



Environnement

La loi Asap, une clarification en demi-teinte du régime de la concertation préalable

Le texte permet de mieux articuler les différentes procédures, mais des difficultés subsistent.

Par **Emmanuelle Baron et Arthur Gayet**, avocats, cabinet Seban & associés

La loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de la vie publique (Asap) a été l'occasion d'apporter quelques modifications aux procédures de démocratie environnementale. Le législateur a entre autres amendé le régime de la concertation préalable qui permet une participation du public en amont des plans et projets. Depuis plusieurs années, cet outil fait l'objet de diverses critiques, doctrinales notamment. Est entre autres pointée du doigt la complexité de sa mise en œuvre, tant dans la détermination de son champ d'application que dans les interactions, parfois incohérentes, entre les concertations au titre du Code de l'environnement (C. env.), et celles relevant du Code de l'urbanisme (C. urb.).

Trois régimes distincts

Il coexiste - et cela explique certainement en grande partie les difficultés de leur mise en œuvre - trois régimes de concertation préalable.

Concertation obligatoire. Tout d'abord, l'article L. 103-2 du Code de l'urbanisme prévoit une concertation obligatoire pour :

l'élaboration et la révision des plans locaux d'urbanisme (PLU) et des schémas de cohérence territoriale (Scot) ; la création d'une zone d'aménagement concerté (ZAC) ; les projets et opérations d'aménagement ou de construction ayant pour effet de modifier de façon substantielle le cadre de vie, notamment ceux susceptibles d'affecter l'environnement ou l'activité économique, et dont la liste est fixée à l'article R. 103-1 du code précité ; et enfin les projets de renouvellement urbain.

Concertation facultative. En outre, depuis la loi Alur n° 2014-366 du 24 mars 2014, une concertation facultative peut être menée pour les projets de travaux ou d'aménagement soumis à permis de construire ou d'aménager situés sur un territoire couvert par un Scot, un PLU, une carte communale, ou par tout autre document d'urbanisme en tenant lieu (art. L. 300-2, C. urb.). Cette concertation ne peut être menée que si le projet ne relève pas de la concertation obligatoire.

Enfin, l'ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 concernant la démocratisation du dialogue environnemental a introduit une nouvelle procédure de concertation préalable facultative.

Inscrite à l'article L. 121-15-1 du Code de l'environnement, elle concerne pour l'essentiel les projets, plans et programmes soumis à évaluation environnementale mais n'ayant pas donné lieu à une saisine de la Commission nationale du débat public. Elle peut être organisée uniquement si le projet n'a été soumis ni à une concertation obligatoire ni à une concertation facultative relevant du Code de l'urbanisme.

Des ambitions affichées de simplification

La loi Asap a apporté deux modifications principales à ces régimes. D'abord, le délai de mise en œuvre du droit d'initiative (art. L. 121-19 C. env.) est réduit de quatre à deux mois à compter de la publication de la déclaration d'intention (art. 43 de la loi). Cette mesure a fait débat, ses détracteurs l'accusant de contribuer à détricoter la démocratie environnementale et de méconnaître le principe de non-régression. Sans prendre position sur ce débat, un constat s'impose : l'outil du droit d'initiative n'est en tout état de cause que très peu utilisé. Cette modification n'aura donc que peu d'impact en pratique.

Une concertation au lieu de deux. Deuxième changement notable (art. 39) : lorsqu'un projet est soumis en partie à concertation obligatoire au titre des 2°, 3° ou 4° de l'article L. 103-2 du Code de l'urbanisme (voir supra), mais qu'il peut également être assujéti en partie à concertation au titre du Code de l'environnement, le maître d'ouvrage peut décider de soumettre l'ensemble du projet à la concertation au titre du Code de l'environnement.

