

Participation du public : mesure relative à la concertation préalable facultative

La présente fiche a pour objet, d'une part, de rappeler brièvement l'état du droit en matière de participation du public, d'autre part, d'explicitier une mesure innovante de participation du public prévue par l'article 170 de la loi Alur.

1. Etat du droit en matière de participation du public

Il existe plusieurs modes de participation du public dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement :

- **l'enquête publique**, procédure ancienne, consacrée en droit français en tant que procédure de droit commun, à laquelle sont soumises notamment les SCoT et les PLU. Cette procédure relève davantage de l'information du public que de sa participation, étant donné qu'elle intervient à un stade avancé du processus ;
- **la mise à disposition du public**, procédure plus souple que l'enquête publique ;

Afin d'être davantage en phase avec l'exigence communautaire de participation du public à un stade précoce du processus décisionnel, des procédures de concertation en amont, avant l'enquête publique, ont été mises en place progressivement.

- **la concertation préalable prévue à l'article L.300-2 du code de l'urbanisme** pour :

- l'élaboration ou la révision d'un PLU ou d'un SCoT ;
- la création d'une ZAC ;
- la réalisation de projets ou d'opérations d'aménagement ou de construction dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat ;
- depuis la loi ALUR du 24 mars 2014, la réalisation de projets de renouvellement urbain.

La concertation est organisée **pendant toute la durée de l'élaboration du projet**, et associe les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées. Les objectifs et les modalités de la concertation sont fixés, sauf cas particuliers prévus par l'article L.300-2 du CU¹, par le conseil municipal ou le conseil communautaire ou, si le projet de révision du document d'urbanisme ou l'opération est à l'initiative de l'Etat, par le préfet.

La loi ALUR a renforcé les conditions minimales que doit respecter la délibération ou la décision de l'autorité compétente fixant les objectifs et les modalités de la concertation : une durée suffisante doit être prévue pour la concertation ; celle-ci doit être organisée selon des moyens adaptés au regard de l'importance et des caractéristiques du projet.

- le **débat public**, procédure mise en place par la loi du 2 février 1995 relative à la protection de l'environnement, dite loi Barnier, pour les projets d'aménagement ou d'équipement ayant une incidence importante sur l'environnement ou sur l'aménagement du territoire prévus à l'article L.121-8 du code de l'environnement (par exemple : création d'autoroutes, de lignes ferroviaires, de lignes électriques sous réserve de certaines conditions) ;

- la **concertation préalable prévue par l'article L121-16 du code de l'environnement**, pour les plans ou projets hors champ d'application du débat public et ne disposant pas de procédure de concertation particulière. Cette concertation préalable à l'enquête publique, qui concerne notamment les projets soumis à étude d'impact, est facultative. Elle est mise en place à l'initiative du maître d'ouvrage, à la demande le cas échéant de l'autorité décisionnaire, et associe le public pendant toute la durée d'élaboration du projet. Ses modalités d'organisation sont très souples ;

- la **loi ALUR du 24 mars 2014 (article 170) a complété l'article L.300-2 du CU afin d'introduire une mesure innovante**, à savoir la faculté d'organiser, pour tout projet public ou privé soumis à permis de construire ou à permis d'aménager, situé sur un territoire couvert par un document d'urbanisme, et ne relevant pas de la liste des opérations d'aménagement mentionnées à l'article R.300-1 du code de l'urbanisme, une concertation préalable facultative en amont du dépôt de la demande d'autorisation d'urbanisme. Dans les conditions, pour les projets soumis à étude d'impact, il n'y a pas lieu d'organiser une enquête publique.

¹ Lorsque la concertation est organisée de façon facultative (c'est-à-dire lorsqu'elle n'est pas imposée par la loi) ou lorsqu'elle porte sur la création d'une ZAC ou la réalisation d'un projet ou d'une opération d'aménagement, les objectifs et les modalités de la concertation peuvent être fixés par le Président de l'EPCI ou le maire. Toutefois, lorsque la création d'une ZAC ou lorsque la réalisation d'un projet ou d'une opération d'aménagement ou de construction nécessite une révision du SCoT ou du PLU et qu'une concertation unique est organisée, les objectifs et les modalités de la concertation sont fixées par le conseil municipal ou le conseil communautaire.

2. La concertation préalable facultative prévue par l'article 170 de la loi ALUR

Objectif de la mesure

Cette mesure a pour objectif de permettre le développement de la concertation en amont pour les projets soumis à permis de construire ou à permis d'aménager dans les territoires couverts par un document d'urbanisme. Elle a pour ambition de contribuer à prévenir le contentieux en aval. En effet, permettre au public de formuler ses observations ou propositions, avant le dépôt du permis, contribue à améliorer la qualité et donc renforcer leur acceptabilité.

