer un logement sans prendre en compte son diagnostic de performance énergétique ; impossible également d'ignorer la nature argileuse du sol d'une maison qui la soumet au risque de fissuration... Ces règles infusent dans tous les compartiments du droit, droits de la construction, de l'urbanisme et même de la famille. Des parents qui organisent une donation-partage ou un démembrement de propriété entre nue-propriété, au profit de leurs enfants, et usufruit pour eux, doivent anticiper la valeur future de ces biens qui peuvent perdre de la valeur s'ils sont exposés, par exemple, à l'érosion côtière ou à des inondations à répétition.

Hervé de Gaudemar : Dans notre quotidien nous sommes tous confrontés au changement climatique et nous percevons, chez nos clients, citoyens, collectivités locales, promoteurs, une inquiétude naissante, ne serait-ce que pour la gestion de l'eau. Par exemple, les neuf maires de la communauté de communes du Pays de Fayence, dans le Var, ont, par manque d'eau, décidé, en janvier 2023, de refuser tout permis de construire, pendant cinq ans. Le Plan local d'urbanisme bio-climatique, en cours d'adoption par la Ville de Paris, témoigne aussi de ces préoccupations.

Le Code de l'environnement, plutôt foisonnant avec son avalanche de lois et décrets pas toujours harmonisés avec les règles existantes, notamment le Code de l'Urbanisme, aux objectifs contradictoires, comme favoriser la réindustrialisation et le développement des énergies renouvelables sans, pour autant, artificialiser des sols, complique-t-il la tâche des notaires ?

Hervé de Gaudemar :

Tous les juristes, dont les notaires, doivent s'emparer de ces nouvelles règles environnementales, jusqu'ici apanage de quelques spécialistes assez militants. Beaucoup d'entre elles proviennent de directives européennes inspirées de l'expérience des autres pays, avec des techniques auxquelles notre droit français n'est pas rompu : le législateur français raisonne en termes de permission-interdiction parfois assortie de sanctions, l'Européen utilise plus l'incitation et la réparation-compensation. Ce nouveau droit de l'environnement est encore tâtonnant, il n'est pas stabilisé et il percute celui de la propriété, constitutionnellement « inviolable et sacré », en ajoutant ses exigences aux contraintes d'urbanisme déjà lourdes. On peut d'ailleurs se demander jusqu'où iront ces atteintes au droit de la propriété.

Marie-Hélène Péro Augereau-Hue :

Le 120ème Congrès des Notaires de France fera des propositions de correctifs afin de concilier droit de l'urbanisme, droit de la propriété et droit de l'environnement.

Comment concilier liberté des propriétaires et respect de l'environnement ?

Marie-Hélène Péro Augereau-Hue :

La mission du notaire est d'assurer la paix des familles, d'éviter les conflits et de favoriser la qualité de vie. Nous pensons que l'initiative privée au nom d'un collectif - par exemple pour végétaliser un quartier, économiser l'eau, les énergies, les terrains mais aussi mutualiser des équipements et des biens, voitures, piscines, se protéger des inondations et des tempêtes, installer des ombrières sur les parkings peut être dans certains cas plus efficace ou se cumuler avec l'action publique. A nous d'imaginer le cadre pour ces projets collectifs en valorisant ces externalités positives (ou valeur verte) ainsi créés au profit de ceux qui les entreprennent et les financent.

Hervé de Gaudemar :

Pour y parvenir, nous avons, à notre disposition, de nombreux outils juridiques : la copropriété, les servitudes, les communs, le démembrement, les associations syndicales... Nous les explorerons à l'occasion de ce congrès dont l'un des objectifs est de clarifier, simplifier et surtout expliquer les finalités des nouvelles contraintes environnementales, afin qu'elles soient plus acceptables.

Sécheresse, canicules, incendies, inondations, fissuration des bâtiments, érosion des côtes, pollution de l'air, de l'eau, du sol, pénuries d'eau, d'énergie et de terrains ou encore déclin de la biodiversité sont des fléaux désormais concrets et quotidiens. Ils bousculent l'aménagement du territoire, compliquent l'élaboration des documents d'urbanisme qui doivent dire où construire et quoi, et remettent en cause les choix résidentiels des ménages qui se demandent où habiter, où faire construire, avec quels matériaux, quel type de chauffage, quelles énergies...?

Les notaires, présents partout en France pour enregistrer et analyser toutes les transactions immobilières, privées comme publiques, ont non seulement le devoir d'informer et conseiller leurs clients sur ces nouveaux risques, ce qui élargit et alourdit leur responsabilité, mais aussi celui d'inventer des solutions juridiques.

C'est le sens du 120ème Congrès des Notaires de France, intitulé « *Vers un urbanisme durable : accompagner les projets face aux défis environnementaux* », dont l'ambition est d'établir un état des lieux du cadre environnemental et juridique de l'aménagement du territoire et de la construction. La démarche ne se limite donc pas aux constats : les notaires souhaitent clarifier et expliciter les instruments juridiques et les processus opérationnels dans leurs propres missions et pour les responsables publics et les professionnels, aménageurs, constructeurs, investisseurs.

« *Le droit de l'urbanisme devient complexe, peu lisible*, analyse maître Mathieu Fontaine, notaire à Saint-Paul-Trois-Châteaux (Drôme).

Le droit de l'environnement repose sur des principes généraux, comme la séquence ERC pour 'éviter, réduire, compenser' l'impact d'un projet sur les milieux naturels, mais cela reste peu opérationnel et concret ».

« *Un objectif de ce 120ème congrès est d'inventer de nouvelles solutions juridiques pour répondre à la demande sociétale forte de 'vivre autrement', tant dans nos logements que dans la ville*, précise Marie-Hélène Péro Augereau-Hue, notaire à Chevreuse (Yvelines) et présidente de ce 120ème congrès.

Cela implique de repenser notre rapport à la nature, à la ville, au travail, en tenant compte du changement climatique, de la raréfaction des ressources naturelles et de la pollution. Nos propositions, à l'issue de ce congrès, ont donc pour finalité de refondre l'urbanisme sur les bases du développement durable et de mettre en relation les droits de l'urbanisme, de l'environnement et de la propriété. Trois commissions s'attèlent à ce travail : Anticiper, Convaincre, Réaliser ».

COMMISSION 1 : ANTICIPER

**Adeline SEGUIN, Rapporteur,
notaire Dunkerque**
**Eric MEILLER, Président,
notaire Saint-Chamond**
**Catherine BERTHOL, Rapporteur,
notaire Strasbourg**



Un devoir d'information sur les risques, une responsabilité accrue pour les notaires

Les Français subissent des catastrophes naturelles de plus en plus fréquentes et graves : le ministère de la transition énergétique en a, entre 1982 et 2022, recensé 17 500, qui ont touché 5 700 communes et coûté 50 milliards d'euros d'indemnisation. Le risque le plus fréquent est celui d'inondation, qui, dans la période, a concerné 18,5 millions d'habitants dans 2 560 communes ; les incendies ont consumé 26 400 hectares de forêt ; 360 tempêtes ont occasionné 30 milliards de dégâts... On peut y ajouter les canicules et l'érosion côtière, qui ne sont pas considérées comme catastrophes naturelles.

L'opinion publique est encore dans l'ignorance, voire le déni, des risques climatiques, tandis que le législateur et les collectivités locales l'introduisent peu à peu dans le droit et les documents d'urbanisme, non sans une certaine confusion.

« Il y a certes une prise de conscience de l'opinion publique et des responsables mais le droit est encore peu porté sur l'anticipation, juge maître Eric Meiller, notaire à Saint-Chamond et président de la commission Anticiper. Ainsi, le diagnostic de performance énergétique (DPE) comporte une seule ligne sur le confort d'été, noté sommairement alors que les canicules s'enchaînent et que se protéger du chaud pourrait devenir plus problématique que se protéger du froid, estime-t-il.

Et hormis quelques plans d'urbanisme, dont celui de Paris, avec une dimension bioclimatique, peu de documents d'urbanisme intègrent la dimension prospective du changement climatique, et notamment la multiplication des dômes de chaleur ». Paris anticipe, en effet, de se retrouver, d'ici 2050, sous le climat actuel de Séville (Espagne), Lille sous celui de Bilbao, avec des pics de température à 50°C et trois fois plus de nuits tropicales où le thermomètre ne descend pas au-dessous de 20°C...

Comme rédacteurs des actes de vente, des règlements de copropriété et de lotissement, ou comme conseils des aménageurs, les notaires ont le devoir de conseiller leurs clients sur les risques climatiques et de faire appliquer un droit de l'urbanisme combiné, désormais, à un droit de l'environnement de plus en plus conséquent, alors que ces deux branches du droit entrent parfois en contradiction. Éclaircir ces points est le premier but de la Commission 1.

Les notaires ont aussi un rôle de conseil pour anticiper la gestion commune de ressources qui deviennent rares, comme l'eau ou l'énergie, en s'inspirant, parfois, de techniques anciennes comme les biens communs, qui étaient la norme dans la France d'Ancien Régime et redeviennent parfois pertinents. C'est le second objectif de cette Commission.

40 Ans de catastrophes naturelles en chiffres

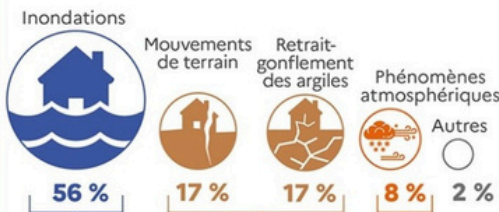
LES RISQUES NATURELS EN FRANCE

17 500 événements à l'origine d'une reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle dans au moins une commune, 1982 - 2023

5 700 communes concernées en moyenne chaque année

240 000 reconnaissances de l'état de catastrophe naturelle à la commune

Indemnités
50 milliards d'euros d'indemnités versées en 40 ans par les assurances au titre du régime des catastrophes naturelles. Depuis 2017, les indemnités liées au retrait-gonflement des argiles sont prépondérantes.



Risque inondation

18,5 millions d'habitants exposés aux risques d'inondation par submersion marine et/ou débordement de cours d'eau

Débordement de cours d'eau 18 millions d'habitants exposés 26,7 % de la population totale 10,5 millions de logements 28 % du total des logements	Submersion marine 1,5 million d'habitants exposés 2,2 % de la population totale 1,3 million de logements 3,5 % du total des logements
---	--

Indemnités 14,4 Md€₂₀₂₂ 1995 - 2019

Plan de prévention des risques inondation

Population exposée couverte par...
PPRI 74,4 % 59 % PPRlittoral

124 Territoires à risque important d'inondation
2 560 communes 11,9 millions de personnes exposées

Risques météorologiques et climatiques

Feux de forêt

26 400 ha/an en moyenne 1976 - 2022 de surfaces brûlées

1976 1989 2003 2022

6 870 communes déclarées exposées aux risques feux de forêt

360 tempêtes 1980 - 2021

Indemnités
versées au titre des garanties Tempête-Grêle-Neige incluses dans les contrats multirisque habitation
Près de 30 Md€₂₀₂₀ pour les tempêtes
Près de 6 Md€₂₀₂₀ pour la grêle

1990 - 2020

Mouvements de terrain

Retrait-gonflement des argiles

48 % du territoire métropolitain exposé
10,4 millions de maisons individuelles

Indemnités 12 Md€₂₀₂₂ 1995 - 2019

Glissements de terrain, chutes de blocs, éboulements, coulées de boue...