Ce nouvel alinéa de l'article L. 121-15-1 dudit code est issu d'un amendement dont il ressort de l'exposé des motifs un objectif affiché de simplification : « L'article L. 121-15-1 [...] prévoit une exonération pour les projets soumis à concertation obligatoire du Code de l'urbanisme. Néanmoins, le périmètre de ces deux types de concertation peut être sensiblement différent. En effet, le projet soumis à concertation du Code de l'environnement correspond au projet soumis à évaluation environnementale et est parfois plus large que le projet soumis à concertation du Code de l'urbanisme, qui peut n'en constituer qu'une composante [1]. [...] Cet amendement instaure un droit d'option pour le porteur de projet qui pourra organiser une concertation préalable au titre du Code de l'environnement qui portera sur le projet d'ensemble et qui vaudra concertation obligatoire au titre du Code de l'urbanisme. »

Des difficultés persistantes

Si la nouvelle rédaction de cet article L. 121-15-1 répond à une problématique rencontrée par les porteurs de projet, des difficultés persistent dans la mise en œuvre de ce dispositif, que la loi Asap n'a pas résolues.

Absence de définition. Elles tiennent en premier lieu à l'absence de définition de certaines des catégories susceptibles de faire l'objet d'une concertation obligatoire au titre de l'article L. 103-2 du Code de l'urbanisme. On peut ainsi se demander si les « projets de renouvellement urbain » ne renvoient qu'aux projets portés par l'Anru ou, plus largement, à des projets qui

visent à améliorer l'état d'un quartier et de son offre d'habitat. Dans le même sens, les contours de la notion d'investissement routier visée à l'article R. 103-1 du code précité ne sont pas toujours évidents à appréhender. Une ligne de tramway peut, par exemple, être considérée comme un tel investissement (CAA Bordeaux, 21 juillet 2015, n° 14BX03468).

Absence de cohérence. Plus globalement, il existe un sérieux souci de cohérence dans la mise en œuvre de ces différentes procédures de concertation. La coexistence de trois régimes distincts, mais parfois interdépendants, rend leur lecture complexe et reste finalement le principal défaut de cet outil.

Une réelle simplification tiendrait dans une coordination des procédures, s'agissant des conditions concrètes de leur mise en œuvre et de leurs champs d'application respectifs. Concernant le délai de la concertation, par exemple, le Code de l'environnement indique un délai plancher, alors que celui de l'urbanisme renvoie intégralement à l'appréciation de l'organisateur de la concertation. Cette liberté peut s'avérer peu rassurante pour les porteurs de projet.

Cela étant, si une clarification du régime des concertations préalables aurait été souhaitable sur ces points, ces procédures n'ont le plus souvent qu'une incidence très limitée sur la sécurité juridique des opérations. Plusieurs mécanismes permettent de limiter les conséquences d'une éventuelle irrégularité de la concertation. Ainsi en est-il de la jurisprudence « Danthony », qui permet d'écarter un vice de procédure si celui-ci n'a pas été de nature à nuire à l'information du public ou à exercer une influence sur le sens de la décision, ou encore de l'article L. 600-11 du Code de l'urbanisme, qui permet d'opposer à la décision finale uniquement le non-respect des modalités de la concertation telles que décrites dans la délibération actant de son organisation. ●

(1) Les auteurs de l'amendement citent l'exemple d'un investissement routier.

Ce qu'il faut retenir

- ▶ La loi d'accélération et de simplification de l'action publique dite Asap du 7 décembre 2020 a pour ambition de simplifier le régime juridique de la procédure de concertation préalable.
- ▶ Le délai de mise en œuvre du droit d'initiative prévu à l'article L. 121-19 du Code de l'environnement passe de quatre à deux mois.
- ▶ Lorsqu'un projet est soumis en partie à concertation préalable au titre du Code de l'urbanisme (art. L. 103-2, 2°, 3° et 4°) et qu'il peut également être soumis en partie à concertation au titre du Code de l'environnement, le maître d'ouvrage peut soumettre l'ensemble du projet à la concertation environnementale.
- ▶ Les modifications apportées par la loi Asap laissent subsister des difficultés pratiques liées à l'absence de définition des catégories entrant dans le champ d'application de la concertation du Code de l'urbanisme et à un manque de cohérence entre les différents types de concertations.