

Urbanisme

Densification et préservation de la nature : un difficile exercice d'équilibriste

Le juge administratif veille à ce que les besoins de construction ne viennent pas entraver la création ou la préservation d'espaces verts.

Par **Emmanuelle Baron**, avocate, cabinet Seban Associés

L'enjeu de la densification est au cœur des préoccupations de tous les acteurs de l'aménagement du territoire. La population urbaine augmente, induisant la réalisation de nouveaux logements et des équipements (crèches, écoles, équipements sportifs, commerces de proximité, etc.) nécessaires à ces habitants. Cette densification, imposée par les pouvoirs publics, poursuit un objectif parfaitement louable, visant à contenir autant que possible l'étalement urbain. Afin que ces espaces offrent un cadre de vie le plus agréable possible et que cette densification soit acceptable, il est aussi requis, dans bien des cas, la préservation, voire la création de différentes catégories d'espaces verts. Ceux-ci recouvrent de nombreuses formes : espaces publics ; jardins familiaux, partagés ou solidaires ; bases de plein air et de loisirs ; parcs animaliers ou zoos ; parcs d'attractions ; golfs ; hippodromes ; campings ; terrains de sport de plein air ; etc.

Or, la pratique démontre que, sur certaines portions du territoire, la juste conciliation de ces objectifs est difficile à trouver et à traduire dans les documents d'urbanisme. L'exemple du schéma directeur de la région Ile-de-France (Sdrif) est emblématique à ce titre.

L'exemple du Sdrif

Le Sdrif a été approuvé par le décret n° 2013-1241 du 27 décembre 2013. Il définit la stratégie territoriale régionale à long terme et précise les potentiels d'urbanisation et de densification des différentes parties du territoire francilien, ainsi que les espaces naturels à préserver ou à reconquérir. Ainsi, il prévoit à l'horizon 2030 un objectif d'accroissement de densité de 15 % dans les quartiers situés à proximité des gares et de 10 % dans les espaces urbanisés « à optimiser ». Les communes sont tenues d'inscrire, dans leur document d'urbanisme, des règles permettant cet accroissement.

Mais le Sdrif prévoit aussi de pérenniser la vocation des espaces verts existants et de « valoriser les espaces ouverts privés insérés dans la ville dense ». Il précise que « les espaces verts et les espaces de loisirs non cartographiés doivent être intégrés dans les politiques d'aménagement du secteur dans lequel ils se situent et ne peuvent changer de vocation que sous réserve de compensation ».

Dans les communes comprenant des secteurs déficitaires en espaces verts, le Sdrif prévoit que l'offre publique de proximité doit être développée afin de tendre vers 10 m² par habitant à l'horizon 2030.

Notons que le décret du 27 décembre 2013 précité a été contesté devant le Conseil d'Etat, les requérants ayant soulevé la difficulté de faire coexister sur certains territoires les objectifs de densification et de préservation des espaces verts. La Haute juridiction a rejeté ces critiques et renvoyé principalement au pouvoir d'appréciation des rédacteurs des plans locaux d'urbanisme (PLU) (CE, 23 octobre 2015, n° 375814, mentionné aux tables du recueil Lebon). Il n'en demeure pas moins qu'en pratique, certains cas spécifiques illustrent le caractère périlleux de l'exercice.

Des traductions difficiles dans les PLU

Il est assurément complexe pour le rédacteur d'un PLU d'une commune francilienne dense, en déficit d'espaces verts, de densifier davantage les secteurs autour des gares, en évitant d'utiliser la moindre emprise d'espaces verts présente dans ces secteurs, et d'en créer de nouveaux. Les communes doivent en effet densifier avec modération sans pour autant obstruer les possibilités de densification (CE, 6 octobre 2021, n° 441847, mentionné aux Tables).

Contrôle juridictionnel. L'appréciation de ce juste équilibre est contrôlée par le commissaire enquêteur lors de l'enquête publique et par le juge administratif. Le contrôle qui est porté par ce dernier sur ces choix urbanistiques précis ne peut donc être qu'éminemment casuistique.

