

Aménagement

Faire évoluer un projet après concertation

La question se pose de connaître les marges de manœuvre dont disposent les maîtres d'ouvrage pour faire évoluer leur projet d'aménagement lorsqu'une procédure de concertation est lancée, sans que l'évolution du projet ne vide de sa substance la concertation menée.

L'AUTEURE



CÉLINE LHERMINIER,
avocate à la cour,
cabinet Seban
et associés

L'élaboration des projets d'aménagement est soumise à une procédure de concertation consistant en l'information du public et en sa participation au processus décisionnel. Elle doit intervenir en amont, à un stade approprié du processus décisionnel et ce, pendant toute la phase d'élaboration du projet. La concertation intervient en amont de l'élaboration du projet, précisément lorsqu'il n'est pas encore arrêté et que toutes les options sont encore envisageables. Le projet est nécessairement susceptible d'évoluer, bien après la conduite de la concertation et le bilan qui en sera tiré. Si des modifications peuvent être apportées au projet, l'obscurité réside plus dans la nature et l'ampleur des modifications pouvant être menées. Aussi des limites ont-elles été fixées par le juge lui-même. La façon dont sera conduite la concertation, sa durée et l'association réelle du public seront déterminantes pour permettre l'évolution du projet sans vider de sa substance la concertation menée.

Régime de la concertation

La procédure de concertation est régie par les dispositions de l'article L.300-2 du code de l'urbanisme.

Champ d'application

Sont soumises à concertation préalable les opérations d'aménagement ayant pour effet de modifier de façon substantielle le cadre de vie ou l'activité économique, dont la liste est arrêtée par décret en Conseil d'Etat. Jusqu'à l'entrée en vigueur du décret n° 2013-142 du 14 février 2013, l'obligation de concertation préalable ne visait que les opérations d'aménagement réalisées par les communes et les autres personnes publiques ou pour leur compte. Or, ce décret est venu supprimer cette précision, ce qui n'est pas sans conséquence, notamment sur les opérations d'aménagement conduites par des opérateurs privés, lesquelles pourraient donc être également soumises à concertation, l'opération d'aménagement n'étant pas, par essence, d'initiative publique (1).

Le principe posé par le Conseil d'Etat (2), a été confirmé de manière constante: «La concertation prescrite par les

dispositions susmentionnées doit se dérouler avant que le projet ne soit arrêté dans sa nature et ses options essentielles et que ne soient pris les actes conduisant à la réalisation effective de l'opération, au nombre desquels figurent notamment les marchés de maîtrise d'œuvre, de travaux, les déclarations d'utilité publique et les décisions arrêtant le dossier définitif du projet» (3). Ainsi, la concertation doit se tenir au moment où le projet est établi mais avant qu'il soit arrêté, pour respecter les termes de l'article L.300-2 suivant lesquels la concertation doit avoir lieu «pendant toute la durée de l'élaboration du projet». Autrement dit, la concertation doit intervenir avant que le projet ait atteint un degré de précision trop élevé.

Modalités

Les modalités de la concertation ne sont pas encadrées par une procédure rigide: elles doivent toutefois être adaptées aux caractéristiques de chaque projet et à son importance (4). Autrement dit, le degré de concertation doit être proportionnel à l'envergure du projet. Les seules contraintes précises imposées aux personnes publiques initiatrices de projets soumis à concertation sont, en amont, de déterminer les objectifs poursuivis par le projet et les modalités de la concertation (5) et, en aval, de tirer le bilan de la concertation. «Le non respect de ces obligations procédurales minimales rendrait illégales pour vice de procédure les décisions administratives relatives au projet soumis à concertation» (6). Cependant, les opérations soumises à concertation préalable ne sont pas illégales «du seul fait des vices susceptibles d'entacher la concertation, dès lors que les modalités définies par la décision ou la délibération ont été respectées» (C. urb., art. L.300-2). Aussi, dès lors que la commune a défini les modalités de la concertation, elle doit s'y conformer (7). Le Conseil d'Etat a estimé qu'il n'avait pas à vérifier l'efficacité et la suffisance des modalités de concertation, mais simplement le respect de ces dernières (8).

Le code de l'urbanisme prévoit l'obligation de tirer le bilan de la concertation, ce dernier ayant pour objet de rendre compte du déroulement de la démarche et de ses apports, afin de restituer au public un écho fidèle des échanges au cours de la concertation.