65 200 événements 1900 - 2019

Indemnités 700 M€₂₀₂₂ 1995 - 2019

Séismes

36 séismes de magnitude supérieure à 4 (0,1 % des séismes) 1962 - 2020 France métropolitaine

Indemnités 560 M€₂₀₂₂ 1995 - 2019

Zoom sur les risques naturels en outre-mer

Inondations

470 000 habitants exposés aux risques d'inondation par submersion marine et/ou débordement de cours d'eau

Débordement de cours d'eau 440 000 habitants exposés	Submersion marine 110 000 habitants exposés
--	---

3 séismes de magnitude supérieure à 4 dans les Antilles (0,1 % des séismes) 2014 - 2019

83 éruptions du Piton de la Fournaise 4 volcans actifs dont 1 sous-marin 1979 - 2021

Indemnités pour les cyclones 2,5 Md€₂₀₂₂ 2000 - 2019

CGDD/SDS, 2023 - Bertrand Galliet

COMMISSION 1 : ANTICIPER

Érosion côtière et submersion marine : entre déni de l'opinion publique et lente prise de conscience des pouvoirs publics

L'érosion côtière - qui n'est pas considérée comme une catastrophe naturelle - et le risque de submersion marine - qui, lui, l'est- ont suscité diverses lois récentes, introduites dans le code de l'urbanisme et celui de l'environnement. Elles laissent cependant des questions en suspens et sont loin de résoudre tous les problèmes pratiques, par exemple celui de l'indemnisation des propriétaires du recul du trait de côte. Les notaires, bien que conscients de ce flou juridique, doivent quand même assurer l'information des acquéreurs de maisons ou de terrains sur ces risques.

« L'érosion côtière est une réalité alarmante, exacerbée par des données récentes indiquant que près de 20% des côtes métropolitaines et ultramarines sont menacées, alertait Yannick Moreau, maire des Sables-d'Olonne et président de l'Association des élus des littoraux, dans le dossier de presse de son congrès, à Lorient, du 11 au 13 octobre 2023. Notre territoire a perdu 30 kilomètres carrés de terre au cours de cinquante dernières années », précisait-il.

CHIFFRES-CLEFS DES ZONES LITTORALES MENACÉES

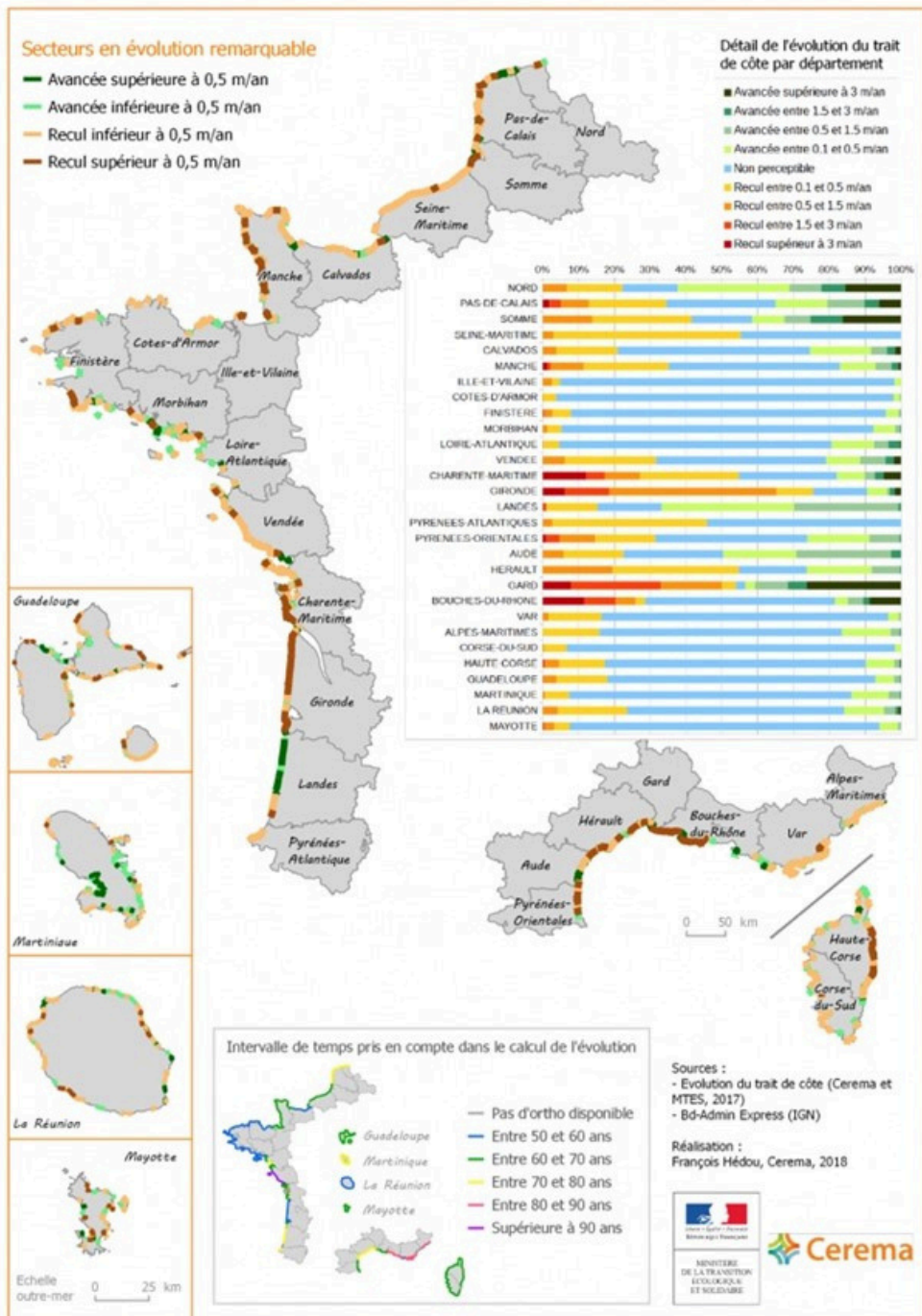
Le rapport « Financement des conséquences du recul du trait de côte » de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable et de l'Inspection générale de l'administration, livré en novembre 2023 mais rendu public le 20 mars 2024, (https://www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/014917-01_rapport-publie_cle525753.pdf) dresse un nouvel état des lieux de l'érosion des côtes, qui « sera fortement amplifiée à l'avenir par l'élévation du niveau marin qui s'accélèrera dans la seconde moitié du siècle », alerte-t-il en détaillant :

- D'ici 2050, 760 hectares urbanisés seront érodés et 8500 locaux menacés, dont 5200 logements et 1400 locaux d'activités
- Ces locaux sont situés dans plus de 600 communes dont une soixantaine concentrent la moitié des biens concernés
- D'ici l'an 2100, toutes les zones basses du littoral situées sous le niveau marin actuel + 1 mètre risquent un envahissement maritime ou de débordement estuarien
- En l'absence d'ouvrages de protection, le Cerema recense plus de 500 000 hectares, urbanisés ou non, menacés, 450 000 logements, soit 86 milliards d'euros de valeur économique, auxquels s'ajoutent 55 000 locaux d'activités et 2 000 kilomètres de routes et de voies ferrées

« C'est un changement d'échelle pour certains territoires vulnérables, constate le rapport. Les enjeux ne sont plus ceux d'un repli organisé à l'échelle communale ou intercommunale mais des enjeux d'aménagement du territoire nationaux ou régionaux ».

COMMISSION 1 : ANTICIPER

Evolution du trait de côte en France Métropolitaine, carte Cerema 2018



Deux exemples très médiatisés ont rendu le phénomène plus tangible aux yeux de l'opinion.

COMMISSION 1 : ANTICIPER

Un immeuble menacé, évacué et démoli

L'immeuble « Le Signal », à Soulac-sur-Mer, en Gironde, de quatre étages et 78 logements, construit entre 1965 et 1970, se situait, à l'époque, à 200 mètres de la mer. L'érosion côtière avançant dangereusement, au rythme moyen de 3 mètres par an voire plus en cas de tempête, le terrain a été classé en zone rouge 'inconstructible' en 2004, visé, en 2011 et 2012, par des arrêtés municipaux imposant son évacuation dans l'hypothèse où la mer se rapprocherait à moins de 20 mètres, puis évacué en 2014 pour être démoli en février 2023, le bord de la dune n'étant plus qu'à... 9 mètres ! Les propriétaires ont, au terme d'une longue bataille judiciaire qui les a menés jusqu'au Conseil d'État et au Conseil Constitutionnel, été indemnisés - par l'État via la communauté de communes qui a racheté le bâtiment à hauteur de 70% de sa valeur - et se sont partagés 3 millions d'euros. Le Fonds Barnier, qui indemnise les victimes de catastrophes naturelles, n'a pas pu, ici, être mobilisé de plein droit car l'érosion côtière, prévisible, n'est pas considérée comme catastrophe naturelle.

« Le plus frappant, dans l'affaire de l'immeuble « Le Signal », c'est que, malgré sa médiatisation, des acquéreurs y ont acheté des appartements au prix fort, jusqu'en 2011, s'étonne maître Eric Meiller. Le déni de ces risques est prégnant dans la population et l'attrait touristique demeure ».

La tempête Xynthia, un drame vite oublié par le marché immobilier

Après la tempête Xynthia qui, dans la nuit du 27 au 28 février 2010, a causé la submersion de dizaines de maisons à la-Faute-sur-Mer et provoqué la mort de 47 personnes, il n'a fallu que quelques mois pour constater *« une reprise rapide de la dynamique immobilière sur le territoire de la communauté d'agglomération de La Rochelle aussi bien en termes de volume que de prix, observe la géographe Eugénie Cazaux, dans sa thèse sur la prise en compte des risques côtiers (Université de Bretagne Occidentale, octobre 2022).*

Des maisons totalement sinistrées se revendent, deux ans après, à des prix qu'un élu local qualifie « d'un peu surprenants » ». L'universitaire avance plusieurs explications : « La politique (généreuse et diligente) de rachat, par l'État, des biens sinistrés aurait permis de maintenir un certain niveau d'activité immobilière sur le territoire ». Ensuite, contrairement à l'érosion qui menaçait l'immeuble Le Signal, à Soulac, la tempête Xynthia a, elle, été classée catastrophe naturelle, ouvrant droit à des indemnités d'un montant global de 745 millions d'euros pour 35 000 sinistres. Xynthia n'a, en outre, laissé dans le paysage que peu de cicatrices visibles. Le 'désir de rivage', qu'évoque Eugénie Cazaux, valorisé dans les annonces immobilières, l'envie d'avoir la vue sur la mer, d'être 'en première ligne', 'les pieds dans l'eau ou de 'profiter du spectacle des grandes marées', que vante une annonce pour un appartement à Saint-Malo (citée par la géographe) est plus forte que la conscience du risque.

Un cadre juridique renforcé et de nouveaux outils sous la responsabilité des élus

Les pouvoirs publics ont réagi face à l'érosion côtière avec la loi Climat et Résilience, du 22 août 2021, qui posait un cadre juridique nouveau et alourdissait singulièrement la responsabilité des élus locaux chargés d'organiser protection et repli. Le décret du 29 avril 2022 établissait une première liste de 126 communes concernées - un nombre passé à 242, le 31 juillet 2023, et voué à être encore revu à la hausse - les obligeant à cartographier cette menace et à définir ainsi deux secteurs exposés au recul du trait de côte à l'horizon de trente ans et entre trente et cent ans. Le récent rapport sur le « *Financement des conséquences du recul du trait de côte* » estime à 600 le nombre de communes concernées, d'ici 2050, et qui devraient toutes être couvertes par ces plans.

La loi Climat et Résilience et son ordonnance du 6 avril 2022 créent un nouveau droit de préemption accordé aux communes pour adapter leur territoire au recul du trait de côte, en cas de vente d'immeuble.

COMMISSION 1 : ANTICIPER

Toute la question est dans le prix : « *La tâche sera difficile pour les experts qui devront, pour les premiers cas de préemption, fixer une valeur sans références antérieures* », prédit maître Adeline Seguin, notaire à Dunkerque. Les biens préemptés sont alors voués à leur renaturation ou à la recomposition littorale. Un nouvel outil de gestion des biens voués à disparaître, le Bail Réel d'Adaptation à l'Érosion Côtière, d'une durée de 12 à 99 ans, permet de réaliser des constructions dans le cadre d'une propriété temporaire.