Ainsi, dans une affaire jugée par la cour administrative d'appel de Paris (CAA Paris, 23 juin 2021, n° 21PA00470), des requérants reprochaient au PLU de prévoir une densification supplémentaire trop importante dans un secteur à proximité d'une gare. Ils estimaient qu'un équilibre insatisfaisant ressortait de ses choix urbanistiques s'agissant de l'objectif de 10 m² d'espaces verts par habitant. La CAA a rejeté la critique en soulignant que cet objectif n'avait pas été ignoré par le PLU, lequel prévoit la réalisation d'un vaste espace central végétalisé de 1,5 ha dans le secteur concerné.



Quelques enseignements à tirer

L'analyse de la jurisprudence permet de dégager quelques enseignements utiles.

Rapport de présentation. Tout d'abord, le rôle du rapport de présentation et la description des besoins en termes de densification sont essentiels et constituent un point de contrôle incontournable par le juge administratif (CAA Paris 7 juillet 2022, n° 21PA06376 ; CAA Paris, 6 mai 2021, n° 19PA01079). A cet égard, ce document doit précisément faire état de l'évolution de la population des dernières années et la projection de celle-ci pour l'avenir.

Compensation. Ensuite, dans le cas des communes carencées en espaces verts, il semblerait qu'une simple compensation ne saurait justifier à elle seule la démonstration d'un juste équilibre entre densification et préservation des espaces verts existants (CAA Paris, 10 février 2022, n° 21PA02476). Autrement dit, prévoir d'urbaniser 1000 m² d'espaces verts ne saurait être justifié par le simple fait d'instaurer une même surface d'espaces verts en compensation dans le même secteur.

Une simple compensation ne saurait justifier à elle seule la démonstration d'un juste équilibre entre densification et préservation des espaces verts existants.

La ligne de conduite dessinée par le juge administratif ressort semble-t-il principalement de la nécessité de démontrer de manière détaillée et documentée, que les besoins de la densification urbaine ne viennent empiéter sur les espaces verts que pour ce qui est strictement nécessaire au besoin exprimé de densification (CAA Paris, 10 février 2022, précité). Ceci rejoint le premier point concernant l'importance des justifications qui ressortent du rapport de présentation, surtout dans les cas épineux de conciliation de deux objectifs difficiles à faire cohabiter sur des territoires complexes car d'ores et déjà très denses.

La ligne de conduite dessinée par le juge administratif ressort semble-t-il principalement de la nécessité de démontrer de manière détaillée et documentée, que les besoins de la densification urbaine ne viennent empiéter sur les espaces verts que pour ce qui est strictement nécessaire au besoin exprimé de densification (CAA Paris, 10 février 2022, précité). Ceci rejoint le premier point concernant l'importance des justifications qui ressortent du rapport de présentation, surtout dans les cas épineux de conciliation de deux objectifs difficiles à faire cohabiter sur des territoires complexes car d'ores et déjà très denses.

En somme, comme pour d'autres sujets qui occupent le contentieux administratif, il faut démontrer qu'il n'existait pas d'autres solutions moins impactantes pour atteindre l'objectif recherché. Cette complexité ne manquera pas d'être nourrie par les objectifs du zéro artificialisation nette (ZAN), instaurés par la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021, dite Climat et résilience (1). Rappelons que ces objectifs, qui doivent être traduits rapidement dans les documents d'urbanisme, tiennent d'une part, à la réduction de moitié du rythme d'artificialisation d'ici 2031 par rapport à la décennie précédente et, d'autre part, à une absence d'artificialisation nette d'ici 2050. ●

(1) Une nouvelle proposition de loi d'initiative sénatoriale visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de ZAN au cœur des territoires est actuellement en discussion au Parlement.

Ce qu'il faut retenir

- ▶ Le schéma directeur de la région Ile-de-France (Sdrif), approuvé en 2013, définit des objectifs de densification des différentes parties du territoire francilien à l'horizon 2030. Dans le même temps, il prévoit de pérenniser les espaces verts existants et d'en créer de nouveaux.
- ▶ Les communes franciliennes doivent traduire ces objectifs dans leurs documents d'urbanisme et veiller à ne pas trop densifier, ni prévoir des règles qui obstrueraient les facultés de densification.
- ▶ Le rapport de présentation, point de contrôle incontournable du juge administratif, doit en particulier faire état de l'évolution de la population des dernières années et sa projection pour l'avenir.
- ▶ Dans les communes carencées en espaces verts, une simple compensation ne peut justifier la démonstration de l'équilibre entre densification et préservation desdits espaces.