

CONCLUSIONS

M. Nicolas AGNOUX, Rapporteur public

La présente affaire fournit une nouvelle illustration des conditions selon lesquelles un projet peut être reconnu comme répondant à une raison impérative d'intérêt public majeur (RIIPM) et ainsi satisfaire la première des trois conditions nécessaires à l'octroi d'une dérogation à l'interdiction de porter atteinte à la protection d'espèces protégées, lorsqu'il prend la forme d'un aménagement « ordinaire » qui ne bénéficie ni du régime de présomption de RIIPM propre aux installations de production d'énergie renouvelable¹ ni du régime de reconnaissance anticipée de RIIPM applicable aux projets industriels d'envergure nationale².

Le projet en litige correspond à un ensemble immobilier de trois bâtiments d'une hauteur de trois ou quatre étages, situé à Villers-lès-Nancy (commune de Meurthe-et-Moselle d'environ 15.000 habitants) et destiné à accueillir au total soixante logements locatifs sociaux et dix-huit logements en accession sociale à la propriété, pour lequel les sociétés Batigère Habitat et Batigère Maison Familiale ont obtenu un permis de construire en 2017.

Le site d'implantation, d'une surface de 6.000 mètres carrés, est un terrain de football désaffecté qui jouxte dans sa partie Sud un petit bois traversé par un ruisseau, l'Asnée, lequel abrite un grand nombre de salamandres tachetées, espèce inscrite sur la liste des espèces protégées par l'arrêté du 19 novembre 2007³. Le terrain d'assiette du projet ne constitue pas lui-même une zone de reproduction pour l'espèce mais un terrain de chasse et une aire de dispersion.

¹ Art. L. 211-2-1 du code de l'énergie issu de l'article 19 de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables et art. 12 de la loi n° 2023-491 du 22 juin 2023 relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement de installations existantes.

² Art. L. 300-6-2 du code de l'urbanisme et L. 411-2-1 du code de l'environnement issus de l'article 19 de la loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte.

³ Dont les dispositions sont désormais reprises par l'arrêté du 8 janvier 2021 fixant la liste des amphibiens et des reptiles représentés sur le territoire métropolitain protégés sur l'ensemble du territoire national et les modalités de leur protection.

Compte tenu de l'incidence du projet, les pétitionnaires ont sollicité une dérogation au titre de l'article L. 411-2 du code de l'environnement qui leur a été accordée, après avis favorable du conseil scientifique régional du patrimoine naturel Grand-Est, par deux arrêtés préfectoraux du 16 novembre 2018, en vertu desquels chaque société est autorisée à déroger à l'interdiction de capture et de destruction des spécimens de salamandres tachetées. Plus précisément, les arrêtés prévoient la pose d'une clôture avec dispositif anti-retour ainsi que plusieurs visites d'un herpétologue avant le démarrage des travaux pour capturer et relâcher à proximité les spécimens qui seraient retrouvés sur le terrain.

Ces décisions ont été contestées par soixante riverains ainsi que l'association « La salamandre de l'Asnée », créée pour l'occasion et qui partage le même président que l'association de propriétaires qui avait attaqué le permis de construire avant de se désister de sa requête.

Le tribunal administratif de Nancy a fait droit à leur demande et annulé les deux arrêtés en jugeant que le projet ne répondait pas à une raison impérative d'intérêt public majeur « *suffisante* » pour justifier l'octroi de la dérogation. La cour administrative d'appel de Nancy a confirmé ces jugements par un arrêt contre lequel les deux sociétés pétitionnaires se pourvoient en cassation.

