

Urbanisme

Renaturation des villes: une panoplie d'outils au service des collectivités

Espaces boisés classés, taxe d'aménagement, engagements environnementaux... Les dispositifs pour (re) créer les espaces verts foisonnent. Reste à bien les articuler pour les rendre pleinement efficaces.

Par **Pierre Laffitte**, avocat, et **Céline Lherminier**, avocate associée, cabinet Seban

Après l'étalement urbain et son corollaire, l'imperméabilisation des sols, mis en place dans les années 1960 pour faire face aux besoins notamment de logements et d'emploi, sonne l'heure de la renaturation en ville. Il s'agit de rendre la vie plus attractive en milieu urbain, en y apportant de la nature et en favorisant la reconquête de la biodiversité.

Pour y parvenir, les pistes de réflexion et d'action sont nombreuses et variées, allant de la « charge foncière verte », dispositif incitatif à l'égard des opérateurs développant des projets réduisant l'empreinte carbone, au mécénat en passant par le crowdfunding.

Au demeurant, tout un panel d'outils juridiques existe pour favoriser le maintien ou la création d'espaces verts en ville. Parmi eux, figurent notamment les mécanismes réglementaires pouvant être instaurés par le biais des plans locaux d'urbanisme (PLU), les mécanismes de financement des équipements publics - susceptibles de soutenir la création d'espaces verts -, mais également des mécanismes contractuels. Même si l'utilisation cumulée de ces outils est bienvenue, certains d'entre eux pourraient utilement évoluer pour favoriser davantage la renaturation en ville.

Planifier la renaturation par les documents d'urbanisme

Issu de la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000, le PLU a eu notamment pour objet de densifier la ville. Depuis plus de vingt ans toutefois, ses missions ont évolué, et ses auteurs disposent désormais de nouveaux outils au service de la renaturation.

Espace boisé classé, OAP. Sans prétendre à l'exhaustivité, c'est notamment le cas de l'espace boisé classé (EBC) défini à l'article L. 113-1 du Code de l'urbanisme (C. urb.). Peuvent ainsi être classés en EBC « les bois, forêts, parcs à conserver, à protéger ou à créer, qu'ils relèvent ou non du régime forestier, enclos ou non, attenants ou non à des habitations ». Un tel classement au sein d'un PLU limite donc fortement les possibilités de construire. Il s'agit d'un outil souple qui peut aussi bien porter

sur un square, un parc urbain, un jardin en retrait d'une rue ou une cour agrémentée d'arbres, que sur des arbres isolés, des haies ou des plantations d'alignement.

De même, des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) peuvent être instaurées pour assurer la protection des espaces de continuités écologiques, ou pour la renaturation, étant précisé que la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 dite « Climat et résilience » a renforcé cet aspect en prévoyant explicitement que les OAP sectorielles puissent porter sur des quartiers à « renaturer » (art. L. 151-6 et s. C. urb.). Pour mémoire, les OAP visent à définir des intentions et orientations d'aménagement qualitatives qui peuvent porter sur un secteur donné du territoire (OAP sectorielles) ou avoir une approche plus globale sur un enjeu spécifique (OAP thématiques).

Abords des constructions. Par ailleurs, le PLU peut contenir des règles concernant les abords des constructions, en imposant aux porteurs de projet des obligations en matière de réalisation d'espaces libres et de plantations. Son règlement peut également fixer des emplacements réservés aux espaces verts

Le règlement d'un PLU peut - ou doit, en zone tendue - imposer des coefficients dits « de biotope ».

ainsi qu'aux espaces nécessaires aux continuités écologiques (art. R. 151-43 C. urb.).

Plus encore, le règlement peut - ou doit, en zone tendue - imposer des coefficients dits « de biotope », c'est-à-dire « une part minimale de surfaces non imperméabilisées ou éco-aménageables, éventuellement pondérées en fonction de leur nature, afin de contribuer au maintien de la biodiversité et de la nature en ville » (art. L. 151-22 C. urb.). Précisons qu'il peut d'ailleurs prévoir plusieurs coefficients sur une même zone.

Il est également possible pour les auteurs du PLU d'identifier au sein de son règlement des éléments à protéger, conserver, mettre en valeur ou requalifier, pour des motifs d'ordre purement écologique, notamment pour la préservation, le maintien ou la remise en état des continuités écologiques (art. L. 151-19 C. urb.).



