

« Quand le droit de l'urbanisme devient un levier de politique environnementale »

Longtemps conçu comme un droit d'organisation des modalités de la construction, le droit de l'urbanisme est devenu un levier central de la politique environnementale. Évaluation environnementale, ZAN, dérogations espèces protégées, PLU bioclimatiques : les deux matières sont désormais étroitement imbriquées. Priscillia Nègre, avocate associée chez Galm Avocats, formée à la fois en droit de l'environnement et en droit de l'urbanisme, décrypte cette transformation structurelle et ses conséquences concrètes pour les opérateurs immobiliers.



JurisHebdo Immobilier : Pourquoi avoir choisi de vous spécialiser à la fois en droit de l'environnement et en droit de l'urbanisme ?

Priscillia Nègre : Mon parcours est structuré par une double formation : un master 2 en droit de l'environnement, puis un master 2 en droit de l'urbanisme. Cette double spécialisation n'est pas théorique : elle irrigue toute ma pratique. À l'issue de mon premier master, j'avais le sentiment que le droit de l'environnement était encore très centré sur les Installations Classées pour la Protection de l'Environnement (ICPE) et le monde industriel. C'est évidemment un pan essentiel, que je pratique toujours, mais je cherchais une manière plus transversale d'intégrer la protection de l'environnement dans les projets. Le droit de l'urbanisme m'est apparu comme le vecteur le plus pertinent : c'est lui qui conditionne la possibilité même de construire. Si l'on veut agir en amont, c'est par là que cela passe.

À partir de quand observe-t-on une véritable imbrication entre droit de l'environnement et droit de l'urbanisme selon vous ?

P. N. : Le mouvement s'est accéléré au début des années 2000, notamment avec la montée en puissance de l'évaluation environnementale. Les lois « Grenelle », « ALUR », et plus récemment la loi « Climat et Résilience » ont considérablement renforcé les liens entre les deux matières. Aujourd'hui, le droit de l'urbanisme n'est plus uniquement un droit d'organisation de la construction. Il est aussi devenu un droit de protection de l'environnement, comme il l'est d'ailleurs également pour le patrimoine.

La preuve en est l'objectif de zéro artificialisation nette (ZAN) à horizon 2050. C'est un objectif environnemental qui irrigue désormais toute la planification urbaine. Mais on pourrait citer aussi les trames vertes et bleues, les Plan de

Prévention du Risque Inondation (PPRI) et Plan de Prévention des Risques Technologiques (PPRT), la loi Littoral, la loi Montagne : autant de dispositifs qui encadrent l'urbanisation au nom de la protection des milieux.

Certains parlent d'un « envahissement » du droit de l'urbanisme par le droit de l'environnement. Partagez-vous ce diagnostic ?

P. N. : Je parlerais plutôt d'intégration croissante. Les plans locaux d'urbanisme (PLU), par exemple, sont devenus des outils environnementaux. Le PLU bioclimatique de Paris illustre cette évolution : il impose des exigences de performance énergétique, des coefficients de biotope, des obligations de végétalisation, et même des critères de surperformance. On ne se contente plus de réglementer la hauteur ou l'emprise au sol. On impose des exigences qualitatives liées à la biodiversité, à la gestion des eaux pluviales, à la lutte contre les îlots de chaleur. Cela transforme profondément la nature même du droit de l'urbanisme.

Concrètement, comment cette imbrication se traduit-elle dans les dossiers que vous traitez ?

P. N. : La première clé, c'est l'anticipation. Prenons l'exemple d'un entrepôt logistique ou d'un data center en Île-de-France. Un tel projet peut nécessiter une autorisation environnementale, une dérogation espèces protégées, éventuellement un défrichement, une évaluation environnementale avec étude d'impact, un permis de construire, et, en Île-de-France, un agrément délivré par la Direction Régionale et Interdépartementale de l'Environnement, de l'Aménagement et des Transports (DRIEAT) au titre des locaux d'activités.

