AGENCE d'URBANISME DE LA RÉGION GRENOBLOISE

LETTRE D'INFORMATION

23 OCTOBRE 2014

ASSISTANCE JURIDIQUE

LA CONCERTATION FACULTATIVE EN AMONT DES PROJETS SOUMIS A PERMIS DE CONSTRUIRE OU D'AMENAGER

Depuis la loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU) du 13 décembre 2000, modifiée par la loi du 21 février 2014, l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme rend obligatoire l'organisation d'une procédure de concertation :

1. lors de l'élaboration ou de la révision d'un schéma de cohérence territoriale ou d'un plan local d'urbanisme ;
2. avant toute création de zone d'aménagement concerté ;
3. lors de l'élaboration de projets et opérations d'aménagement ou de construction ayant pour effet de modifier le cadre de vie ou l'activité économique ;
4. lors de projets de renouvellement urbain.

La possibilité d'organiser une concertation facultative est admise depuis de nombreuses années par la jurisprudence et plus récemment par le législateur. En modifiant l'article L. 300-2, la loi du 12 juillet 2010 portant Engagement National pour l'Environnement a ainsi autorisé le maire d'une commune ou le président d'un établissement public de coopération intercommunale compétent à définir les objectifs poursuivis et les modalités de la concertation lorsqu'elle n'est pas obligatoire sans pour autant préciser le champ d'application de cette concertation facultative (pour rappel, lorsque la concertation est obligatoire, cette compétence appartient à l'organe délibérant de la commune ou de l'EPCI compétent).

La loi du 24 mars 2014 pour un accès au logement et à urbanisme rénové (ALUR) innove en admettant, à l'article L. 300-2-III bis, l'organisation d'une concertation, à titre facultatif, en amont de projets publics ou privés soumis à permis de construire ou à permis d'aménager. L'objectif consiste à réduire les risques de recours contentieux pouvant intervenir à l'issue de la délivrance des autorisations d'urbanisme et donc les situations de blocages des projets qui en découlent.

Les territoires concernés

L'organisation d'une concertation facultative en amont des projets de permis est limitée aux seuls territoires couverts par un document d'urbanisme, qu'il s'agisse d'un schéma de cohérence territoriale, d'un plan local d'l'urbanisme (ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu, tel qu'un plan d'occupation des sols) ou d'une carte communale.

Il n'est donc pas nécessaire que la commune soit couverte par un PLU ou une carte communale pour organiser une telle concertation ; le fait qu'elle soit incluse dans le périmètre d'un SCOT suffit.

En revanche, l'inexistence d'un document d'urbanisme communal, intercommunal ou supra-communal sur le territoire concerné rend impossible le recours à cette procédure de concertation volontaire.

Les projets concernés

Tout projet public ou privé peut faire l'objet d'une procédure de concertation facultative.

Les seuls projets exclus de cette procédure sont les projets et opérations d'aménagement ou de construction figurant au 3° de l'article L. 300-2-I, c'est-à-dire ceux qui auraient pour effet de modifier le cadre de vie ou l'activité économique. Ils sont, à ce titre, obligatoirement soumis à concertation.

Mentionnée à l'article R. 300-1 du code de l'urbanisme, la liste de ces projets comprend notamment :

- l'opération ayant pour objet la création de plus de 5 000 mètres carrés de surface de plancher, dans une commune non dotée d'un plan local d'urbanisme ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu, ayant fait l'objet d'une enquête publique ;
- 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 transformation d'une voie existante en aire piétonne d'une superficie supérieure à 3 000 mètres carrés ou la suppression d'une aire piétonne d'une même superficie ;
- 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…

L'initiative de l'organisation de la concertation

L'initiative appartient, selon le texte, à « l'autorité compétente pour statuer sur la demande de permis », c'est-à-dire au maire, dans la majorité des cas (ou au préfet lorsque la loi le désigne comme telle). Le maître d'ouvrage ne peut alors s'opposer à soumettre son projet à concertation qui devient un élément de procédure préalable à la phase d'instruction de la demande de permis.

Le maître d'ouvrage du projet peut également solliciter l'organisation d'une concertation auprès de l'autorité compétente pour statuer. L'accord de cette dernière demeure nécessaire pour procéder à la concertation.

L'organisation et les formes de la concertation

Si l'initiative appartient au maire (ou au préfet), la loi ne désigne pas clairement l'autorité compétente pour définir les objectifs de la concertation et ses modalités.

Selon le ministère du logement et de l'égalité des territoires, ceux-ci relèvent :

- soit de la compétence de l'organe délibérant de la commune ;
- soit de la compétence de l'organe délibérant de l'établissement public compétent en matière de PLU dans le territoire duquel est envisagé l'implantation du projet, sauf lorque le projet est à l'initiative de l'Etat (le préfet est alors compétent).