Ainsi que le soutiennent les deux requérantes, l'intérêt à agir des propriétaires riverains était plus que douteux, les intéressés se prévalant uniquement d'une atteinte à leur cadre de vie et à la jouissance de leur bien causé par la réalisation du projet de construction, sans démontrer en quoi la perturbation ou la destruction des spécimens de salamandre affecteraient ces intérêts. Un lien plus direct et circonstancié est nécessaire pour justifier un intérêt à agir contre une dérogation « espèces protégées » ; vous avez jugé que le propriétaire d'une habitation ne justifie pas d'un intérêt suffisant pour contester la dérogation accordée pour un projet de construction sur la parcelle voisine et autorisant le prélèvement de tortues d'Hermann lorsqu'il se borne à faire valoir la perte d'agrément que cette décision provoquerait en mettant fin au passage régulier des tortues sur sa propriété (CE 8 juillet 2024, *M. S...*, n° 465780, inédit).

Cependant, parmi les requérants, l'association « La salamandre de l'Asnée » qui se donne pour objet la protection de l'environnement dans la zone géographique concernée justifie sans conteste d'un intérêt à agir, ce qui suffit à assurer la recevabilité de la requête collective – alors même que sa création est postérieure aux arrêtés attaqués, en l'absence dans le code de l'environnement de disposition équivalente à celle prévue par le code de l'urbanisme (art. L. 600-1-1) pour faire obstacle aux recours formés par des associations créées aux seules fins de s'opposer aux décisions individuelles relatives à l'occupation ou à l'utilisation des sols.

Nous en venons aux motifs par lesquels la cour a écarté l'existence d'une RIIPM dont il convient d'exposer la teneur.

La cour a d'abord admis que le projet permettait de concourir à la poursuite d'objectifs d'intérêt public d'aménagement durable et de politique du logement social, en ce qu'il contribue à l'atteinte tant des objectifs du programme local de l'habitat durable de la métropole du Grand Nancy que du quota de 20 % de logements locatifs sociaux définis par la

loi dite SRU⁴, tout en limitant l'étalement urbain sur les terres agricoles. Toutefois, elle a estimé que le projet n'était « *pas nécessaire* » pour atteindre ces objectifs dès lors que la commune satisfaisait aux exigences de la loi SRU à la date de la décision attaquée et qu'il n'était démontré ni que ces objectifs ne pourraient être autrement atteints qu'au détriment des terres agricoles, ni que la métropole du Grand Nancy connaîtrait une situation de tension particulière en matière de logement social en raison d'une hausse démographique prévisible et d'un besoin non satisfait. Enfin, la cour a relevé qu'il n'était pas établi que ce projet aurait pu être réalisé sur une emprise foncière moins attentatoire à la conservation des habitats naturels, de la faune et de la flore sauvage alors que les sites permettant le développement de ce type de projets ne sont pas inexistantes sur le territoire de la commune et au niveau de la métropole nancéenne.

Le raisonnement suivi par la cour nous semble présenter deux failles.

La première tient à la confusion entretenue entre les conditions définies à l'article L. 411-2.

On le sait, l'existence d'une RIIPM, qui constitue la première condition d'octroi de la dérogation « espèces protégées », s'apprécie de façon autonome par rapport aux deux autres conditions définies à l'article L. 411-2 tenant à l'absence d'autre solution satisfaisante et au fait que la dérogation ne nuise pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle. Ainsi que vous l'avez jugé par votre décision *Sté La Provençale* du 3 juin 2020 (n° 425395, aux tables), en ligne avec la jurisprudence de la Cour de justice (CJUE 29 juillet 2019, *Inter-Environnement Wallonie ASBL*, aff. C-411/17, point 155), l'intérêt de nature à justifier, au sens de l'article L. 411-2, la réalisation d'un projet doit être d'une importance telle qu'il puisse être (en tant que tel, dans son principe) mis en balance avec l'objectif de conservation des espèces. Ce n'est qu'en présence d'un tel intérêt que les atteintes portées par le projet sont (dans un second temps) prises en considération, en tenant compte des mesures de réduction et de compensation prévues, afin de vérifier s'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante et si la dérogation demandée ne nuit pas à l'état de conservation des espèces concernées.