Périmètre des projets concernés

La concertation préalable facultative concerne tout projet public ou privé de travaux ou d'aménagements soumis à permis de construire ou à permis d'aménager, situé dans un territoire couvert par un SCoT, un PLU ou un document en tenant lieu, ou une carte communale, et ne relevant pas de la liste des opérations d'aménagement mentionnées à l'article R.300-1 du code de l'urbanisme². Le dispositif est ainsi applicable dans le territoire des communes en RNU couvertes par un SCoT.

Déroulement de la procédure

L'article 170 de la loi ALUR fixe un cadre avec les conditions minimales de mise en œuvre de la concertation préalable. Cet encadrement permet d'une part, de présenter toutes les garanties du point de vue de la participation du public et ainsi de tenir compte de la suppression de l'enquête publique, d'autre part, de rendre effective la possibilité d'adapter, avant le dépôt de la demande de permis, le projet au vu des propositions et observations du public.

² Ne sont ainsi pas concernés par la concertation préalable prévue par l'article 170 de la loi ALUR, notamment les projets et opérations suivantes (liste non exhaustive) :

- certains projets d'infrastructures routières ou portuaires (par exemple, la réalisation d'un investissement routier dans une partie urbanisée d'une commune d'un montant supérieur à 1 900 000 euros, et conduisant à la création de nouveaux ouvrages ou à la modification d'assiette d'ouvrages existants ; la création d'une gare ferroviaire ou routière de voyageurs, de marchandises ou de transit ou l'extension de son emprise, lorsque le montant des travaux dépasse 1 900 000 euros ; les travaux de construction ou d'extension d'infrastructures portuaires des ports fluviaux situés dans une partie urbanisée d'une commune, lorsque le montant de ces travaux dépasse 1 900 000 euros ; la création d'un port maritime de commerce, de pêche ou de plaisance dans la partie urbanisée d'une commune) ;
- les opérations ayant pour objet, dans une commune non dotée d'un PLU ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu, ayant fait l'objet d'une enquête publique, la création de plus de 5 000 m² de surface de plancher ;
- les ouvrages et travaux sur une emprise de plus de 2 000 m² réalisés sur une partie de rivage, de lais ou relais de la mer située en dehors des ports et au droit d'une partie urbanisée d'une commune.

Qui a l'initiative de la concertation préalable ?

La concertation préalable est organisée à l'initiative :

- de l'autorité compétente pour statuer sur la demande de permis. Il s'agit le plus souvent du maire (en effet, en général, celui-ci demeure compétent pour délivrer les autorisations d'urbanisme, y compris lorsque la commune est membre d'un EPCI compétent en matière de PLU) ; dans des cas plus rares, il pourra s'agir du préfet si le projet est à l'initiative de l'Etat ;
- ou, avec l'accord de l'autorité compétente, par le maître d'ouvrage.

Qui fixe les objectifs poursuivis et les modalités de la concertation préalable ?

Les objectifs poursuivis et les modalités de la concertation sont précisés par l'organe délibérant de la commune ou de l'EPCI compétent en matière de PLU dans le territoire duquel il est projeté d'implanter le projet, sauf lorsque le projet est à l'initiative de l'Etat.

Par conséquent, l'autorité qui fixe les objectifs et les modalités de la concertation n'est pas celle qui prend l'initiative et qui mène la concertation préalable. Ce choix est lié à la volonté du législateur d'assurer une certaine homogénéité concernant les modalités suivant lesquelles la concertation préalable est réalisée sur le territoire, en particulier lorsque la compétence en matière d'urbanisme et de planification urbaine relève de l'échelle intercommunale, tout en confiant à l'autorité ADS, proche des citoyens, le soin de mener la concertation.

La délibération prévoit des modalités de concertation qui permettent au public, pendant une durée suffisante et selon des moyens adaptés au regard de l'importance et des caractéristiques du projet, de prendre connaissance du dossier et de formuler ses observations ou propositions.

A quel moment et qui mène la concertation préalable ?

Cette concertation, qui prend la forme d'une mise à disposition du public, est organisée en amont, préalablement au dépôt de la demande de permis.