Bilan de la concertation

Il a été jugé impossible de tirer le bilan de la concertation à un moment où le projet n'était qu'à l'état d'une intention générale de réaliser un programme de logements, bureaux et commerces en centre-ville, puisque la concertation doit se poursuivre pendant toute la durée des études (9). Ainsi, «pour avoir une portée réelle, la concertation doit se prolonger aussi longtemps que les réflexions préalables n'ont pas abouti à un projet définitif» (10). Toutefois, la fin de la concertation et le bilan qui en est tiré doivent-ils condamner le projet tel qu'il a été soumis à concertation à rester figé? Un projet d'aménagement est nécessairement évolutif car dépendant des contextes locaux, politiques et économiques. D'ailleurs, la concertation se déroulant en amont du processus décisionnel, l'affinement du projet ne saurait être surprenant.

Limites aux modifications apportées au projet après concertation

De nombreuses décisions reconnaissent qu'un projet soumis à la concertation puisse être modifié. Il a été jugé que la modification du tracé d'une ligne électrique à haute tension résultant de la concertation à laquelle avait donné lieu le projet n'entache pas le projet d'irrégularité (11).

Le Conseil d'Etat a également eu l'occasion d'admettre la légalité d'une ZAC, d'abord organisée pour deux projets de ZAC distincts, finalement réunis en une ZAC unique au cours des études (12).

Toutefois, les conditions dans lesquelles il est possible de modifier un projet soumis à la concertation sont strictement encadrées (13).

Si un conseil municipal peut légalement adopter un projet comportant des modifications par rapport aux prévisions antérieures qui ont été soumises à concertation, c'est à la condition que ces modifications n'affectent ni la nature, ni les options essentielles de l'opération envisagée, faute de vider de son sens l'obligation de concertation (14). De même, il est possible d'apporter, postérieurement à la concertation, des modifications aux documents sur la base desquels la concertation a été conduite, «dès lors que celles-ci ne dénaturent pas le projet» (15).

Il a été jugé (16) que les dispositions de l'article L.300-2 du code de l'urbanisme n'avaient pas été méconnues dans une affaire où une concertation, organisée à titre facultatif, s'était déroulée à une date à laquelle il était encore possible d'apporter des modifications au projet, à savoir antérieurement à l'enquête publique. Par ailleurs, le conseil d'Etat a validé la concertation dans la mesure où elle s'était, en outre, déroulée pendant une période suffisante pour permettre à l'ensemble des personnes d'émettre un avis. Le Conseil d'Etat s'est montré encore plus libéral dans un arrêt du 5 octobre 1990 (17), en considérant qu'il avait été satisfait aux obliga-

tions résultant de l'article L.300-2, alors même que d'importantes modifications avaient été apportées au projet de création de la zone d'aménagement concerté pour tenir compte des observations formulées par les différentes parties intéressées à ce projet. Le juge a également retenu que le projet ainsi modifié a été présenté lors d'une exposition publique et que le projet de création, amendé une nouvelle fois pour tenir compte des remarques formulées lors de cette exposition, a été ultérieurement soumis à une enquête publique en même temps que le plan d'aménagement de zone et le projet de déclaration d'utilité publique de l'acquisition des terrains nécessaires.

En définitive, les modifications du projet pourront être effectuées après que le bilan de la concertation ait été tiré, à la condition que ces dernières n'aient pas pour effet de dénaturer l'objet, la nature ou la consistance du projet soumis au public pendant cette période. La jurisprudence est venue sur cette question combler le vide des textes puisque l'article L.300-2, auquel on a souvent reproché d'être obscur et incertain (18), ne prévoit pas sous quelles conditions une nouvelle concertation doit être menée en cas d'évolutions du projet. En revanche, en matière de débat public, autre forme de consultation du public mise en œuvre pour les projets d'aménagement d'envergure nationale, les textes sont un peu plus explicites sur la relance d'un débat public ou d'une concertation.