Les outils juridiques existants sont donc nombreux et il n'existe pas en réalité de dispositif idéal, prévalant sur les autres. L'efficacité d'un PLU pour favoriser la renaturation de la ville réside dans la capacité des collectivités à appréhender la variété de ces outils pour répondre à chaque situation, d'un point de vue opérationnel autant que stratégique.

Financer les espaces verts

L'article L. 101-2-1 du Code de l'urbanisme, tel que modifié par l'article 192 de la loi Climat et résilience, met clairement l'accent sur l'équilibre à trouver entre la maîtrise de l'étalement urbain, l'optimisation de la densité des espaces urbanisés, la préservation et la restauration de la biodiversité et de la nature en ville, la protection des sols, des espaces naturels, agricoles et forestiers, et la renaturation des sols artificialisés.

C'est dans la recherche de cet équilibre que les collectivités peuvent notamment imposer aux bénéficiaires d'autorisation de construire le versement de taxes et de participations destinées à financer les équipements publics rendus nécessaires par la réalisation d'une opération d'aménagement, en ce compris les espaces verts.

Taxe d'aménagement. Au premier rang des contributions susceptibles d'être mises en œuvre pour financer la renaturation figure la taxe d'aménagement (art. L. 331-1 et s. C. urb.). Elle comprend une part communale ou intercommunale, dont le taux est compris entre 1% et 5% (susceptible d'être majoré jusqu'à 20% dans certains secteurs), ainsi qu'une part départementale - dont le taux ne peut excéder 2,5% -, cette dernière permettant notamment de financer les politiques de protection des espaces naturels sensibles.

La taxe d'aménagement a déjà connu certaines évolutions - comme la modification des règles d'exonération et de taux pour

inciter à la densification et à la sobriété foncière (loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021) - lui donnant ainsi un rôle dans les politiques de développement durable et notamment dans la lutte contre l'artificialisation. Il a été également envisagé de lui donner une composante « espaces verts », le Comité pour l'économie verte recommandant ainsi « d'intégrer à la taxe d'aménagement [...] un mécanisme de type "bonus-malus" afin de décourager, notamment, le mitage et, plus généralement, de mieux orienter l'aménagement dans un sens compatible avec les objectifs fixés dans les Sraddet » (1).

Faire évoluer la taxe d'aménagement en y ajoutant une composante ciblée « espaces verts » constitue donc une piste sérieuse. Toutefois, il serait opportun que la part de cette taxe que la collectivité destine au financement d'espaces verts soit affectée à ceux rendus nécessaires par l'opération. Cela permettrait d'en faciliter l'acceptabilité par les opérateurs.

Par ailleurs, il conviendrait de faire évoluer le statut de certaines structures intercommunales, notamment au sein de la métropole du Grand Paris, afin qu'elles puissent se voir reverser la part communale de la taxe d'aménagement, compte tenu de la charge des équipements publics relevant de leurs compétences. Une perspective avait été amenée par la loi de finances pour 2022, imposant le partage de tout ou partie de la taxe d'aménagement perçue par les communes à leur intercommunalité, mais cette obligation a finalement été remise en cause par la loi de finances rectificative pour 2022 (loi n° 2022-1499 du 1^{er} décembre 2022, art. 15).

Zone d'aménagement concerté. Une autre possibilité de financement, dans le cadre d'une procédure de zone d'aménagement concerté (ZAC), serait d'inscrire des espaces verts à réaliser au sein du programme des équipements publics. A cet égard, la procédure de ZAC constitue un outil efficace de financement



des espaces verts, mais avec la réserve que ces espaces soient nécessaires aux besoins des usagers de la zone. Il ne peut donc s'agir en principe de grands parcs publics municipaux, destinés à tous les habitants de la ville.

Projet urbain partenarial. De même, le projet urbain partenarial (PUP), conçu par le législateur comme un outil de financement contractualisé des équipements publics nécessaires au fonctionnement des opérations de travaux ou d'aménagements (loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour

Des modes contractuels sont envisageables, dans le cadre, ou non, de procédures d'aménagement.

la conclusion d'une convention. Le PUP ne peut être signé que dans les communes dotées d'un PLU ou d'un document en tenant lieu. Le coût des équipements ainsi créés ne peut toutefois être mis à la charge des constructeurs/aménageurs que s'ils répondent directement et proportionnellement aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier (art. L. 332-11-3 et L. 332-11-4 C. urb.).