C'est pourquoi au cas présent, et la cour ne s'est pas méprise sur ce point, l'appréciation à porter sur l'existence d'une RIIPM ne pouvait être influencée par le caractère manifestement limité des incidences du projet sur l'espèce, puisqu'il s'agit essentiellement de déplacer des spécimens sans porter atteinte à un site de reproduction, alors que l'état de conservation de la salamandre tachetée, y compris au niveau local, n'est pas classé comme préoccupant.

Cependant cette relative « étanchéité » entre les trois conditions d'octroi vaut également pour celle tenant à l'absence d'autre solution satisfaisante. C'est donc à tort que, pour écarter l'existence d'une RIIPM, la cour a tenu compte à deux reprises de ce critère, en relevant d'abord que les objectifs en matière d'offre de logement pouvaient être atteints par d'autres voies sans jouer au détriment des terres agricoles, puis que d'autres sites d'implantation étaient disponibles sur le territoire de la commune et de la métropole.

⁴ Article 55 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

Cette confusion caractérise une première erreur de droit qui vous pourrait néanmoins être surmontée si les autres motifs de l'arrêt suffisaient à démontrer l'absence de RIIPM. Tel n'est pas le cas et nous pensons qu'il vous appartiendra donc également de censurer une erreur de qualification juridique, puisque tel est le contrôle que vous exercez en cassation sur cette condition (CE 24 juillet 2019, *Société PCE et autres*, n° 414353, aux tables).

Ainsi qu'il résulte des visas de l'arrêté et comme l'a analysé la cour, le motif invoqué par le préfet pour fonder la raison impérieuse d'intérêt public majeur était tiré de ce que le projet immobilier contribue à l'atteinte, d'une part, des objectifs du programme local de l'habitat de l'agglomération de Nancy et, d'autre part, du quota de logement sociaux défini par la loi SRU.

Au vu de cet objet, l'opération en cause est donc susceptible de se rattacher, alors même qu'elle est portée par des personnes privées, à une raison impérieuse d'intérêt public majeur « de nature sociale » au sens de l'article L. 411-2 (voyez ainsi par exemple, pour la réalisation d'un « éco-quartier » de mille logements favorisant la mixité sociale et visant à répondre aux besoins en logement constatés à Besançon : CE 3 juillet 2020, *SPL Territoires 25 et a.*, n° 430585, inédit).

Bien entendu, il convient de ne pas se limiter à une approche générique mais d'apprécier, *in concreto*, la manière dont le projet en cause répond effectivement à des besoins non pourvus. Ainsi, ne peut se prévaloir d'une RIIPM un projet de carrière de sable alors que l'existence d'autres carrières dans un environnement proche suffisait déjà aux besoins de la filière locale de transformation de granulats (CE 30 décembre 2021, *Sté sablière de Millières*, n° 439766, aux tables et aux conclusions de S. Hoyneck)⁵. En matière d'aménagement urbain, vous avez jugé par votre décision *Sté PCE* du 25 mai 2018 (n°413267, aux tables) qu'il y a lieu de tenir compte notamment, outre la nature même de l'aménagement, « du projet urbain dans lequel il s'inscrit » : ne peut prétendre répondre à une RIIPM, selon cette décision, un centre commercial dans un territoire déjà desservi par plusieurs pôles commerciaux répartis de manière équilibrée dans l'agglomération alors que le SCOT fait état d'une offre en grands centres commerciaux suffisamment structurée pour répondre à la demande des prochaines années.

Suivant cette approche circonstanciée, la cour a cru devoir opposer le fait que la commune de Villers-les-Nancy satisfaisait à la date de la décision attaquée, soit le 16 novembre 2018, aux exigences de la loi SRU.