Création de deux obligations d'information

L'une, issue du Code de l'urbanisme, est graphique, comme évoquée ci-dessus. C'est une obligation pour les communes dépourvue d'un Plan de prévention des risques littoraux (PPRL) et une faculté pour celles qui en sont dotées et qui disposent donc de cette carte.

L'autre obligation est juridique, issue de l'article L125-5 du Code de l'environnement et applicable depuis le 1er janvier 2023. Elle prévoit que l'acquéreur ou le locataire d'un bien immobilier situé dans une des zones susceptibles d'être atteintes par le recul du trait de côte, soit informé de l'existence des risques correspondants.

« *Si l'intention d'informer est, bien évidemment, louable et remarquable, reconnaît Me Adeline Seguin, ces dispositions suscitent des interrogations pour le praticien qui voit se multiplier les informations et leurs sources. Se pose aussi la question du contenu de l'information à délivrer dans l'acte : faut-il se borner à reproduire les articles des Codes se rapportant aux règles de la zone concernée, ou faudra-t-il aller au-delà d'un simple rappel des textes ? En pareille hypothèse, où trouver l'information fiable et pertinente* », s'interroge-t-elle.

Cette information deviendra, en effet, au fil des ans, de plus en plus cruciale car, comme le recommande le rapport sur « Le financement des conséquences du retrait de côte » de novembre 2023, rendu public en mars 2024, « la mission a rejeté tout dispositif d'indemnisation, déresponsabilisant et ruinant tout effort de politique de prévention des risques » et exclut

« toute solidarité nationale dès lors que l'achat du bien a été effectué en toute connaissance du risque d'érosion », proposant, au surplus, que « la solidarité nationale cible les seuls propriétaires occupants des résidences principales ». L'éventuelle indemnisation ne dépasserait, en outre, jamais 70% de la valeur vénale du bien et serait plafonnée à 300 000 euros. Ce ne sont, rappelons-le que des propositions soumises au Comité national du trait de côte, présidé par la députée (Renaissance) de Gironde, Sophie Panonacle et chargé de définir un modèle de financement.

Le retrait-gonflement des argiles : un risque devenu inassurable

Le sol de France contient beaucoup d'argile, un matériau sensible qui se gonfle à l'humidité et se rétracte en cas de sécheresse, provoquant des tassements différentiels du terrain à tel point que les maisons construites-là se fissurent parfois jusqu'à devenir inhabitables. Les épisodes de sécheresse qui se sont multipliés depuis la canicule de 1976 ont répandu ce phénomène sur presque tout le territoire : il toucherait 11 millions de maisons, soit près de la moitié du parc de maisons, avec un risque élevé pour 3,3 millions d'entre elles, notamment celles construites récemment, sans fondations, cave ni vide sanitaire, sur une simple 'semelle filante' à même le sol. Pour autant, les maisons anciennes, même avec sous-sol, ne sont pas épargnées (rapport Ledoux, remis en octobre 2023, sur le retrait-gonflement des argiles et sous-titré du cri d'alerte « N'attendons pas que ce soit la cata! » : <https://www.interieur.gouv.fr/actualites/actualites-du-ministere/rapport-ledoux-sur-phenomene-de-retrait-gonflement-des-argiles>).

Le régime de l'assurance des catastrophes naturelles, créé par la loi du 13 juillet 1981, a, dès 1989, été étendu au risque appelé 'retrait-gonflement des argiles' (RGA) qui permet aux sinistrés d'être indemnisés afin d'engager les travaux nécessaires... à condition que la commune soit déclarée en état de catastrophe naturelle par arrêté préfectoral. Cette garantie 'CatNat' est financée par une surprime de 12%

COMMISSION 1 : ANTICIPER

appliquée aux 45 millions de contrats d'assurance multirisques habitation souscrits, en France, soit, en moyenne 23 euros de plus, par an et par ménage.

Comme le déplore le député Vincent Ledoux dans le même rapport : « *Malgré ce modèle unique au monde, qui allie mutualisation des risques et solidarité nationale (...) le système continue de créer ses oubliés, abandonnés, ses 'non reconnus CatNat' ou 'reconnus mais non indemnisés'* », et le député de dénoncer « *les ostracismes dont pâtissent les sinistrés du RGA, propriétaires d'un 'pavillon honteux' à qui l'on a, trop longtemps - consciemment ou non - fait reporter la faute de leurs dommages plus sur des malfaçons que sur le climat* ».

Dans son rapport, il établit que « *la sécheresse représente en moyenne 42% de la sinistralité CatNat, entre 1989 et 2022, mais ne reçoit quasiment rien pour sa prévention* ».

Le coût des indemnisations commence à devenir insupportable, passé de 820 millions d'euros pour 983 communes, en 2016, à 960 millions d'euros pour 2 918 communes, en 2019, puis 1,2 milliard d'euros pour 2 607 communes, en 2020, avant d'atteindre 2,4 milliards d'euros en 2022. Une projection, réalisée par la Fédération France-Assureurs, pour la période 2020 à 2050, chiffre les besoins à pas moins de 43 milliards d'euros, soit trois fois plus que sur la période 1989-2019.

Année	Coût assuré actualisé en Euros 2022	Nombre de communes visées par un arrêté CatNat
1989	740 millions d'euros	3789
1990	1180 millions d'euros	4005
1996	910 millions d'euros	2861
1998	780 millions d'euros	1686
2011	960 millions d'euros	2249
2016	820 à 1060 millions d'euros	983
2017	990 à 1400 millions d'euros	2106
2018	1700 à 2100 millions d'euros	4060
2019	960 à 1200 millions d'euros	2918
2020	1200 à 1500 millions d'euros	2607
2022	2400 à 2900 millions d'euros	-

COMMISSION 1 : ANTICIPER

Une information des acquéreurs de terrains et d'immeubles renforcée

Dans un but de prévention des sinistres, la loi Elan du 23 novembre 2018 a imposé, à compter du 1er octobre 2020, la réalisation, à l'occasion de la vente d'un terrain non bâti mais constructible situé dans une zone à risque RGA moyen ou fort, d'une étude géotechnique préalable, à la charge du vendeur et dont il joindra le compte-rendu à la promesse de vente. Autre obligation, contenue dans la même loi : lorsqu'un contrat de construction est conclu, le maître d'ouvrage doit transmettre une étude géotechnique dite de conception.

Enfin, un nouveau dispositif créé par l'ordonnance du 8 février 2023, applicable depuis le 1er janvier 2024 : au contrat de vente d'un immeuble bâti dont le permis de construire a été délivré après le 31 décembre 2023, doit être jointe une attestation du respect des règles de prévention de ce type de risques.

« Ces mesures devraient permettre d'endiguer la sinistralité des bâtiments futurs, escomptent les notaires rapporteurs au 120ème congrès, mais le bâti existant demeure un angle mort de la prévention ».

Où s'informer sur les risques ?

La Direction générale de la prévention des risques (DGPR) est chargée, par le ministère de la transition écologique et des territoires, de cartographier, commune par commune, les risques dont le signalement s'impose, depuis la loi du 30 juillet 2003, dans toute promesse de vente d'un terrain ou d'un bien immobilier et tout bail immobilier. C'est le service « Géorisques », d'usage quotidien de la profession notariale. Il informe des risques naturels (inondation, mouvement de terrain, séisme, éruption volcanique, cyclone, tempête, avalanche, feu de forêt, présence de radon), technologiques (nucléaire, minier, industriel, transport de matières dangereuses, rupture de barrage). L'état des risques est aussi consultable sur le site Errial.fr (pour État des risques pour l'information des acquéreurs et des locataires), ouvert au public depuis février 2021.

Le retour des communs : eau, énergies, sol...

« *Quand les ressources deviennent rares, vient un moment où la question de leur partage mérite débat* », suggère maître Eric Meiller. Les notaires ruraux connaissent bien, pour les rencontrer dans leur pratique, les résidus des anciens 'communaux' ou 'communs' issus de l'ancien régime, comme les droits de pâturage, de ramasser du bois en forêt, de faire paître ses moutons, de pêche ou de chasse. Cette technique des communs avait un mérite : partager une ressource peu abondante sans gaspillage. Aussi, ils restent une source d'inspiration juridique pour gérer des ressources devenant rares dans un contexte d'évolution du climat », rappelle-t-il.

Le partage de l'eau

L'eau devient, en France, une ressource rare, objet de tensions : à l'été 2022, en raison de la forte sécheresse, 1 000 communes ont pris des arrêtés restreignant l'usage de l'eau potable, 343 ont dû s'approvisionner en eau par camions-citernes, 196 ont distribué des bouteilles et 271 ont bénéficié de l'aide des voisins en s'interconnectant sur leur réseau.

Le droit est laconique lorsqu'il s'agit de savoir à qui appartient l'eau. Le Code Civil précise bien que les eaux de pluie reviennent au propriétaire du terrain où elles tombent et qu'il peut donc, sans formalité, installer des cuves pour les récupérer, sous réserve de respecter l'esthétique préconisée dans le plan local d'urbanisme.

Le droit de l'environnement envisage, lui, le droit de l'eau sous l'angle de sa gestion, exigeant, par exemple, une autorisation en cas d'installation, d'ouvrage, de travaux ou d'activité d'ampleur. C'est pourquoi les retenues de substitution ou 'méga-bassines', ont besoin d'une autorisation du préfet et font l'objet de batailles judiciaires entre agriculteurs et associations de défense de l'environnement. Ce sont d'immenses piscines de 3 à 18 hectares, cernées de hautes digues, profondes de plusieurs mètres et étanchéifiées grâce à une bâche pour stocker l'eau à ciel ouvert, qui non seulement retiennent les eaux de ruissellement mais vont aussi pomper, l'hiver, dans la nappe phréatique pour irriguer, l'été.

COMMISSION 1 : ANTICIPER

Le manque d'eau pour justifier le refus d'accorder les permis de construire

Les neuf communes du Pays de Fayence (Var), réunies en intercommunalité, ont, après la sécheresse de l'été 2022, pris, le 31 janvier 2023, la décision de ne plus accorder le moindre permis de construire pendant cinq ans et tant que ne sont pas assurés les besoins en eau pour, non seulement, les chantiers mais surtout les habitants et futurs habitants. Car cette région, l'arrière-pays des Alpes-Maritimes, connaît une forte croissance démographique, avec une population qui a doublé, entre 2000 et 2020, passant de 15 000 à 30 000 habitants - non comptés les touristes - et où les besoins en eau ont, eux, décuplé puisque chaque nouvelle maison exige sa piscine privée : le village de Callian compte 4000 habitants et 1022 piscines ! Un promoteur contrarié dans son projet de construction de cinq logements a contesté la légalité du refus, le 3 février 2023, du maire de Fayence de lui accorder un permis de construire, fondée sur le fait que le projet porte atteinte à la salubrité et à la sécurité publiques. Le tribunal administratif de Toulon a, le 23 février 2024, débouté le promoteur estimant que « *l'insuffisance des ressources en eau est fondée et le maire pouvait, pour ce seul motif, s'opposer à la délivrance du permis de construire* ».

<https://www.actu-environnement.com/media/pdf/jurisprudence/198.pdf>

Appropriation de l'eau : le conflit des mégabassines

La méga-bassine de Sainte-Soline (10 hectares, dans les Deux-Sèvres), creusée à l'initiative d'un groupement d'agriculteurs, n'a été autorisée qu'après six ans de procédures engagées par des mouvements écologistes qui contestaient l'accaparement de l'eau, considérée comme bien commun, et la perturbation du cycle de l'eau (sans oublier les dégâts aux paysages...). Sainte-Soline a, le 29 octobre 2022 puis le 25 mars 2023, été le théâtre de manifestations qui ont tourné à des affrontements d'une rare violence.