Selon, l'article L.121-12 du code de l'environnement, il n'est nécessaire «de relancer la concertation avec le public que si les circonstances de fait ou de droit justifiant le projet ont subi des modifications substantielles». Au vu des débats parlementaires sur la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, ces dispositions ont eu pour objectif «d'éviter que des projets soient trop modifiés entre la

À NOTER

La façon dont sera conduite la concertation, sa durée et l'association réelle du public seront déterminantes pour permettre l'évolution du projet sans vider de sa substance la concertation menée.

clôture du débat public et l'ouverture de l'enquête publique». Aussi, le projet, tel que soumis à concertation, ne peut subir des modifications substantielles entre la fin de la concertation et l'ouverture de l'enquête publique. Il y a lieu de s'interroger sur cette notion de «modifications substantielles du projet» au regard de la jurisprudence applicable tant en matière de «concertation L.300-2» que de débat public. Au demeurant, la jurisprudence peut paraître moins libérale quant aux modifications apportées à un projet soumis à la concertation de l'article L.300-2 du code de l'urbanisme, les projets soumis à cette forme de concertation étant des projets de moindre envergure dont les modifications affectent plus facilement l'objet du projet. En revanche, le juge peut admettre plus aisément l'évolution d'un projet d'envergure nationale soumis à débat public qui, du fait de son importance et de ses conséquences sur l'organisation du territoire, ne saurait être figé et s'avère nécessairement plus évolutif qu'un projet circonscrit à l'échelon local. Le Conseil d'Etat a jugé (19), dans une affaire où six années s'étaient écoulées depuis la fin du débat public, que le choix d'un nouveau tracé de pro- (•••)

RÉFÉRENCES

- Code de l'urbanisme (C. urb.), art. L.300-2.
- Code de l'environnement (C. env.), art. L.121-12.
- Décret n° 2013-142 du 14 février 2013 pris pour l'application de l'ordonnance n° 2012-11 du 5 janvier 2012 portant clarification et simplification des procédures d'élaboration, de modification et de révision des documents d'urbanisme.

(•••) jet d'autoroute et la suppression des schémas multimodaux ne sauraient être regardés comme apportant des modifications substantielles au projet au sens de l'article L.121-12 du code de l'environnement. Pour le commissaire du gouvernement, « ce qui importe c'est que les objectifs du projet restent les mêmes et que le parti d'aménagement qui résulte des dernières phases de concertation menées de 2003 à 2005, est constitué, dans ses différentes sections, par des fuseaux ou portions de fuseaux qui figuraient tous parmi les variantes présentées dans le dossier de débat public de 1999 ». Aussi, le maître d'ouvrage du projet n'a pas à se demander si le projet retenu est exactement identique à celui soumis à concertation, dans un environnement inchangé; il s'agit simplement pour lui d'apprécier si, dans ses grandes lignes, le projet d'aménagement a subi des modifications telles qu'un nouveau débat s'avérerait nécessaire. Ainsi, une modification du projet revêt un caractère substantiel lorsque ce projet a été modifié dans ses grandes

À NOTER

Une modification est jugée substantielle lorsque sont modifiés les grandes lignes, l'objet, les objectifs et le parti d'aménagement initial du projet.

lignes, dans son objet et dans ses objectifs, et que le parti d'aménagement initialement retenu a évolué. Ce principe n'est pas propre au débat public et trouve également à s'appliquer de manière plus générale en urbanisme, notamment dans le cadre d'enquête publique. L'enquête publique a longtemps constitué le seul moment de la participation du public et le raisonnement du juge, pour apprécier le caractère substantiel, peut être transposable à la concertation et au débat public avec des critères similaires. Certes, l'enquête publique intervenant à un stade ultérieur du processus décisionnel, le projet est censé être plus avancé, défini, voire figé dans ses grandes lignes. De ce point de vue, sous réserve des travaux ou ouvrages accessoires, l'opération indiquée dans la déclaration d'utilité publique doit être conforme au projet mis à l'enquête et, en cas de discordance, l'acte déclarant l'utilité publique est irrégulier (20). Mais une nouvelle enquête n'est pas nécessaire en cas de modifications techniques qui n'ont pas été telles que les intéressés aient pu se méprendre sur la nature et la portée du projet. Ainsi, selon une jurisprudence constante du Conseil d'État, des modifications peuvent être apportées au projet après enquête, dès lors qu'elles « n'affectent pas l'économie générale » de celui-ci. N'affecte pas l'économie générale du projet et ne nécessitait pas une nouvelle enquête la conception d'une bifur-