Il ressort des pièces du dossier que le taux de logements sociaux, après avoir plafonné durant plusieurs années autour de 17 %, a connu un accroissement plus marqué à partir de 2014 pour finir par dépasser le seuil de l'obligation légale fixé à 20 % pour les communes de l'agglomération nancéenne⁶ : il atteint 20,30 % en 2017, 20,28 % en 2018 (année d'édiction

⁵ Voir, a contrario : CE 3 juin 2020, *Min. et Sté La Provençale*, n° 425395 425399 425425, aux tables, s'agissant d'une carrière de marbre blanc, alors qu'il n'existe pas en Europe un autre gisement disponible de qualité comparable et en quantité suffisante pour répondre à la demande industrielle.

⁶ Annexe I au décret n° 2013-671 du 24 juillet 2013 déterminant la liste des agglomérations et des établissements publics de coopération intercommunale mentionnés au deuxième alinéa de l'article L. 302-5 du code de la

des deux arrêtés) et 20,42 % en 2019. Une délibération du conseil municipal de la même année 2019 soulignait cependant que la vente prochaine de 88 logements sociaux entraînerait un recul qui s'est concrétisé dès l'année suivante : le taux a chuté à 18,85 % et la commune a dû s'acquitter alors du prélèvement imposé par la loi.

L'intérêt public qui s'attache à la construction de logements sociaux ne nous paraît pas se prêter à une approche pointilliste à court terme, et un léger dépassement du seuil légal à l'instant t faire obstacle à la reconnaissance de la RIIPM.

D'une part, la problématique de construction de logements sociaux appelle une approche de long terme, s'agissant d'opérations lourdes et structurantes, surtout à l'échelle de communes de taille moyenne. Au cas d'espèce, une note d'analyse de la préfecture de Meurthe-et-Moselle produite au dossier faisait état d'une évolution structurellement défavorable résultant de la combinaison, au dénominateur, des projets privés contribuant à l'augmentation du nombre de résidences principales et, au numérateur, du déconventionnement ou la vente de logements sociaux destinés à alimenter le logement intermédiaire.

D'autre part, et surtout, les seuils légaux de 20 ou 25% inscrits à l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation ne sauraient servir ici que de références indicatives.

Ainsi que vous l'avez déjà jugé en matière de droit de préemption urbain, ces taux constituent des seuils à atteindre et non des plafonds, de sorte qu'il ne peut être utilement soutenu que la mise en œuvre du droit de préemption ne répondrait pas à un intérêt général suffisant du seul fait que la commune concernée ait atteint les seuils légaux (CE 30 juin 2023, *Sté MJ Développement - Immobilier et Investissement et autre*, n° 468543, aux tables). Ce raisonnement apparaît transposable en ce qui concerne l'appréciation de l'intérêt public majeur qui conditionne la dérogation espèces protégées. Autrement dit, la construction de logements sociaux est susceptible de caractériser une RIIPM si elle répond à des besoins locaux effectivement non pourvus, sans qu'il soit nécessaire de justifier d'une situation critique.

Enfin, le projet en litige s'inscrit en cohérence avec les orientations définies au niveau de l'agglomération telles qu'elles ressortent des pièces du dossier et l'absence de dynamique démographique dans l'agglomération nancéenne n'apparaît pas suffire à priver d'intérêt public le projet, notamment au regard de l'intérêt qui s'attache, comme l'indiquait le préfet en défense devant le tribunal, à l'amélioration qualitative du parc social et à la diversification géographique de l'implantation de logements sociaux, tout en limitant l'étalement urbain.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, l'intérêt social propre au projet apparaissait donc à la fois public, majeur et même impératif. En retenant le parti inverse, la cour a inexactement qualifié les faits.

PCMNC à l'annulation de l'arrêt attaqué, au renvoi de l'affaire à la cour administrative d'appel de Nancy, à ce qu'une somme de 3.000 euros soit mise à la charge de l'association «

construction et de l'habitation et la liste des communes mentionnées au septième alinéa du même article.

La salamandre de l'Asnée » et autres au titre des frais d'instance et au rejet des conclusions présentées au même titre par ces derniers.