Seize grands projets étaient envisagés dans le seul département des Deux-Sèvres mais le même tribunal administratif de Poitiers qui avait validé Sainte-Soline a, le 3 octobre 2023, retoqué les autres, jugés surdimensionnés (jugements n°2101394 et 2102413). Le 3 février 2023, le Conseil d'État, confirmant l'arrêt de la cour administrative d'appel de Bordeaux du 17 mai 2022, rejetait, lui, un projet en Charente Maritime. « *Si ces retenues ne s'accompagnent pas de pratiques sobres et économes en eau, nous connaissons le même sort que l'Espagne, avec ses bassins à sec et des zones en voie d'aridification, de désertification* », alerte maître Meiller.

Les biens communs, solutions collectives

Pour partager la ressource, les notaires suggèrent, à l'occasion de ce congrès, de s'inspirer de droits anciens, les communaux, hérités de l'ancien régime. Aujourd'hui, le rôle des communaux, en France, est d'ailleurs loin d'être anecdotique. Les forêts dites usagères sont nombreuses, dans les Vosges, le Jura, les Landes, comme, en Gironde, celle de la Teste-de-Buch (3900 hectares), sur le Bassin d'Arcachon, dont une société de propriétaires, fondée au XV^{ème} siècle, autorise les habitants des quatre communes concernées, résidant depuis plus de dix ans à, par exemple, prélever du bois de chauffage ou de meuble mais, bien sûr, pas à le vendre, les propriétaires en titre conservant jalousement leur droit de gemme (fruit du pin dont on tire la colophane).

Les centaines d'étangs de la Dombes, dans l'Ain, entre Bresse et Bugey, sont la propriété partagée (ou superposée) de cultivateurs des terres, lorsqu'elles sont à sec, et de pêcheurs lorsqu'elles sont inondées.

L'Association Dômes Union, dans la région des volcans d'Auvergne, est l'exemple d'un commun contemporain volontaire : elle regroupe les 450 propriétaires de biens non délimités, totalisant 850 hectares de la chaîne des Puys (dont le Puy Pariou, le Puy de Dôme, le Puy de Clersoux) et a pour mission la sauvegarde des sites naturels fragiles, l'entretien des forêts et chemins et leur ouverture raisonnée au public.

COMMISSION 1 : ANTICIPER

Une autre pratique de gestion collective de terrains privés et communaux morcelés est l'Association Foncière Pastorale : trois AFP sont à l'œuvre dans les communes Basques de Macaye, avec le Mont Baïgura (association fondée en 1994), celle de Saint-Martin d'Arrossa (2003) et celle de Bidarray, avec l'association Hiru Mendi (2014), qui couvrent, à elles trois, cinq massifs. Leur objet est de gérer ces territoires en conciliant, notamment, agriculture de montagne et pastoralisme avec préservation des paysages et accueil des touristes, en particulier des sportifs (parapente, sports motorisés, VTT, randonnée, pêche, chasse...). Ces trois communs travaillent ensemble au sein du collectif Gure Gainak. La technique juridique des biens communs pourrait aussi s'appliquer à un réseau d'énergie solaire ou éolienne, sous la forme d'une copropriété de ces installations.



COMMISSION 2 : CONVAINCRE

**Virginie DESHAYES, Rapporteur,
notaire à Rennes**
**Antoine URVOY, Président,
notaire à Lyon**
**Thomas PLOTTIN, Rapporteur,
notaire à Meylan**



Face à un corpus de droit de l'environnement qui s'étoffe, notamment grâce à l'Europe, la contestation des grands projets s'avive et l'actualité regorge de ces conflits - autoroute A69, méga-bassines, aéroport Notre-Dame-des-Landes, centre de loisirs et de commerce Europa City à Gonesse (Val d'Oise)... - initiés, parfois avec succès, par des associations environnementales ou des riverains. Cela signifie-t-il une moindre acceptabilité des grands projets ?

Mieux informés et armés, les contestataires oseraient-ils plus souvent remettre en cause la pertinence de ces équipements, soulignant, au passage, l'inefficacité et la longueur des procédures de concertation préalable ? Au-delà de ces grands projets médiatisés, l'ensemble des projets est aujourd'hui impacté par l'influence croissante du droit de l'environnement dans le droit de l'urbanisme.

« En matière d'urbanisme et d'environnement, il faut reconnaître que la France se caractérise, par rapport à ses voisins Européens, par des délais de procédure particulièrement longs et complexes », expose Antoine Urvoy, notaire à Lyon et président de cette 2e Commission. Notre droit repose sur l'indépendance des législations mais puisque, aujourd'hui, les règles d'urbanisme et d'environnement se superposent, faisant intervenir de multiples acteurs - maire pour les permis de construire, préfet pour certains équipements, Autorité Environnementale pour d'autres - nous entendons faire des propositions

pour les harmoniser et les rendre opérationnelles ».

« Un pas a été franchi dans l'articulation entre codes de l'environnement et de l'urbanisme, avec la décision du Conseil d'État du 30 décembre 2020, dans une affaire opposant l'association Koenigshoffen Demain et la ville de Strasbourg, de laquelle le promoteur Frank Immobilier avait obtenu un permis de construire pour ériger 226 logements dans 7 bâtiments, signale maître Urvoy. Les magistrats ont débouté l'association d'habitants de sa demande d'annulation en arguant que le permis de construire intégrait bien les mesures prévues par l'étude d'impact, en respectait les prescriptions et celles du code de l'environnement. Il faut aller plus loin et c'est l'un des objectifs de cette Commission 2 Convaincre », précise-t-il (<https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2020-12-30/432539>).

Depuis 2015, le législateur est, en effet, un peu écartelé entre le souhait de mieux informer le citoyen et le faire participer à un « dialogue environnemental authentique » (selon les termes du Commissariat Général au Développement Durable dans son « Guide de la participation du public dans le cadre de l'évaluation environnementale ») et le besoin de simplifier et accélérer les procédures pour que les projets se réalisent dans les meilleurs délais. Il en résulte un droit de participation du public complexe, foisonnant de cas particuliers et de dérogations qui nuisent à son intelligibilité.

COMMISSION 2 : CONVAINCRE

Les procédures d'enquête publique et de mise en discussion par la Commission nationale du débat public, issues du Code de l'Urbanisme, sont déjà connues et éprouvées mais, à la faveur de l'importance prise par le Code de l'Environnement, d'autres outils sont apparus, ciblés sur certaines installations. « *La multiplication tous azimuts des autorisations environnementales à solliciter et des procédures d'enquêtes, de concertation ou de participation à organiser, selon le projet - met leurs opérateurs dans l'embaras de choisir la bonne pour ne pas risquer l'annulation devant le tribunal administratif, observe maître Virginie Deshayes, notaire à Rennes et rapporteur de la 2e commission qui conclut : c'est un nouvel élément de fragilité juridique de ces projets* ».

Le public peut ainsi être sollicité en amont d'un projet, avant qu'il soit totalement élaboré, même pour débattre de sa pertinence, ou en aval, une fois qu'il a été finalisé et sa demande d'autorisation déposée, qu'il s'agisse d'une autorisation d'urbanisme (permis de construire) et/ou d'environnement.

Les outils de consultation en amont

La Commission nationale du débat public (CNDP)
Créée par la loi Barnier du 2 février 1995 – que l'on retrouve aux articles L121-8 et suivants du Code de l'environnement ainsi qu'à l'article L103-2 du Code de l'urbanisme –, la CNDP naît le 4 septembre 1997. C'est, depuis 2002 et la loi Vaillant relative à la démocratie de proximité, une autorité administrative indépendante qui compte 25 membres (parlementaires, personnalités qualifiées, organisations de consommateurs et de protection de l'environnement, Cour des Comptes). Son rôle est d'organiser le débat public et d'en garantir la transparence. La CNDP a, depuis sa création, garanti 360 concertations et organisé 104 débats publics sur des projets dont 60% ont été modifiés par suite des observations du public et 3 abandonnés. La construction de Rhônergia, usine hydroélectrique sur le Rhône, a été mise en débat public du 1er décembre 2023 au 29 février 2024, dans ce cadre.

Cette procédure était, à l'origine et selon son site internet, réservée aux 'grands projets à fort enjeu socio-économique' d'un montant d'au moins 150 millions d'euros (passé à 300 millions d'euros, en juillet 2021) : autoroutes, voies ferrées, aéroports, équipement industriels (de traitement des déchets, exploitation de mines), d'énergies (parc éolien, photovoltaïque, centrale nucléaire, enfouissement de déchets, ligne à haute tension), équipements culturels et sportifs (stades), hôpitaux, centres commerciaux, prisons... Les ordonnances du 3 août 2016 ont considérablement élargi son rôle en ouvrant aux citoyens un droit de saisine directe (10 000 signatures à collecter), ainsi qu'aux parlementaires (10 députés ou sénateurs à réunir) et aux associations agréées 'environnement'. Résultat, le nombre de saisines de la CNDP a été multiplié par sept.

La concertation préalable, prévue dans le Code de l'environnement (articles L121-15 et suivants) et dans le Code de l'Urbanisme (article L103-2), est un outil plus léger, dont les modalités sont laissées à l'initiative du porteur du projet qui doit cependant respecter des conditions minimales : informer au moins quinze jours à l'avance, mettre un dossier complet à disposition, prévoir un temps de concertation suffisant, de 15 jours à trois mois, puis rédiger et diffuser une synthèse finale dans un délai de trois mois.

Comme pour la CNDP, un droit d'initiative est, depuis 2016, ouvert aux citoyens (20% de la population de la commune ou 10% du département), aux conseils régionaux, départementaux ou intercommunaux et aux associations de protection de l'environnement. Ils saisissent le préfet qui a deux mois pour leur répondre.

COMMISSION 2 : CONVAINCRE

Selon le Centre d'Etudes et d'Expertise sur les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement (Cerema), relevant du Ministère de la cohésion des territoires, cette procédure « permet de débattre de l'opportunité des objectifs et caractéristiques principales du projet ou du programme, de ses enjeux socio-économiques et de l'impact significatif sur l'environnement et l'aménagement du territoire ». Elle est obligatoire pour toute élaboration ou révision d'un document d'urbanisme (Scot, PLU, Zone d'Aménagement Concerté ZAC...).

La consultation en aval des projets

L'enquête publique est l'outil le plus ancien (plus de deux siècles), réformé en profondeur par la loi 'sur la démocratisation des enquêtes publiques' dite loi Bouchardeau, de juillet 1983, qui porte sur des projets aboutis.

Elle a pour but de recueillir les observations du public sur un projet d'aménagement ou sur la modification de documents d'urbanisme (Plan local d'urbanisme, Schéma de cohérence territoriale...) et, dans son esprit initial, de protéger la propriété privée : elle est, à ce titre, obligatoire dès qu'un projet nécessite, pour cause d'utilité publique, des expropriations.

L'enquête, à la charge de l'opérateur, peut durer de trente jours à deux mois et elle est menée par un ou plusieurs commissaires enquêteurs choisis, dans chaque département, par le président du tribunal administratif parmi une liste de personnes aptes (ingénieurs, juristes...). Ces commissaires enquêteurs ouvrent des registres accessibles au public et y consignent toutes les remarques après avoir, parfois, organisé des réunions de concertation.

Dans leur rapport final, ils émettent un avis qui peut être 'défavorable', 'favorable' ou 'favorable avec réserves'. Environ 5000 enquêtes publiques sont menées, chaque année (source : Compagnie nationale des commissaires enquêteurs) et le porteur du projet doit tenir compte des observations du ou des commissaires enquêteurs.

Il existe, désormais, une enquête publique dite 'environnementale' sur les ouvrages et installations classées pour la protection de l'environnement (infrastructures routières, de canalisation) et les documents d'urbanisme environnementaux (Scot, Schéma d'aménagement et de développement durable et d'égalité des territoires (Sradet), création de parc naturel et de réserve...). Elle est le pendant environnemental de l'enquête publique d'urbanisme et la loi sur l'Industrie verte du 23 octobre 2023 en simplifie le déroulement, avec seulement deux réunions publiques en ouverture et en clôture.