cation, cette modification étant limitée et ayant été opérée afin de se conformer à l'avis formulé par la commission d'enquête au vu des observations recueillies (21). De même, des travaux supplémentaires, non visés dans le projet d'ouvrage initial soumis à enquête publique, peuvent être réalisés sans avoir été eux-mêmes précédés d'une enquête publique, dès lors qu'ils ne portent pas atteinte à l'économie générale du projet. Tel est le cas lorsque ces travaux, nonobstant leur coût, ne modifient ni la nature, ni la localisation de l'ouvrage soumis à enquête, qu'ils répondent au souhait exprimé par une partie du public consulté au cours de l'enquête ainsi qu'aux réserves accompagnant l'avis favorable du commissaire enquêteur. Cette solution est conforme à l'objet de l'enquête publique, qui est d'informer le public et recueillir ses appréciations et contre-propositions, afin de permettre à l'autorité compétente de disposer de tous les éléments nécessaires à son information (22). Au demeurant, la loi « Grenelle II » du 12 juillet 2010 et le décret du 29 décembre 2011 portant réforme de l'enquête publique relative aux opérations susceptibles d'affecter l'environnement ont introduit la possibilité de suspendre l'enquête publique et de la reprendre en cas de modifications substantielles (C. env., nouvel art. R.123-22), ainsi que la possibilité pour le maître d'ouvrage de demander une enquête complémentaire au vu des conclusions du commissaire enquêteur, s'il souhaite apporter des modifications substantielles au projet (C. env., nouvel art. R.123-23).

À RETENIR

➤ **Options essentielles.** Les modifications apportées à un projet ne doivent donner lieu à une nouvelle consultation du public que si elles portent sur des options essentielles et si elles entraînent une modification substantielle de l'économie du projet.

➤ **Un principe constant.** A la lumière des renseignements recueillis au cours de la concertation, des modifications peuvent être apportées au projet, à condition de n'affecter ni la nature ni les options fondamentales de l'opération d'aménagement ou « l'économie générale du projet ».

(1) « La révolution silencieuse de la concertation préalable pour les aménageurs privés par le décret n°2013-142 du 14 février 2013 », X. Couton, Constr-urb. avril 2013, alerte 34.

(2) CE 6 mai 1996, Assoc. Aquitaine alternatives, req. n°121915.

(3) CE 13 juin 2005, SAS Laporte Holding, req. n°261751.

(4) Code de l'urbanisme, art. L.300-2-II- alinéa 3.

(5) A été jugée illégale une délibération qui ne comportait que la définition des modalités de la concertation sans que les objectifs poursuivis par la commune n'aient été précisés

(CE 10 févr. 2010, Cne St-Lunaire, req. n°327149).

(6) CE 18 avr 1994, Cne Crosne, req. n°108053.

(7) TA Versailles 4 juill. 1995, Comité de défense du Parc c/ Cne de Houilles, req. n°95565.

(8) CE 8 oct. 2012, Cne Illats, req. n°338760.

(9) TA Versailles 25 mai 1993, Comité de défense du parc c/ Cone de Houilles, cité in « L'urbanisme et les collectivités locales », P. Hocreître, Sofiac, tome 3, Fascicule 4.2; voir également, D. Piveteau, concl. sur CE, Section, 6 mai 1996, Assoc. Aquitaine alternatives, RFDA 1997, p. 711.

(10) « Les hésitations de la jurisprudence face à la notion de concertation », M. Fritz-Legendre, RFDA 2000, p.154.

(11) CE 12 nov. 2007, Cne Folschviller, req. n°296880.

(12) CE 17 juin 1991, Assoc. « les amis de la Porte de Montrouge », req. n°109865.

(13) A titre d'exemple, une collectivité qui avait apporté d'importantes modifications au projet de création d'une ZAC, a dû à nouveau soumettre celui-ci tel qu'amendé au public: CE 11 janv. 1991, req. n°101753.

(14) CE 18 mars 1994, copropriété Le Melchior et a., req. n°136634.

(15) CAA Paris 6 avr. 1995, req. n°93PA00964.

(16) CE Ass. 13 nov. 1998, req. n°160260; voir également CE 26 oct. 2007, req. n°291109.

(17) CE 5 oct. 1990, req. n°101698.

(18) « La concertation, un art de l'insuffisance », J.-P. Demouveau, 1997.

(19) CE 24 janv. 2007, req. n°286666.

(20) CE 2 juill. 2001, req. n°211231.

(21) CE 21 avr. 1997, req. n°155211 et s.3.

(22) CAA Paris, 1^{re} ch. A, 27 oct. 1998, n°97PA03478, Min. équip. c/ APOE - CE, Ass., 13 nov. 1998, Assoc. défense intérêts riverains du projet de l'autoroute A-20, Lebon, p.402; CE 2 juin 2003, Assoc. Bouconne-Val de Save, req. n°249321; CAA Nantes 2 déc. 2011, req. n°10NT00782.