S'agissant des modalités de concertation, la loi laisse peu de place à la diversité en mentionnant qu'elles prennent la forme d'une mise à disposition du public : « *l'autorité compétente met ce dossier à la disposition du public dans des conditions lui permettant d'en prendre connaissance et de formuler des observations ou propositions* ».

Une délibération de l'organe délibérant compétent est donc nécessaire afin de définir les modalités de cette mise à disposition du public.

Celles-ci pourront prendre modèle sur celles relatives à la procédure de modification simplifiée du PLU (durée de la mise à disposition ; jours et heures durant lesquels le dossier peut être consulté ; existence d'un registre dans lequel les observations du public peuvent être consignées…).

Le contenu des éléments soumis à la mise à disposition du public

Le maître d'ouvrage doit constituer un dossier devant comporter, *a minima*, 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 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 suites de la concertation

A l'issue de la mise à disposition, l'autorité compétente pour statuer tirera alors le bilan de la concertation qui sera joint à la demande de permis de construire ou de permis d'aménager.

Inévitablement, se pose la question de savoir dans quelle mesure le maître d'ouvrage peut faire évoluer le projet soumis à concertation.

La loi ne donne à ce sujet aucune indication sur les conditions d'évolution du projet.

Au regard des éléments de contenu du projet soumis à la concertation, toute évolution du projet tendant à prendre en compte le bilan de la concertation et les observations formulées par le public ne devrait pas, nécessiter l'organisation d'une nouvelle concertation.

Il en irait autrement en cas de modifications substantielles du projet dès lors qu'elles seraient étrangères au résultat de la concertation.

Dans ce cas, le service instructeur du projet de permis de construire ou de permis d'aménager devrait pouvoir refuser d'instruire la demande de permis, dans l'attente de l'organisation d'une nouvelle concertation portant sur le nouveau projet.

Des précisions nous semblent, de ce point de vue, nécessaires afin de sécuriser la procédure.

L'intérêt d'organiser une procédure de concertation

Le premier intérêt consiste à anticiper les points de discorde entre le projet présenté et les riverains afin d'éviter d'éventuels recours contentieux. Ce dispositif s'inscrit donc dans la volonté du gouvernement de lever les blocages empêchant la sortie d'opérations de constructions.

La réussite de cet objectif est néanmoins conditionné par la suite qu'entend donner le maître d'ouvrage aux observations formulées par le public.

En effet, comme pour toute concertation organisée – même à titre obligatoire – rien n'oblige le maître d'ouvrage à donner une suite favorable aux remarques du public, qui peut, d'un point de vue strictement juridique, les ignorer ; mais il prend alors le risque que son projet soit retardé par le dépôt de recours devant le juge administratif.

En sens inverse, aucune garantie ne peut être apportée au maître d'ouvrage que le permis qu'il obtiendra ne sera pas attaqué devant le juge, alors même qu'il aura fait évoluer son projet pour prendre en compte le bilan de la concertation.

Le second intérêt concerne les projets entrant dans le champ d'application de l'étude d'impact, et par voie de conséquence à enquête publique.

Dans le cas où une concertation préalable est organisée, la loi prévoit que le maître d'ouvrage est alors dispensé d'enquête publique, cette dernière étant remplacée par l'organisation d'une mise à disposition : « *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 code de l'environnement.

Conclusion

L'organisation d'une concertation facultative en amont des projets soumis à permis est une innovation juridique importante.

Mais elle ne pourra être mise en œuvre que si les maires, à l'initiative de son organisation, sont informés de l'existence d'un projet.

Cela sera aisé lorsque le projet présente une certaine importance, les élus ayant déjà connaissance des transactions effectuées sur leurs communes ; en outre, certains maîtres d'ouvrage ont pris l'habitude d'engager des discussions, en amont du dépôt de leur demande de permis, avec les élus et les services instructeurs.

Cela sera en revanche plus délicat sur les projets initiés par les particuliers.

Au-delà de cette question de la connaissance des projets, il importe pour l'autorité que la soumission d'un projet à l'organisation d'une procédure de concertation ne soit pas teintée d'arbitraire.

Pour cela, l'organe délibérant de la commune ou de l'EPCI compétent en matière de PLU peut prendre une délibération définissant les projets qui « *compte tenu de leur importance, de leur impact potentiel sur l'aménagement de la commune ou de la sensibilité du milieu où ils seront implantés, sont soumis à cette concertation* ».

Une large information de cette décision devra être assurée afin que les maîtres d'ouvrage concernés ne découvrent pas tardivement que leurs calendriers d'instruction et d'obtention du permis se trouvent allongés par l'organisation d'une procédure de concertation dont ils n'avaient pas connaissance.

AGENCE d'URBANISME DE LA RÉGION GRENOBLOISE
21, rue Lesdiguières - 38000 Grenoble
Tél. : 04 76 28 86 00 • Fax : 04 76 28 86 12
accueil@aurg.asso.fr
www.aurg.org

Auteur : philippe couillens

Vous aider à
concevoir aujourd'hui
les territoires de demain...