COMMISSION 2 : CONVAINCRE

Le long parcours de l'enquête publique sur le projet de PLU Bio-Climatique de la Ville de Paris

Le Conseil de Paris a voté la révision de son document d'urbanisme mi-décembre 2020 et adopté son projet de PLU bio-climatique le 8 juin 2023. Reste à franchir l'étape de l'enquête publique, qui a duré 53 jours, du 8 janvier au 29 février 2024, menée par une équipe de huit commissaires enquêteurs désignés par le tribunal administratif de Paris. La consultation a donné lieu à plus de XXXXX observations recueillies par mail, consultables, ainsi que le projet lui-même, sur le site du registre numérique de l'enquête dématérialisée <https://www.enquete-publique-plu-paris.fr>. Lors de la précédente modification générale du PLU, en 2016, la commission avait formulé 977 observations qui ont toutes obtenu une réponse de la Ville de Paris, ce qui lui a d'ailleurs pris huit mois au lieu du mois réglementaire. Ce scénario pourrait se répéter en 2024, ce qui explique le délai long pour adopter ce PLU, fin 2024, et le mettre en vigueur début 2025.

Le projet de PLU bio-climatique de Paris innove, notamment en 'pastillant' 900 bâtiments, immeubles, écoles, hôpitaux, locaux paroissiaux comme emplacements réservés qui, en cas de restructuration, obligent à y créer des logements dont 60% sociaux ou vendus en Bail Réel Solidaire (formule non spéculative d'accession sociale). Les 'pastillés' font, à eux seuls, l'objet de 80% environ des contributions de parisiens qui en contestent, parfois par de simples copiés-collés du même message, le classement, notamment celui de sept écoles privées.

COMMISSION 2 : CONVAINCRE

La participation du public par voie électronique (PPVE)

Les ordonnances d'août 2016 ont instauré - à titre dérogatoire d'une enquête publique en bonne et due forme - ce mode de consultation qui complète la panoplie pour les projets qui font l'objet d'une évaluation environnementale mais sont exemptés d'enquête publique. Son processus est dématérialisé, avec un dossier - étude d'impact, permis de construire, avis de l'autorité environnementale et réponses... - consultable par tous sur internet et des avis et observations adressés par courriel ou déposés sur un registre lui aussi dématérialisé. La grande différence est l'absence de commissaire enquêteur garantissant son impartialité et son bon déroulement. C'est l'organisateur de la consultation qui fait lui-même la synthèse des observations en précisant celles dont il a tenu compte, avec la décision et ses motifs.

La PPVE est aussi employée lorsqu'il s'agit de solliciter le public sur des programmes ou des plans souvent proposés par l'État ou la région, comme la Programmation pluriannuelle de l'énergie ou le Plan climat air-énergie territorial.

La consultation, ouverte pour trente et un jours consécutifs, est organisée par l'autorité

compétente qui ouvre des pages internet dédiées et en aura, dans les quinze jours précédents, fait la publicité dans les journaux régionaux, sur le lieu du projet et en mairie.

Une nouvelle procédure de consultation pour accélérer les autorisations environnementales

La loi pour l'industrie verte du 23 octobre 2023 a renforcé l'obligation de concerter le public, riverains et associations, en amont de l'autorisation environnementale, dès que le dossier est complet, soit plus précocement qu'une enquête publique, pour réduire le délai d'instruction de 9 à 6 mois. Un commissaire enquêteur est désigné qui organise deux réunions publiques obligatoires, en ouverture puis en clôture de la consultation dont la durée est portée à 3 mois, au lieu d'un mois auparavant.

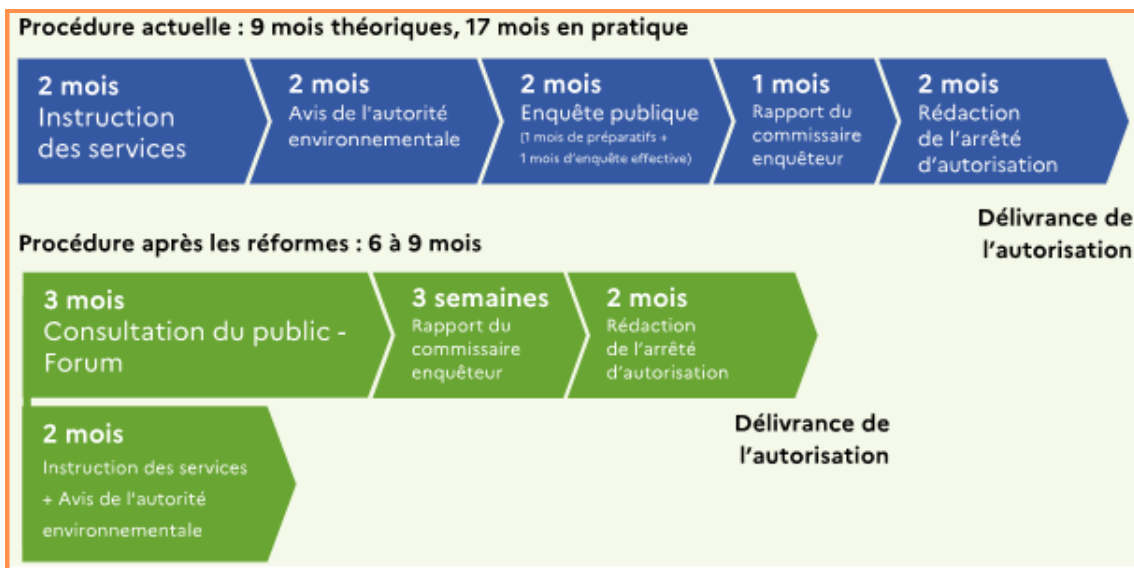
Il s'agit d'un outil hybride entre enquête publique et concertation préalable, entre amont et aval du dépôt de projet, qui brouille, si besoin était, plus encore le paysage des différentes consultations. C'est l'opinion du Conseil d'État, dans son avis sur le projet de loi sur l'industrie verte du 17 mai 2023, qui « regrette que cette modification législative s'ajoute à toutes celles intervenues ces dernières années » et recommande une « stabilité des procédures ».

COMMISSION 2 : CONVAINCRE

Schéma comparatif de l'ancien et du nouveau calendrier dans la procédure d'autorisation environnementale

(Dossier de presse de la Loi sur l'Industrie verte

<https://presse.economie.gouv.fr/16052023-dp-projet-de-loi-industrie-verte/>)



Le débat public global

C'est une nouveauté de la loi pour l'Industrie verte du 23 octobre 2023 de permettre, dans le périmètre des zones de fort développement industriel et économique, de n'organiser qu'une seule concertation sur l'ensemble des projets envisagés dans les huit années à venir plutôt que des concertations préalables projet par projet. Cette procédure groupée sera, par exemple mise en œuvre pour le grand port maritime de Dunkerque où est programmée l'installation d'une douzaine de 'giga-factories' vertes.

Urbanisme de projet

C'est une notion apparue à partir de 2010 dans la perspective d'encourager les acteurs de la planification urbaine et du contrôle de l'utilisation du droit des sols à privilégier la réalisation de projets en laissant une certaine liberté au porteur de projet sans le contraindre dans des règles d'application strictes. Le projet doit ainsi être compatible

avec les orientations fixées par la planification urbaine sans être strictement conforme au règlement d'urbanisme. L'obligation assignée aux documents de planification urbaine de prévoir des Orientation d'Aménagement et de Programmation (OAP) dans certaines zones en est la traduction. Deux catégories principales d'OAP coexistent, les OAP thématiques et les OAP sectorielles dont dépendent les OAP de secteur d'aménagement obligatoires en zone AU (à urbaniser) et facultatives en zone U (urbaines). « Si les OAP de secteur d'aménagement sont un véritable outil au service de l'urbanisme de projet, leur écriture n'est pas aisée et contraire parfois la sortie des opérations à rebours de leur objet, souvent pour des questions de maîtrise du foncier » constate maître Thomas Plottin rapporteur de la seconde commission. Par ailleurs l'urbanisme de projet suppose un financement des équipements publics que la loi favorise selon un format original : le Projet Urbain Partenarial. Là encore constate maître Thomas Plottin « le PUP n'est pas suffisamment utilisé et la fiscalité de l'urbanisme doit être plus efficiente dans un contexte budgétaire défavorable aux collectivités locales. »

COMMISSION 2 : CONVAINCRE

Projet d'aménagement et maîtrise foncière

La conduite d'opérations d'aménagement structurantes suppose la maîtrise de terrains que les communes sont souvent bien en peine de pouvoir acquérir. Différents outils permettent aux collectivités d'envisager l'aménagement ou la requalification d'un quartier. La Zone d'aménagement concertée existe depuis les années 1970 mais était principalement utilisée dans des opérations de grande ampleur à une époque de forte croissance et d'expansion démographique qui s'accommodait volontiers de la consommation d'espaces. Et la ZAC reste un outil d'aménagement et pas nécessairement de maîtrise du foncier qu'autorisent les procédures de DUP et d'expropriation. « *Les enjeux contemporains de renaturation, de reconversion du bâti et la possibilité de réaliser des acquisitions en vue de porter le foncier en attente d'un projet d'aménagement pour maîtriser le rythme et l'harmonisation des projets est indispensable* » souligne maître Virginie Deshayes. Si les Établissements Publics Fonciers Locaux ou d'Etat assurent ce rôle depuis leur création, « *les procédures d'urbanisme et environnementales ne sont souvent pas compatibles avec l'agilité et la souplesse dont les EPF devraient pouvoir disposer dans leur mission* » regrette maître Virginie Deshayes. Force est de constater que la réglementation n'a pas été écrite pour le portage foncier et les opérations de proto aménagement réalisés par ces établissements ; le 120e congrès des notaires de France fera des propositions pour mieux adapter la réglementation à leurs missions qui s'avèrent de plus en plus importantes.

L'urbanisme durable et les externalités positives.

Pour la deuxième commission du 120e Congrès des notaires de France, le droit de l'urbanisme et le droit de l'environnement doivent s'associer pour favoriser la compréhension et l'acceptation des projets par les citoyens. Si les enjeux environnementaux constituent des invariants dans les projets d'urbanisme, ils sont vécus comme une contrainte par la plupart des opérateurs. A contrario ils doivent être considérés comme une composante utile et pas uniquement nécessaire. A titre d'exemple la valorisation et l'acceptation des projets nécessite de traiter plus particulièrement des externalités positives et aménités », sujet évoqué par maître Deshayes notaire à Rennes.

Pour maître Urvoy, Président de cette commission « *Il faut donner par ailleurs les outils aux collectivités d'imaginer durablement la Ville de demain et de la rendre vivable* ». Mais « *Cela nécessite une libéralisation de l'assiette des autorisations en contrepartie des garanties de pérennité du volet environnemental du projet* » martèle maître Plottin notaire à Meylan.

ENCADRE ACTU

https://actu.fr/ile-de-france/epinay-sur-seine_93031/epinay-sur-seine-nouvel-espoir-pour-les-promoteurs-de-la-restructuration-urbaine_60621025.html

<https://mesinfos.fr/13117-martigues/martigues-l-epf-lance-un-appel-a-projet-pour-la-realisation-de-64-logements-194212.html>

<https://www.banquedesterritoires.fr/guillaume-kasbarian-annonce-la-creation-de-17000-logements-sur-du-foncier-cede-par-letat-aux>

COMMISSION 2 : CONVAINCRE

Les autorisations environnementales en plein développement

Le droit européen a enrichi les droits nationaux d'un fort enjeu de protection de l'environnement et de la bio-diversité, et soumis tous les projets qui ont des conséquences sur l'environnement à un avis ou à une autorisation - délivrés par l'Autorité Environnementale (AE) - ou à une étude d'impact. L'AE a été inscrite dans le droit français en 2005, puis réformée en 2009 et 2016, pour se mettre en conformité avec les directives européennes de 2001 puis 2011, transposées aux articles L122-1 à 10 du Code de l'environnement. C'est donc une nouvelle instance administrative autonome, aux échelons national et régional, chargée d'examiner les projets à l'aune du principe européen 'ERC' pour « *Eviter (les dommages environnementaux) - Réduire (ces dommages au maximum et sinon les) - Compenser* », d'émettre des avis et d'accorder des autorisations.