Chaque autorisation a son propre calendrier. L'autorisation environnementale peut prendre

huit mois d'instruction. L'étude d'impact suppose souvent une analyse de saisonnalité sur un an. L'agrément doit être obtenu en amont du dépôt du permis de construire. Si l'on ne cartographie pas ces procédures dès le départ, on prend le risque d'un blocage ou d'un décalage majeur. Mon rôle consiste précisément à identifier les autorisations nécessaires, organiser leur articulation, accompagner la constitution des dossiers et anticiper les risques contentieux.

L'évaluation environnementale devient-elle un point névralgique ?

P. N. : Absolument. Aujourd'hui, obtenir l'annulation d'un permis de construire est devenu plus difficile, car le juge dispose d'outils puissants : sursis à statuer, permis modificatif de régularisation. En revanche, l'insuffisance de l'évaluation environnementale constitue un moyen qui peut prospérer. J'ai eu un dossier où une commune envisageait le retrait d'un permis modificatif au motif que l'évaluation environnementale n'avait pas été actualisée. Toute la difficulté portait sur la notion d'« incidences notables » sur l'environnement. L'actualisation n'est obligatoire que si les modifications du projet ont des incidences notables. Encore faut-il démontrer leur absence, ce qui suppose des études techniques.

On voit ici très clairement l'imbrication des deux matières : le service instructeur de l'urbanisme se retrouve à apprécier des questions environnementales complexes. Cette articulation n'est pas toujours simple.

Qu'en est-il des dérogations espèces protégées ?

P. N. : La jurisprudence récente montre une évolution intéressante. La destruction d'espèces protégées est en principe interdite. Une dérogation n'est possible qu'en présence d'une raison impérative d'intérêt public majeur (RIIPM). Or, l'appréciation de cette notion évolue. Des projets de logements sociaux ou d'installations de recyclage peuvent être considérés comme relevant de l'intérêt public majeur, ce qui ouvre la voie à des dérogations. Cela montre que le juge tente d'opérer un équilibre entre protection de l'environnement et impératifs économiques ou sociaux. Dans le même esprit, l'article 19 du projet de loi cadre relatif au développement des transports prévoit que l'État pourra reconnaître la RIIPM dès le stade de la déclaration d'utilité publique ou de la déclaration de projet, ce

qui permettrait d'anticiper la question des dérogations.

Comment les opérateurs immobiliers vivent-ils cette évolution ?

P. N. : Au départ, ces exigences sont perçues comme des contraintes : allongement des délais, multiplication des autorisations, coûts supplémentaires (obligation de solarisation, obligations de compensation, études renforcées). Mais progressivement, les acteurs comprennent qu'il s'agit d'un mouvement structurel. Anticiper les exigences environnementales est un investissement sur l'avenir. Réaliser des travaux correctifs a posteriori est toujours plus coûteux que d'intégrer ces exigences dès la conception. De plus, la performance environnementale devient un facteur différenciant : labels, matériaux innovants, qualité énergétique sont des critères déterminants pour les investisseurs et les preneurs.

Les ZAN constituent-ils le prochain grand terrain contentieux ?

P. N. : Nous sommes encore dans une phase transitoire, car tout dépend de la traduction de ces objectifs dans les documents d'urbanisme. Mais à terme, la limitation de l'artificialisation, la densification des zones déjà urbanisées et la question de la compensation vont devenir centrales. Il faudra surveiller : la prise en compte de la trajectoire ZAN par les différents documents d'urbanisme (SRADET, SCOT, PLU), les décrets d'application, et surtout la position des juges sur ces nouveaux mécanismes.

Peut-on parler de l'émergence d'un nouveau droit de l'urbanisme ?

P. N. : Oui, dans une certaine mesure. Le droit de l'urbanisme n'est plus uniquement un droit de planification. Il est devenu un instrument majeur de politique environnementale. Il organise la densification, limite l'étalement urbain, protège les espaces naturels, impose des standards énergétiques, prend en compte la biodiversité. L'imbrication avec le droit de l'environnement n'est plus ponctuelle : elle est structurelle. Et c'est logique. La construction est l'un des secteurs les plus impactant pour l'environnement. Il était inévitable que l'urbanisme devienne l'un des principaux leviers de sa régulation.

Propos recueillis par Valentine Clément