

Environnement : quand les objectifs de la loi SRU priment sur les espèces protégées

Le Conseil d'Etat reconnaît que la construction de logements sociaux peut constituer une raison impérative d'intérêt public majeur justifiant l'octroi d'une dérogation. Sous réserve que les autres conditions posées par la loi soient satisfaites.

Par Guillaume Delacroix, avocat associé, Atmos Avocats

28 février 2025 \ 08h00

Fin du monde contre fin du mois. Cette expression, qui a fait florès lors du mouvement des Gilets jaunes, reste d'actualité. En témoigne l'audition le 6 février de Jacques Ehrmann au Sénat au cours de laquelle l'ancien dirigeant du groupe Altarea a témoigné de la difficulté à concilier les normes environnementales de plus en plus contraignantes avec la nécessité de produire du logement abordable.

L'arrêt du Conseil d'Etat du 29 janvier 2025 (n° 489718, mentionné aux tables du recueil Lebon), par lequel la Haute juridiction a reconnu que la construction de logements sociaux pouvait constituer une « raison impérative d'intérêt public majeur » justifiant l'octroi d'une dérogation à l'interdiction de porter atteinte à la protection d'espèces protégées, en est une autre illustration.

La RIIPM, une condition indispensable...

Rappelons que si l'article L. 411-1 du Code de l'environnement (C. env.) interdit de porter atteinte à un certain nombre d'espèces de faune et de flore sauvages répertoriées, l'article L. 411-2 permet de déroger à cette interdiction, d'une part s'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante, d'autre part si la dérogation ne nuit pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle, et enfin si le projet répond à « des raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique » (RIIPM).

Création de logements sociaux. Dans cette affaire, pour permettre la construction de 78 logements sociaux sur une commune alors que des spécimens de salamandres tachetées avaient été répertoriés le long d'un ruisseau bordant le terrain d'assiette de l'opération - un terrain de football désaffecté -, le préfet avait accordé une dérogation « espèces protégées ».

Attaqué par des riverains et une association environnementale, l'arrêté a été annulé par le tribunal administratif et la cour administrative d'appel (CAA) de Nancy. Celle-ci a jugé que le projet ne répondait pas à une RIIPM puisqu'il n'était pas démontré que la commune connaissait une situation de tension particulière en matière de logement.

Le Conseil d'Etat censure la décision et reconnaît que la construction de logements sociaux « destinée soit à permettre à une population modeste d'accéder à la propriété, soit à assurer le logement des populations les plus fragiles » peut constituer une RIIPM.

Un seuil à atteindre, non un plafond. La Haute juridiction relève que « le taux de logements sociaux de la commune, observé sur une période significative de dix ans, était structurellement inférieur à l'objectif de 20 % fixé par le législateur et l'un des plus faibles de la métropole » et rappelle que ce seuil, issu de la loi SRU, est un « seuil à atteindre et non

un plafond ». A noter qu'à la date d'octroi de la dérogation, la commune satisfaisait aux exigences de la loi SRU qui impose aux communes de disposer d'une part minimale de logements sociaux au sein de leur parc résidentiel s'élevant à 20 % ou 25 % selon les cas (art. L. 302-5 du Code de la construction et de l'habitation).

Faisant le parallèle avec la jurisprudence du Conseil d'Etat rendue en matière de droit de préemption urbain (CE, 30 juin 2023, n° 468543, mentionné aux Tables), le rapporteur public, Nicolas Agnoux, considère que l'atteinte de ce seuil par la commune n'empêche pas que des besoins locaux demeurent non pourvus, et ne fait donc pas obstacle à la reconnaissance d'une RIIPM.