« *Un grand progrès a été accompli avec l'adoption d'une autorisation environnementale unique qui en 'embarque' 18 autres* », se félicite Antoine Urvoy. L'AE unique, créée par l'ordonnance du 26 janvier 2017 et en vigueur à compter du 1er mars 2017, s'applique aux Installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), à celles au titre de la loi sur l'eau (Installations Ouvrages Travaux et Activités IOTA) et couvre aussi les autorisations de défrichement (au titre du Code forestier) et d'exploitation des installations de production d'électricité et d'éoliennes (au titre du Code de l'énergie, du Code de la défense et du Code du patrimoine).

Le principe ERC encore peu opérationnel

L'autorité environnementale - créée, elle, tardivement, en 2009, alors que la directive européenne datait de 2001, ce qui a valu à la France plusieurs condamnations - examine donc le projet à l'aune du principe 'Eviter-Réduire-Compenser', « *sujet à appréciation, notamment*

par le juge administratif, très souvent saisi à l'initiative d'associations qui remettent en cause la pertinence des projets, constate maître Urvoy. Cela fait partie du débat mais nous observons que la compensation, qui existe depuis 2016 avec, ce qui est rare en droit, une obligation de résultat, pose question quant à son efficacité et à sa pérennité. C'est également très consommateur de foncier. Ainsi, pour créer la ligne à grande vitesse Tours-Bordeaux (mise en service en juillet 2017), le concessionnaire (en l'occurrence, Vinci) a dû acquérir 3500 hectares, difficiles à trouver, et les aménager pour compenser les dégâts écologiques. Le contrôle et le suivi de ces mesures, ne semblent pas, non plus, suffisants ». « *des propositions concrètes seront faites pour en améliorer le dispositif* ».

La loi avait prévu qu'une telle compensation puisse se faire par l'intermédiaire d'un tiers - collectivité territoriale, conservatoire des espaces naturels ou du littoral... - qui propose de vendre des 'unités de compensation' investies dans la restauration de milieux naturels dégradés. Dans les faits, un seul site de compensation a vu le jour, dans la Plaine de la Crau (Bouches-du-Rhône), 357 hectares d'anciens vergers acquis, en 2008, par CDC Bio-Diversité, filiale de la Caisse des Dépôts, et utilisés, en partie, à l'occasion de la création de l'autoroute A65 Langon-Pau, par Alienor, filiale du concessionnaire Eiffage. « *Cet exemple unique est loin d'être satisfaisant et nous comptons faire des propositions pour clarifier le régime de la vente des unités de compensation* ».

L'ORE, outil de compensation environnementale

« *Les opérateurs qui doivent mettre en œuvre des mesures de compensation ont entre leurs mains un outil : l'obligation réelle environnementale. Or, malgré les améliorations du dispositif, notamment sur le plan fiscal, c'est un outil qui a du mal à trouver sa place* » constate Maître Urvoy. « *Il est temps de lui ouvrir d'autres voies. Nous allons nous y atteler en faisant des propositions* ».

COMMISSION 2 : CONVAINCRE

Qu'est-ce qu'une installation classée ?

Une installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE) est une exploitation industrielle ou agricole pouvant causer des pollutions et nuisances à la sécurité et la santé des riverains.

Il existe quatre régimes réglementaires d'ICPE selon leur degré de nuisance :

Les installations dangereuses sont soumises à autorisation, après étude d'impact et enquête publique. Celles à risque accidentel majeur, au nombre de 1249, en France, sont classées Seveso (ville de la banlieue de Milan (Italie) où, le 10 juillet 1976, l'explosion d'une usine du groupe Hoffmann-Laroche a libéré un nuage toxique de dioxine, contaminant l'environnement sur 358 hectares, obligeant à une évacuation de la population et à des abattages de bétail) et font l'objet de précautions renforcées, avec périmètre de sécurité.

- Celles soumises à enregistrement, c'est-à-dire une autorisation simplifiée (avec consultation du public), par exemple pour les élevages, stations-services, entrepôts de produits combustibles, entrepôts frigorifiques
- Celles soumises à déclaration avec contrôle périodique
- Et, pour les moins dangereuses, le régime de simple déclaration en préfecture

Elles sont contrôlées et éventuellement sanctionnées par le service des installations classées et le site Géorisques (georisques.gouv.fr) en dresse la carte.

Un nouveau concept : les projets pour Raison impérative d'intérêt public majeur RIIPM

La loi du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (solaire, éolien, hydrogène) ou nucléaire, donne aux communes la possibilité d'instaurer des zones d'accélération pour l'implantation de ces équipements, ce qui leur ouvre le droit d'ouvrir aussi des zones d'exclusion à condition d'en justifier (voisinage habité, sauvegarde des espaces naturels et des paysages...).

La loi du 23 octobre 2023 'pour l'industrie verte' vise, elle, à faciliter l'implantation d'industries, la réhabilitation de friches ou le recyclage de déchets.

Ces projets sont tous réputés être déjà justifiés par une Raison impérative d'intérêt public majeur (RIIPM, voir ci-dessous), comme c'est déjà le cas sur une cinquantaine de sites, en France. Ainsi, lorsqu'un tel équipement n'est pas prévu dans les documents d'urbanisme locaux ou régionaux, l'État peut, avec ces deux lois, modifier les documents pour imposer l'équipement.

La notion de 'raison impérative d'intérêt public majeur' n'est pas définie par la loi et la réglementation mais est plutôt le fruit de la jurisprudence. Elle permet de déroger au Code de l'environnement, notamment à ses prescriptions contre les dommages aux espèces protégées. Elle est plus forte que celle d'intérêt public et c'est le juge administratif qui en décide, tout comme il examine s'il y a d'autres solutions possibles et évalue les mesures de protection et de compensation proposées.

Beaucoup de recours contestent cette qualification de RIIPM s'agissant, en particulier, de parcs éoliens.

COMMISSION 3 : RÉALISER

François GOUHIER, Rapporteur,
notaire à Montigny-Le-Bretonneux
Michèle RAUNET, Présidente,
notaire à Paris
Anne-Laure DOREY, Rapporteur,
notaire à Lyon



Michèle Raunet, notaire à Paris, préside la Commission 3 Réaliser qui se donne pour objectif de sécuriser les opérateurs, les aménageurs, les promoteurs dans la conduite de leurs projets :

« Deux questions deviennent primordiales, observe-t-elle. D'abord, où trouver des terrains à l'heure de la sobriété foncière et du zéro artificialisation nette des sols ? Sur les rares parcelles disponibles, les opérations sont plus complexes car menées sur des sols bâtis, morcelés, occupés, pollués, qu'il faut négocier avec de multiples acteurs, propriétaires, locataires, commerçants.... Ensuite, il faut répondre à des contraintes de plus en plus exigeantes et composer avec un droit environnemental encore récent, moins assis sur des jurisprudences que le droit de l'urbanisme, et en perpétuelle évolution. Il avait, dans un premier temps, mis l'accent sur les procédures - participation du public, étude d'impact ou environnementale - et repose, désormais, sur des notions très sujettes à interprétations, donc à recours, comme la préservation de la biodiversité, l'économie d'eau et d'énergie ou encore l'équilibre des territoires... C'est donc dès la conception du projet qu'il faut prendre tous ces critères en compte afin de ne pas se retrouver sanctionné en justice par des juges devenus, eux-mêmes, très protecteurs, et c'est à nous, notaires, d'y veiller et trouver les moyens de sécuriser les projets ».

Le foncier, un bien rare à préserver

Le mot d'ordre est lancé et inscrit dans deux lois (Climat et Résilience du 22 août 2021 et Loi Zan du 21 juillet 2023) : « sobriété foncière » qui, en langage technocratique, devient 'zéro artificialisation nette des sols'. L'objectif est de diviser par deux, d'ici 2031, la consommation, par l'urbanisation, d'espaces agricoles, naturels et forestiers, et la réduire à zéro d'ici 2050. Ainsi, de 20 000 hectares consommés, en 2022, on devrait limiter l'emprise à 11 000 hectares, en moyenne, par an, d'ici 2031.

Sur la décennie 2021-2031, la France se donne donc un crédit de 125 000 hectares dont la répartition fait l'objet de vives tensions entre élus et État. L'Association des maires de France a, par exemple, engagé un recours contre le décret du 29 avril 2022 qui définit ce qu'il faut entendre par 'zones artificialisées' et donne aux régions, dans leur Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sradet), le pouvoir, devenu contraignant, de les répartir entre les communes. Un compromis a été trouvé avec la loi dite Zan 2, du 23 juillet 2023 et son décret du 29 novembre 2023.

L'affaire des jardins des pavillons illustre cette recherche de compromis : la loi considérerait les zones pavillonnaires, jardins inclus, comme artificialisées et le nouveau texte Zan 2 inclus dans les zones naturelles les parcs publics et

COMMISSION 3 : RÉALISER

les jardins de plus de 2500 mètres carrés s'ils sont boisés sur au moins le quart de leur surface. L'enjeu du pavillonnaire est, en effet, considérable : dans la métropole du Grand Paris, par exemple, 416 500 pavillons occupent 18% du territoire, dont la moitié est végétalisée. Considérer ces pavillons comme déjà artificialisé permettrait donc de densifier ces zones. Grand Paris Aménagement estime que rendre constructible un tiers de la surface de ces jardins permettrait de construire 140 millions de mètres carrés de logements, soit environ 140 000 logements.

Autre point de tension : les communes qui ont peu ou pas artificialisé par le passé (c'est le cas de 28% d'entre elles qui ont artificialisé moins d'un hectare en dix ans) se retrouvaient sans possibilité de construire. La loi Zan 2 leur offre une souplesse en garantissant à chaque commune dotée d'un document d'urbanisme (9 000 communes n'en ont pas et sont assujetties au Règlement national d'urbanisme (RNU)) un hectare à urbaniser, mutualisable à l'échelle de l'intercommunalité.

Le conflit a été médiatisé lorsque Laurent Wauquiez, président de la région Auvergne Rhône-Alpes, a, le 30 septembre 2023, annoncé son intention de s'affranchir du Zan : « *J'ai décidé que la région se retirait du processus (...) Cette loi "ruralicide" est vraiment l'incarnation d'une technocratie administrative qui consiste à appliquer une même règle de façon très uniforme sur l'ensemble du territoire* » argumentait-il, avant, le 25 février 2024, de renoncer à ne pas appliquer la loi, à la faveur d'un « *infléchissement du gouvernement* » que ce dernier conteste.

Du crédit de 125 000 hectares de la décennie 2021-2031, il faut retrancher 12 500 hectares réservés aux grands projets d'envergure nationale ou européenne (lignes à grande vitesse, prisons...). Le solde, 112 500 hectares, est réparti dans chaque territoire et doit être inscrit dans les documents d'urbanisme, à l'initiative des préfets, dans un calendrier resserré.

Les schémas régionaux doivent les intégrer avant le 22 novembre 2024, les Schémas de cohérence territoriale avant le 22 février 2027 et les Plans locaux d'urbanisme et cartes communales, avant le 22 février 2028 : « *La mécanique pour distribuer ces quotas est complexe, avec une déclinaison en cascade, difficile à appréhender par les élus locaux,* commente maître François Gouhier, notaire à Montigny-le-Bretonneux, *et ce n'est qu'en 2028 que les communes connaîtront leurs possibilités d'artificialisation, ce qui est bien tardif* ».

Les chiffres de l'artificialisation

Selon le rapport de France Stratégie de novembre 2023 et les chiffres du Cerema qu'il cite, la France a, en dix ans, entre 2011 et 2021 (période de référence), consommé 231 000 hectares d'espaces naturels, agricoles et forestiers, soit une moyenne de 23 000 hectares par an, essentiellement pour construire des logements (63%, dont les petits programmes peu denses de 8 logements par hectares ont, à eux seuls, grignoté 51% de ces espaces), 23% pour la création de zones d'activité et 7% pour la création d'infrastructures.