Organiser la renaturation par contrat

Afin de favoriser le développement de mesures environnementales, il est également envisageable pour une personne publique de recourir à des modes contractuels, que ce soit dans le cadre, ou non, de procédures d'aménagement.

Cahier des charges de cession de terrain. Ainsi, en présence d'une ZAC, la personne publique dispose d'un contrôle étroit à travers, d'une part, ses documents organiques (dossier de création, de réalisation, programme des équipements publics) et d'autre part, les cahiers des charges de cession de terrain (CCCT). Ces derniers déclinent le programme décrit par le dossier de réalisation et le programme global des constructions. Annexé aux actes de cession des terrains situés dans le périmètre d'une ZAC, le CCCT doit indiquer obligatoirement le nombre de mètres carrés de surface de plancher dont la construction est autorisée sur la parcelle cédée et peut, en outre, fixer des prescriptions techniques, urbanistiques et architecturales imposées pour la durée de la réalisation de la zone (art. L. 311-6 C. urb.). En pratique, ces prescriptions se retrouvent généralement dans les « cahiers de prescriptions architecturales, urbaines et paysagères » (CPAUP), et les « cahiers de prescriptions techniques et environnementales » (CPTE). Le CCCT constitue donc un outil intéressant pour permettre à l'aménageur - et donc à l'autorité concédante - de favoriser la renaturation, à travers les programmes immobiliers développés par le privé.

Clause pénale. Plus généralement, et y compris en dehors de toute procédure de ZAC, lorsque la personne publique dispose de la maîtrise foncière, elle pourrait envisager de céder son terrain à un prix inférieur à celui du marché en contrepartie de l'engagement par l'acquéreur de réaliser tel ou tel geste environnemental (renaturation, gestion des eaux, production d'énergie verte, etc.). Cela serait complété par un mécanisme de sanction

au terme duquel l'acquéreur devrait reverser au vendeur la différence entre le prix du marché et le prix de cession en cas de non-respect des engagements « environnementaux » souscrits. Dans ce scénario, les parties concluraient donc un acte de vente avec un prix minoré, qui trouverait à être augmenté par la mise en œuvre d'une clause pénale, dans le cas où le cocontractant ne réaliserait pas certaines obligations.

Clause de complément de prix. Par ailleurs, un autre dispositif permettant de favoriser la renaturation dans le cadre d'une cession d'un foncier appartenant à la personne publique serait de prévoir, aux termes de l'acte authentique de vente, une clause de complément de prix, celle-ci devant définir les motifs de supplément de prix, en fonction des engagements environnementaux négociés avec l'acquéreur.

Cependant, l'exécution d'une telle clause peut se heurter à certains obstacles tenant à la définition précise des engagements de l'acquéreur ainsi qu'aux modalités de calcul du supplément de prix applicable. En effet, le complément de prix doit être défini avec des éléments objectifs et son application doit résulter d'une formule mathématique avec des critères mesurables et chiffrables. Il apparaît donc indispensable de traduire les engagements pris par l'acquéreur par des données mesurables. En tout état de cause, la clause de complément de prix doit d'une part être enfermée dans un délai et d'autre part, pour être pleinement efficace dans le temps, être opposable aux futurs acquéreurs en cas de cession des biens.

Au regard de tout ce qui précède, afin de favoriser et d'encadrer la renaturation, les outils juridiques mis à la disposition des collectivités territoriales ne manquent pas. En réalité, c'est la nécessaire articulation de ces outils entre eux, mise en œuvre pour atteindre l'objectif de renaturation, qui est source de complexité autant que d'efficacité. ●

(1) Rapport sénatorial, « Zéro artificialisation nette : un modèle économique à définir sans délai », Jean-Baptiste Blanc, 29 juin 2022.

Ce qu'il faut retenir

► Pour favoriser la reconquête de la biodiversité et la renaturation en ville, de nombreux outils juridiques et mécanismes contractuels existent.

► Le plan local d'urbanisme (PLU) peut délimiter en espaces boisés classés (EBC) des squares, des parcs urbains, des jardins en retrait d'une rue, des arbres isolés, ou encore des haies. Il peut également définir des coefficients de biotope.

► La taxe d'aménagement et la convention de projet urbain partenarial (PUP) peuvent permettre - sous certaines réserves - de financer la réalisation d'espaces verts.

► Les collectivités peuvent également, dans le cadre de cessions de terrains en ZAC ou dehors de toute opération d'aménagement, imposer des engagements de renaturation aux acquéreurs et prévoir un mécanisme de sanction en cas de non-respect.