Appréciation in concreto. Il rappelle que les trois conditions visées à l'article L. 411-2 du C. env. doivent s'apprécier in concreto, de façon autonome et ordonnée, ce qu'avait déjà jugé le Conseil d'Etat dans sa décision du 3 juin 2020 (n° 425395, mentionné aux Tables) : « L'intérêt de nature à justifier [...] la réalisation d'un projet doit être d'une importance telle qu'il puisse être mis en balance avec l'objectif de conservation des habitats naturels, de la faune et de la flore sauvage poursuivi par la législation, justifiant ainsi qu'il y soit dérogé. Ce n'est qu'en présence d'un tel intérêt que les atteintes portées par le projet en cause aux espèces protégées sont prises en considération, en tenant compte des mesures de réduction et de compensation prévues, afin de vérifier qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante et si la dérogation ne nuit pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle. » Pour apprécier la légalité de la dérogation, il faut donc d'abord vérifier que la condition de RIIPM est satisfaite en appréciant l'importance de l'intérêt justifiant la réalisation du projet. Pour le Conseil d'Etat, la création de logements dans une zone sous tension où les besoins locaux ne sont pas satisfaits constitue un intérêt suffisamment important. Et pas seulement lorsqu'il s'agit de logements sociaux. En effet, dans son arrêt du 3 juillet 2020 (n° 430585), il a jugé que la réalisation d'un écoquartier « répondant aux besoins en logement existant [...] tout en limitant l'étalement urbain par la construction de plus de mille logements favorisant la mixité sociale » répondait à une RIIPM.

... mais insuffisante pour justifier l'octroi d'une dérogation

Cette condition de RIIPM est toutefois insuffisante pour justifier l'octroi de la dérogation. Encore faut-il en effet vérifier ensuite qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante, notamment d'autres sites d'implantation disponibles sur le territoire de la commune ou de la métropole. C'est précisément parce que cette condition n'était pas remplie que le Conseil d'Etat avait, dans sa décision du 3 juillet 2020 précitée, invalidé la dérogation accordée au porteur du projet immobilier.

Eviter-réduire-compenser. Enfin, attention à ne pas négliger la troisième condition, à savoir l'absence de nuisance au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle. Pour apprécier cette condition, il sera tenu compte des mesures d'évitement, de réduction et de compensation (ERC) proposées par le porteur du projet. Les mesures d'évitement et de réduction peuvent même, lorsqu'elles « présentent des garanties d'effectivité telles qu'elles permettent de diminuer le risque pour les espèces au point qu'il apparaisse comme n'étant pas suffisamment caractérisé », rendre inutile une dérogation (CE, 12 juillet 2024, n° 464958, mentionné aux Tables).

Dans l'affaire ici commentée, il faudra encore attendre au moins plusieurs mois avant le premier coup de pioche puisque le juge d'appel, auquel l'affaire est renvoyée, devra

examiner ces deux autres conditions requises par l'article L. 411-2. Les hulottes, tette-chèvres, bihoreaux et autres crapauds-volants chers à Victor Hugo (1) n'ont pas fini de donner du fil à retordre aux porteurs de projets.

(1) « *Quatrevingt-treize* », III, II, 9, dans vol. « *Roman III* », éd. Robert Laffont, coll. *Bouquins*, p. 955.

Ce qu'il faut retenir

- Dans un arrêt du 29 janvier 2025, le Conseil d'Etat a reconnu que la construction de logements sociaux pouvait constituer une raison impérative d'intérêt public majeur (RIIPM) justifiant l'octroi d'une dérogation à l'interdiction de porter atteinte aux espèces protégées.
- Dans cette affaire, la commune satisfaisait aux exigences de la loi SRU qui impose de disposer de 20 ou 25 % de logements sociaux. Mais « le taux de logements sociaux, observé sur une période significative de dix ans, était structurellement inférieur à l'objectif de 20 % ».
- Dans ses conclusions, le rapporteur public avait considéré que l'atteinte de ce seuil n'empêche pas que des besoins locaux demeurent non pourvus, et ne fait donc pas obstacle à la reconnaissance d'une RIIPM.