Cette consommation s'est surtout faite au détriment des terres agricoles, à 80%. A noter : un terrain agricole devenu constructible voit, en moyenne, sa valeur multipliée par 65 !

La France progresse néanmoins puisque la moyenne annuelle des espaces consommés, entre 2009 et 2011, tournait autour de 30 000 hectares, avant de chuter à 20 000 hectares, entre 2015 et 2021.

COMMISSION 3 : RÉALISER

Taux d'artificialisation moyens pondérés par la population de quelques États membres de l'Union européenne

Source : France Stratégie, 2019 (d'après les données de l'Agence européenne de l'environnement, Corine Land Cover, Eurostat 2018)

ÉTAT	Superficie totale en Km2	Taux d'artificialisation	Population en millions	Densité moyenne de population en habitants par km2	Densité moyenne de population en habitants par km2
France	543 940	5,5 %	63,7	117	47
Allemagne	357 021	9,4 %	82,8	232	41
Royaume-Unie	242 900	8,3 %	66,3	272	30
Pays-Bas	37 354	13,4 %	17,1	459	29
Espagne	510 000	2,7 %	46,7	91	30
Italie	301 336	5,3 %	60,5	201	26

Le Zan à concilier avec d'autres priorités

Le principe du Zan se heurte à d'autres objectifs nationaux, comme la réindustrialisation du territoire, le développement des énergies renouvelables et nucléaire, ou encore la reconfiguration des communes atteintes par le recul du trait de côte qui les oblige à déplacer des quartiers entiers.

Au titre de la réindustrialisation, les besoins en foncier ont été évalués à 22 000 hectares (selon le rapport Stratégie nationale de mobilisation pour le foncier industriel, du 25 juillet 2023) dont 8 500 hectares de terrain naturel et 13 500 de friches ou de densification de terrains déjà construits.

Ne sont, par ailleurs, pas considérées comme de l'artificialisation de sol, la création de fermes solaires (si la pose de panneaux maintient le couvert végétal accessibles aux animaux), l'installation d'éoliennes et la construction de bâtiments agricoles. Quant à la relance du nucléaire, elle impose sa loi : les réacteurs sont également exclus du décompte du Zan.

COMMISSION 3 : RÉALISER

Le Zan à concilier avec d'autres priorités

Le terrain devient rare et il faut optimiser l'existant par tous les moyens.

La reconversion des friches, notamment commerciales, en entrées des villes (« *La France moche* », selon Télérama, ainsi saturée de centres commerciaux dont il faut noter qu'aucun n'a ouvert en 2023), dont la surface globale est évaluée entre 87 000 et 170 000 hectares, est une opportunité pour créer de nouveaux quartiers. Le promoteur Nexity a, dans ce but, conclu un partenariat avec Carrefour ; la Caisse des Dépôts a fait de même avec le groupe Frey, spécialiste des parcs commerciaux de boîtes à vendre...

« *Réaménager les zones commerciales reste une entreprise difficile, où, face à l'émiettement de la propriété et aux différents modèles économiques de commerces, certains encore rentables, d'autre plus du tout, il faudrait pouvoir disposer d'un régime spécifique du type Opération de Revitalisation du Territoire (ORT) (créé par la loi Elan de novembre 2018), suggère maître Michèle Raunet. Par convention passée avec l'État, l'ORT permet de disposer d'outils, comme le portage foncier par des établissements publics, et de financements ad hoc* ». Le gouvernement a d'ailleurs annoncé, le 29 mars 2024, avoir retenu 74 zones commerciales qu'il va soutenir techniquement et financièrement à hauteur de 26 millions d'euros pour y édifier 25 000 logements

(<https://www.entreprises.gouv.fr/fr/actualites/annonce-74-laureats-plan-transformation-zones-commerciales>).

L'État est encore propriétaire, dans les villes nouvelles qu'il a initiées dans les années 1960, de 4 000 hectares qu'il va céder aux établissements publics d'aménagement. La loi Zan accorde aux maires un nouveau droit de préemption urbain pour remembrer le foncier dans ces zones.

- La réhabilitation et une meilleure utilisation des locaux vacants, comme c'est le cas de 3,5 millions de logements (8,6% du parc total) et de 4,4 millions de mètres carrés de bureaux dans la seule Île-de-France.
- La densification et la surélévation des immeubles.

De nouveaux modes de propriété du terrain

La dissociation terrain-bâtiment existe de longue date, par exemple à Lyon, quartier des Brotteaux, où le terrain est toujours propriété des Hospices Civils de Lyon et loué par bail emphytéotique de 9 à 99 ans à des copropriétés. Le Grand Annecy, comme le Grand Chambéry, ont, respectivement en 2019 et 2023, décidé de ne plus céder un pouce de terrain en pleine propriété mais les concéder par baux de long terme, 99 ans, pour permettre à la collectivité de conserver le contrôle de l'activité et éviter les friches.

Petit à petit, la notion de 'terrain-bien commun' fait son chemin, comme dans de nombreux pays et villes étrangères. Amsterdam (Pays-Bas) possède 80% de ses terrains qu'elle concède par des contrats d'emphytéose ; Stockholm (Suède) détient 50 000 hectares, loués, principalement pour des immeubles d'habitation, avec des contrats d'une durée de 60 ans ; à Louvain-la-Neuve (Belgique), l'université contrôle un important espace foncier.

Les notaires souhaitent, dans cet esprit, développer les notions de bail à construction, bail emphytéotique et, surtout bail réel solidaire déjà en vigueur avec les Organismes fonciers solidaires (déjà 110 en France et 16 000 logements livrables d'ici 2027).

« *Nous, notaires, devons réinterroger la propriété du foncier, avance maître Michèle Raunet, notaire à Paris. Nous avons un devoir d'imagination pour accompagner cette mutation* ».

COMMISSION 3 : RÉALISER

Un nouvel art de démolir et de construire

Construire et urbaniser, c'est, désormais, préserver l'existant et démolir le moins possible : c'est l'injonction de l'article 224 de la loi Climat et résilience du 22 août 2021, inséré à l'article L122-1 du code de la construction et de l'habitation. Depuis le 1er janvier 2023, le maître d'ouvrage doit réaliser une étude portant sur « le potentiel de changement de destination et d'évolution du bâtiment y compris par sa surélévation », introduisant la notion de 'logement évolutif'. Et, avant toute démolition, il établit un diagnostic produits-matériaux-déchets pour justifier la méthode employée.

« Transformer l'existant devrait être la règle et la démolition, l'exception, résume maître Raunet. Pour inciter les collectivités locales et les maîtres d'ouvrage à cette transformation, nous suggérons d'actionner des leviers fiscaux ».

Quelques exemples de nouvelles prescriptions : les sols des parkings extérieurs de plus de 500 mètres carrés doivent être le moins imperméabilisant possible ; la gestion des eaux pluviales, l'installation d'ombrières photovoltaïques deviennent obligatoires pour les parkings de plus de 1500 mètres carrés...

Quelques souplesses sont introduites : la végétalisation des façades et toitures, en zone urbaine, autorise à dépasser d'un mètre la hauteur de l'immeuble prescrite par le PLU ; un bonus de 30% des mètres carrés constructibles récompense un chantier qui réutilise une friche.

Trente ans de tentatives de limiter les recours des autorisations d'urbanisme

Tous les porteurs de projets, promoteurs en tête, se plaignent que nombre de recours contre leurs permis de construire, les documents d'urbanisme ou les différentes autorisations d'installations et d'équipements leurs soient opposés par les riverains et associations.

Ils occasionnent de longues procédures et autant de retards, très coûteux, des mises en chantiers. Car toute personne ayant « un intérêt à agir », riverain, association, peut, en effet, contester devant le tribunal administratif la validité de la décision, dans les deux mois à compter de l'affichage d'un permis en bonne et due forme et devant être visible et lisible depuis la voie publique. Ce délai peut, en outre, être allongé si le requérant demande l'aide juridictionnelle ou une protection juridique à son assureur, deux démarches qui prennent un peu de temps.

Le législateur a pris conscience de ces blocages et ne cesse, depuis les années 1990, d'encadrer la politique des recours sans, cependant, porter atteinte au droit de contester. Selon Christine Maugüé, conseillère d'État, dans son rapport 'Propositions pour un contentieux des autorisations d'urbanisme plus rapide et plus efficace', remis le 11 janvier 2018, « même s'il ne faut pas surestimer l'importance quantitative du nombre des recours, leur nombre total 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 et 10% autres des préfets ». Selon le même rapport, « les délais de jugement étaient (en 2013, période étudiée) en moyenne de 23 mois en première instance, de 16 à 18 mois en appel et 14 mois en cassation ». Le cumul de ces délais atteint quatre ans, rétroactif pour un opérateur !

COMMISSION 3 : RÉALISER

Six rapports et quatre lois plus tard

Dès 1992, le rapport Labetoulle, du Conseil d'État, s'attaque à réduire les recours et se traduit dans la loi Bosson du 9 février 1994 qui, par exemple, oblige le requérant à notifier son recours au bénéficiaire du permis de construire, pas uniquement à l'autorité qui l'a délivré, en général, le maire.

En 2005, le rapport de l'avocat Philippe Pelletier inspire, lui, la loi 'Engagement national pour le logement' de 2006 qui permet au juge de prononcer l'annulation partielle d'une autorisation d'urbanisme, validant, de fait, les autres aspects du projet dont le permis devient donc divisible. Le juge a aussi la possibilité de surseoir à statuer pour laisser au bénéficiaire du permis le temps de le régulariser, notamment sur des questions de forme. Ce sont là deux nouveaux moyens de 'sauver le permis'.

Un second rapport Labetoulle, en 2013, 'Construction et droit au recours : pour un meilleur équilibre', introduit, par une ordonnance du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme, de nombreuses réformes : à commencer par la 'cristallisation des moyens', soit l'interdiction, faite au requérant, d'introduire, post-saisine (et sauf exception), de nouveaux arguments selon la technique dite du 'recours perlé' (à noter : la notion de cristallisation des moyens, dont le principe apparaît simple mais la pratique est compliquée, a, avec le recul depuis 2013, été précisée) ; autre avancée, le juge a désormais la possibilité de régulariser le permis de construire contesté ; la notion de 'recours abusif' fait également son apparition, pouvant être sanctionnée par une amende administrative et des dommages et intérêts, ce qui est un progrès face, notamment, aux recours abusifs, voire crapuleux, dont certains requérants conditionnaient le retrait au versement de sommes d'argent (à noter : le retrait d'un recours contre une transaction financière reste légal mais

depuis cette ordonnance, il doit être enregistré dans un délai d'un mois, auprès du service des impôts) ; enfin, la possibilité d'appel est supprimée pour les projets de logements en zone dite tendue, afin d'en accélérer la mise en chantier.

Le rapport Maugüé, de 2017, déjà cité, avait, lui, pour mission d'évaluer l'efficacité des réformes passées et a nourri la réflexion en vue de la loi Elan du 23 novembre 2018, qui restreint le pouvoir d'ester en justice des associations et inscrit un délai maximal de dix mois pour juger un recours... sans prévoir de sanction ce qui le rend inopérant.

Enfin, le rapport Rebsamen de 2021 avance sept propositions pour accélérer les procédures contentieuses et le rapport d'octobre 2023, du Groupement de recherche dans les domaines de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat (Gridauh), traite des refus de délivrance des permis de construire qui bloquent des projets.

L'introduction d'un recours n'empêche pas le démarrage du chantier, sauf si un référé-suspension l'ordonne, mais la pratique des banquiers comme des notaires se veut prudente et recommande de ne pas engager de travaux ni d'acheter le terrain sans permis purgé de tout recours. Concrètement, les promesses de vente contiennent presque toujours une condition suspensive de possession d'un permis de construire définitif dont la rédaction n'a, elle, pas bougé depuis trente ans. Les notaires vont s'interroger sur la modernisation de cette clause en tenant compte des évolutions de la loi.