L'autorité compétente pour statuer sur la demande de permis met à disposition du public un dossier de présentation du projet transmis par le maître d'ouvrage. Ce dossier comporte au moins une description de la localisation du projet dans l'environnement et sur le terrain concerné, sa destination, les caractéristiques des constructions ou aménagements envisagés, comprenant un avant-projet architectural (APD) dans le cas où le projet comporte des bâtiments, ainsi que la desserte du projet par les équipements publics et l'aménagement de ses abords.

Les observations ou propositions du public recueillies dans le cadre de la concertation préalable sont enregistrées et conservées.

Bilan de la concertation

A l'issue de la mise à disposition du public, l'autorité compétente pour statuer sur la demande de permis établit le bilan de la concertation préalable. Cette précision protectrice en matière de participation du public, qui tient compte de la suppression, pour les projets soumis à étude d'impact, de l'enquête publique, sera apportée par voie réglementaire.

L'autorité compétente pour statuer sur la demande de permis transmet le bilan de la concertation au maître d'ouvrage, afin qu'il le prenne en considération et tienne compte, le cas échéant, des observations ou propositions du public. Il sera précisé par voie réglementaire que cette transmission s'opère dans un délai déterminé à compter de la clôture de la mise à disposition.

L'article L.300-2 du CU modifié prévoit que le bilan de la concertation est joint à la demande de permis. Les services instructeurs ADS n'ont pas à contrôler que le projet est strictement conforme au projet initial, ou tient compte du bilan de la concertation, mais vérifient que la formalité est remplie. A défaut, la demande de permis doit être considérée comme incomplète. Autrement dit, les services vérifient que la pièce du bilan de la concertation est jointe à la demande de permis.

Les services ADS s'assurent toutefois qu'il n'existe pas de discordance manifeste entre le projet ayant fait l'objet de la concertation, le cas échéant modifié pour tenir compte des observations du public, et celui faisant l'objet du dépôt de la demande de permis.

Cas particulier des projets soumis à étude d'impact faisant l'objet d'une concertation préalable

Dans un souci d'optimisation et de modernisation des procédures administratives, l'article 170 de la loi ALUR prévoit, pour les projets devant faire l'objet d'une étude d'impact et pour lesquels une concertation préalable est réalisée, qu'il n'y a pas lieu d'organiser une enquête publique. Ceci permet de resserrer les délais en aval et de répondre au souci d'accélération des procédures.

Toutefois, dans ce cas, la demande de permis de construire ou de permis d'aménager, l'étude d'impact et le bilan de la concertation font l'objet d'une mise à disposition du public selon les modalités prévues au II de l'article L. 120-1-1 du même code.

La mise à disposition est réalisée par l'autorité compétente pour statuer sur la demande de permis par voie électronique, sauf lorsque le volume ou les caractéristiques du dossier de demande de permis ne le permettent pas. Dans ce cas, le public est informé, par voie électronique, de l'objet de la mise à disposition et des lieux et horaires où l'intégralité du dossier de demande de permis peut être consulté.

Le public est informé, par voie électronique, des modalités de consultation retenues au plus tard à la date de la mise à disposition ou de cette information.

Les observations du public déposées par voie électronique doivent parvenir à l'autorité compétente dans le délai minimal de 15 jours à compter de la mise à disposition.

Pour permettre de prendre en considération les observations déposées par le public, l'autorisation d'urbanisme ne peut être délivrée qu'après un délai minimal de 3 jours à compter de la clôture de la consultation, sauf en cas d'absence d'observations.

Possibilité d'établir a priori la liste des projets qui, compte tenu de certains critères qui leur sont propres, seront soumis à concertation préalable

Afin d'assurer **une égalité de traitement** entre les demandeurs de permis, la loi prévoit que l'organe délibérant de la commune ou de l'EPCI compétent en matière de PLU peut prendre une délibération définissant, parmi les projets entrant dans le champ de la concertation préalable, ceux qui, compte tenu de critères liés à leur **importance**, leur **impact potentiel sur l'aménagement** du territoire ou la **sensibilité** du lieu où ils seront implantés, sont soumis à cette concertation³ (dernier alinéa du III bis de l'article L.300-2 du code de l'urbanisme modifié par la loi ALUR).

Le choix du législateur de donner à la commune ou l'EPCI compétent en matière de PLU (et non à l'autorité ADS), la faculté d'établir a priori la liste des projets qui, en fonction de certains critères, seront soumis à concertation préalable répond à l'objectif de planification urbaine à l'échelle intercommunale, **échelle pertinente** pour coordonner les politiques sectorielles et assurer un aménagement durable et équilibré du territoire.

³ Pour les projets à l'initiative de l'Etat, cette faculté relève du préfet.