COMMISSION 3 : RÉALISER

L'insuccès des assurances recours permis de construire

Pour lever les freins à la construction, des assureurs ont, s'inspirant de pratiques étrangères, cherché à offrir une protection juridique qui couvre les conséquences financières de l'annulation d'un permis. Seules deux compagnies proposent cette protection : SMABTP, qui, dès 2011, concluait un partenariat avec la Fédération des promoteurs immobiliers, et, depuis 2015, AXA XL, par l'intermédiaire de sa filiale irlandaise XL Insurance Company mais, à partir de 2024, la Lloyd's a remplacé AXA XL.

Le coût de l'assurance est très onéreux ; il est calculé en fonction du chiffre d'affaires du programme couvert, après un audit diligenté par l'assureur sur la légalité du permis. Cette pratique reste très minoritaire : XL Insurance, par exemple, n'a, entre 2015 et 2023, accordé que 103 garanties et indemnisé un seul sinistre, soit un taux de sinistralité de 0,12% par an. Les notaires s'interrogent donc sur la pertinence de généraliser de telles assurances.

Nouveau risque juridique dans la mise œuvre des projets : les autorisations environnementales

L'avènement d'un droit spécifique de l'environnement qui s'impose de plus en plus aux opérations soumises à permis de construire, élargit considérablement le champ des recours et des motifs d'annulation. Les arguments environnementaux comme « préserver la salubrité et la sécurité publiques » ou « ne pas porter atteinte à l'environnement » ou « aux espèces protégées » sont assez flous pour laisser de grandes marges d'appréciation au juge, donc d'insécurité juridique pour les porteurs de projets. Le parcours contrarié du permis de construire du projet 'Mille Arbres', au-dessus du boulevard périphérique, Porte Maillot, à Paris, est exemplaire.

L'immeuble envisagé réunissait bureaux, appartements, hôtel, crèche et, avec une bonne intention écologique à toute épreuve, mille arbres installés sur des dizaines de terrasses et balcons à tous les étages. Le permis, délivré par la mairie de Paris, a été annulé le 2 juillet 2021 par le tribunal administratif, une décision confirmée, le 6 octobre 2022, par la Cour Administrative d'Appel au motif... du risque pour la salubrité publique lié à la pollution atmosphérique : « Le lieu d'implantation du projet est marqué par un niveau élevé de pollution de l'air, au-delà des valeurs limites fixées par le Code de l'Environnement et les recommandations de l'Organisation Mondiale de la Santé », argumentaient les juges. Le projet est, en outre, non régularisable puisque « les mesures de protections envisagées par le pétitionnaire sont d'une réalisation incertaine et ne sont pas suffisantes pour compenser les atteintes (...) à la santé publique », précise le jugement.

Autre angle d'attaque d'un projet, l'absence ou l'insuffisance d'évaluation environnementale exigée lorsqu'il a une incidence notable sur l'environnement ou la santé humaine. L'article R122-2 du Code de l'Environnement établit bien la liste des 48 types de projets soumis à évaluation environnementale de l'élevage de bovins à la piste de ski, en passant par les parkings et les éoliennes, mais élargit immédiatement cette obligation à tous les projets de moindre ampleur qui, au cas par cas, portent atteinte à l'environnement, ce qui, là encore, installe une insécurité juridique.

(https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000048388448).

COMMISSION 3 : RÉALISER

La loi pour l'industrie verte du 23 octobre 2023 impose aux auteurs de recours contre les autorisations environnementales les mêmes règles qu'en cas de contestation de documents d'urbanisme et de permis de construire : le contestataire doit, là aussi, notifier son recours à l'auteur et au bénéficiaire de la décision ; et le bénéficiaire peut, lui, faire valoir un préjudice et demander à condamner l'auteur d'un recours jugé abusif à lui verser des dommages et intérêts.

« Pour renforcer la sécurité juridique et placer au cœur de tous les projets la question environnementale, nous trouverions utile de leur adjoindre, dès leur élaboration, une notice d'impact permettant d'anticiper ces questions », avance maître Michèle Raunet.

Des juges de plus en plus attentifs à la consommation du foncier

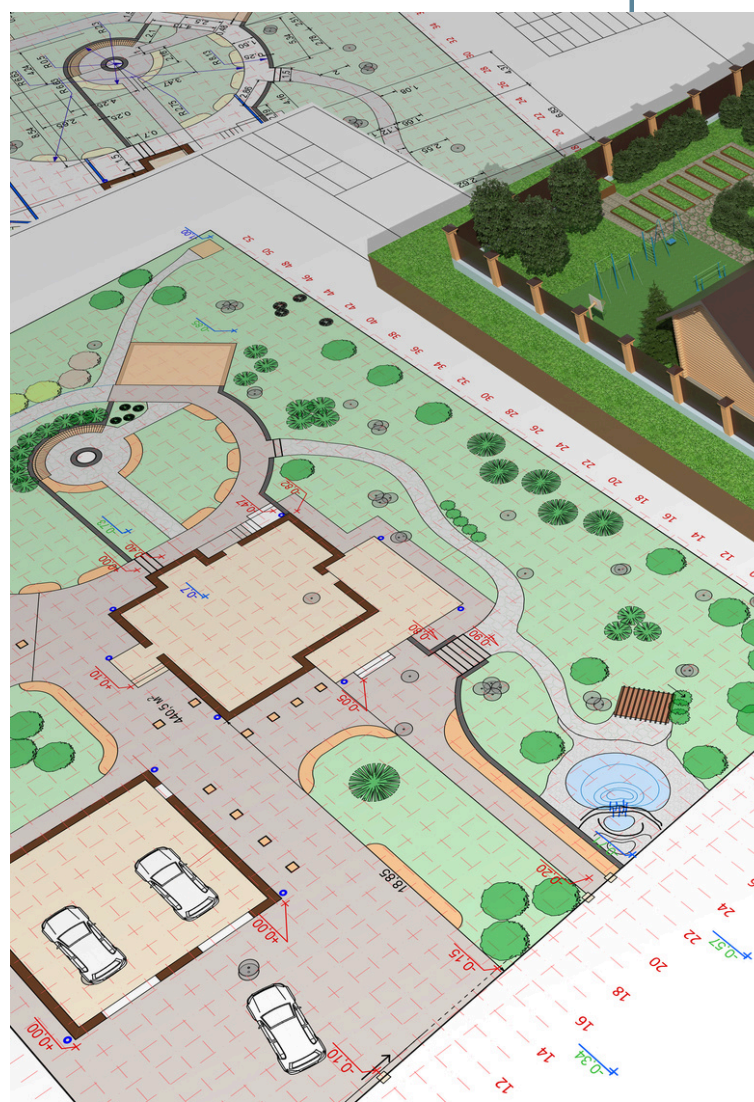
Plusieurs jugements récents sanctionnent des documents d'urbanisme estimés trop gourmands en foncier.

Saisi par France Nature Environnement Isère, le tribunal administratif de Grenoble a, le 15 février 2024, annulé le Plan local d'urbanisme de la commune d'Huez-en-Oisans, où se trouve la célèbre station de sports d'hivers de l'Alpe d'Huez. Le juge a estimé « le rapport de présentation insuffisant et insincère », notamment à propos de la « nécessité » de créer 2400 nouveaux lits alors que « aucune hypothèse alternative visant à réhabiliter les près de 60% de lits froids - c'est-à-dire occupés moins de quatre semaines par an- que compte la commune n'est sérieusement envisagée ».

(https://grenoble.tribunal-administratif.fr/content/download/205555/file/2000640_15022024.anon_compl.pdf)

Dans le même esprit, c'est le PLUI de l'intercommunalité de Questembert (Morbihan) qui a été annulé, le 26 mars 2024, par la Cour administrative d'appel de Nantes, le jugeant « incompatible avec le principe d'équilibre » entre, pour résumer, le développement durable et la préservation des espaces naturels et agricoles.

(<https://juricaf.org/arret/FRANCE-COURADMINISTRATIVEDAPPELDENANTES-20240326-22NT03863>).



Congrès des notaires de France : Un siècle de réflexion au service de l'intérêt général.



L'Association Congrès des notaires de France est une organisation notariale au service de l'intérêt général. Fondée il y a plus de 130 ans, elle se consacre à produire une réflexion annuelle d'intérêt général, issue de la pratique notariale et en contact quotidien avec les citoyens. Le Congrès des notaires de France est l'un des plus anciens congrès professionnels au monde et le plus ancien en Europe.

L'objectif unique du Congrès est de mener une réflexion approfondie sur des sujets d'intérêt général liés à la pratique notariale. Ce travail d'investigation est conduit par des équipes de notaires bénévoles, encadrées par l'Association Congrès des Notaires de France. Ces équipes sont organisées en commissions, et sont dirigées par des présidents et des rapporteurs généraux, tous notaires, et conseillées par des professeurs de droit reconnus.

Le Congrès annuel

Le Congrès des notaires de France est le rassemblement annuel de plus de 4 000 professionnels travaillant dans l'écosystème notarial. C'est l'aboutissement d'une réflexion de deux ans sur un thème spécifique. Le résultat concret de ce travail est une série de propositions d'amélioration du droit et de la pratique professionnelle, soumises au vote des confrères et consœurs avant d'être relayées aux pouvoirs publics.

Contributions

Le résultat concret de ce travail de recherche est livré à la société sous plusieurs formes :

- un ouvrage substantiel, de plus de 1000 pages offrant une analyse détaillée du thème étudié.
- une série de propositions d'amélioration du droit et de la pratique professionnelle, destinée à enrichir le cadre juridique et opérationnel.
- un temps fort démocratique et politique annuel réunissant 4 000 professionnels, constituant un moment clé de débat et de décision.

Impact sociétal

Le Congrès des notaires de France est une contribution des notaires au débat public.

128 textes de nature législative, réglementaire et jurisprudentielle sont inspirés de ses travaux (100 lois,

15 décrets, 9 ordonnances, 2 DDOEF, 1 arrêté, 1 contribution à un règlement du Parlement européen et du Conseil, et 1 instruction administrative).



Congrès des notaires de France : Un siècle de réflexion au service de l'intérêt général.

Responsabilité Sociétale des Entreprises (RSE)

L'Association Congrès des Notaires de France s'efforce de mener ses actions en respectant les principes de responsabilité sociétale, sociale et environnementale. Les travaux des Congrès ont toujours recherché l'amélioration de la vie de la population, et en particulier de minorités (jeunes, personnes âgées, handicapées, malades, étrangers, défavorisés).

L'association organise son action selon trois axes de progrès :

- Les actions dont elle est pleinement responsable et dont elle rend compte.
- Les initiatives concrètes proposées à la libre adhésion des congressistes.
- Les actions suggérées aux exposants.

Ces trois axes regroupent 50 actions mesurées, telles que choisir avec soin ses consommables, trier et recycler tout ce qui peut l'être, et réinventer la restauration des milliers de congressistes.

L'Association calcule son bilan carbone depuis 2022.

Les sites de référence

- Les travaux sont en libre accès sur www.congresdesnotaires.fr
- Les rapports sont publiés sur www.rapport-congresdesnotaires.fr
- Les propositions de réforme visant à mieux accompagner la vie des citoyens et les professionnels sont disponibles sur : www.congresdesnotaires.fr/fr/les-publications/les-propositions/
- L'accès aux suites législatives et réglementaires est disponible à ce lien : <https://www.congresdesnotaires.fr/fr/association/les-suites-du-congres-des-notaires-de-france/>



Conseil supérieur du notariat

Meriam BARKA

Chargée de communication et relations presse

meriam.barka.csn@notaires.fr
0144903179

Sébastien MABILLE

Responsable communication externe

sebastien.mabille.csn@notaires.fr
0615392158

Association Congrès des Notaires de France

Mathieu FONTAINE

Notaire à Saint-Paul-Trois-Châteaux
Professeur associé - université Grenoble Alpes
Chargé communication

Sébastien POTIER

Responsable communication & éditions
sebastien.potier@congresdesnotaires.fr