
LA CONCERTATION PREALABLE

La réforme du 3 août 2016 a renforcé les dispositions relatives à la concertation préalable tout en lui conservant une certaine souplesse (articles L. 121-15 et suivants).

Le renforcement s'est opéré à trois points de vue :

- La procédure de concertation préalable a été encadrée : durée comprise entre 15 jours et trois mois, publication d'un compte-rendu et, parfois, nomination d'un tiers garant par la commission nationale du débat public.
- Son champ d'application a été précisé : projets, plans et programmes (sauf exceptions) soumis à évaluation environnementale et ne faisant pas l'objet d'une saisine de la commission nationale du débat public.
- L'initiative a été ouverte à un public plus large : la décision peut émaner du maître d'ouvrage, de l'autorité compétente pour autoriser le projet ou approuver le plan ou programme ou encore du préfet territorialement compétent (saisi par une collectivité concernée, une association agréée ou fédération d'associations, un certain nombre de ressortissants de l'Union européenne majeurs résidant en France).

Champ de la concertation préalable

► Article L121-15-1

(Modifié par LOI n°2020-1525 du 7 décembre 2020 - art. 39)

La concertation préalable peut concerner :

1° Les projets, plans et programmes mentionnés à l'article L. 121-8 pour lesquels la Commission nationale du débat public a demandé une concertation préalable en application de l'article L. 121-9 ;

1° bis Les projets mentionnés au II de l'article L. 121-8 pour lesquels une concertation préalable est menée par le maître d'ouvrage en application du même II ;

2° Les projets assujettis à une évaluation environnementale en application de l'article L. 122-1 et ne relevant pas du champ de compétence de la Commission nationale du débat public en application des I et II de l'article L. 121-8 ;

3° Les plans et programmes soumis à évaluation environnementale en vertu de l'article L. 122-4 et ne relevant pas du champ de compétence de la Commission nationale du débat public en application du IV de l'article L. 121-8.

La concertation préalable permet de débattre de l'opportunité, des objectifs et des caractéristiques principales du projet ou des objectifs et des principales orientations du plan ou programme, des enjeux socio-économiques qui s'y attachent ainsi que de leurs impacts significatifs sur l'environnement et l'aménagement du territoire. Cette concertation permet, le cas

échéant, de débattre de solutions alternatives, y compris, pour un projet, son absence de mise en œuvre. Elle porte aussi sur les modalités d'information et de participation du public après la concertation préalable.

Ne peuvent toutefois pas faire l'objet d'une concertation préalable en application des 2° ou 3° les projets et les documents d'urbanisme soumis à une concertation obligatoire au titre de l'article L. 103-2 du code de l'urbanisme, les projets ayant fait l'objet d'une concertation au titre de l'article L. 300-2 du même code, organisée dans le respect des droits mentionnés aux 1°, 3° et 4° du II de l'article L. 120-1 du présent code, ainsi que les plans et programmes suivants soumis à une procédure particulière :

- le plan de prévention des risques technologiques ;
- le plan de gestion des risques inondations ;
- le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux ;
- le plan d'action pour le milieu marin ;
- le schéma d'ensemble du réseau de transport public du Grand Paris auquel est applicable la procédure de débat public prévue par l'article 3 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.

Lorsque le 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 et qu'il peut également être soumis en partie à concertation au titre de la présente section, le maître d'ouvrage peut faire le choix, avec l'accord de l'autorité compétente mentionnée à l'article L. 103-3 du code de l'urbanisme, de soumettre l'ensemble du projet à concertation au titre de la présente section selon les modalités prévues aux articles L. 121-16 et L. 121-16-1 du présent code. Cette concertation tient lieu de concertation obligatoire au titre de l'article L. 103-2 du code de l'urbanisme.

Modalités de la concertation préalable

► Article L121-16

(Modifié par LOI n°2018-727 du 10 août 2018 - art. 57)

La concertation préalable associe le public à l'élaboration d'un projet, plan ou programme dans les conditions définies par la présente section. La concertation préalable est d'une durée minimale de quinze jours et d'une durée maximale de trois mois. Quinze jours avant le début de la concertation, le public est informé des modalités et de la durée de la concertation par voie dématérialisée et par voie d'affichage sur le ou les lieux concernés par la concertation ainsi que, selon l'importance et la nature du projet, par voie de publication locale. Le bilan de cette concertation est rendu public. Le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable indique les mesures qu'il juge nécessaire de mettre en place pour répondre aux enseignements qu'il tire de la concertation.

Les dépenses relatives à l'organisation matérielle d'une concertation préalable sont à la charge du maître d'ouvrage ou de la personne publique responsable du plan ou programme.

► Article L121-16-1

(Modifié par LOI n° 2018-148 du 2 mars 2018 - art. 2 (V))

I.-Lorsque la concertation préalable est organisée sous l'égide d'un garant en application des articles L. 121-8, L. 121-9 et L. 121-17, la personne publique responsable ou le maître d'ouvrage demande à la Commission nationale du débat public de désigner ce garant parmi ceux inscrits sur la liste nationale de garants mentionnée au I de l'article L. 121-1-1.

II.-Le garant peut demander à la Commission nationale du débat public, qui en supporte le coût, une étude technique ou expertise complémentaire. La décision de la commission est portée à la connaissance du public sur le site internet prévu pour la concertation préalable.

Lorsqu'il est saisi d'une demande tendant à la réalisation d'une étude technique ou d'une expertise complémentaire, le garant motive, le cas échéant, sa décision de ne pas transmettre cette demande à l'examen de la Commission nationale du débat public.

Sans préjudice des dispositions du chapitre Ier du titre Ier du livre III du code des relations entre le public et l'administration, il statue, dans les limites posées par l'article L. 311-5 dudit code, sur l'opportunité de donner suite aux demandes de communication adressées, soit à la personne ayant la qualité de maître d'ouvrage, soit à l'autorité publique compétente pour autoriser le projet ou approuver le plan ou le programme. Il peut adresser toute demande à la personne publique responsable du plan ou du programme ou au maître d'ouvrage du projet pour assurer une bonne information et participation du public.

III.-Le public peut adresser ses observations et propositions par voie électronique ou postale au garant pour publication sur le site internet prévu pour la concertation préalable.

Dans le cas où la consultation d'un organisme consultatif comportant des représentants des catégories de personnes concernées par la décision en cause est obligatoire et lorsque celle-ci intervient après la concertation préalable, la synthèse des observations et propositions du public lui est transmise préalablement à son avis.

IV.-Le garant établit dans le délai d'un mois, au terme de la concertation préalable, un bilan de celle-ci et résume la façon dont elle s'est déroulée. Ce bilan comporte une synthèse des observations et propositions présentées et, le cas échéant, mentionne les évolutions du projet, plan ou programme qui résultent de la concertation préalable.

Le garant informe le maître d'ouvrage, la Commission nationale du débat public et le représentant de l'Etat du déroulement et du bilan de la concertation préalable.

Le bilan de la concertation préalable est rendu public par le garant.

► Article L121-16-2

(Création LOI n° 2018-148 du 2 mars 2018 - art. 2 (V))

Lorsqu'un projet mentionné au 1° bis ou au 2° de l'article L. 121-15-1 a fait l'objet d'une concertation préalable organisée selon les modalités prévues aux articles L. 121-16 et L. 121-16-1, la Commission nationale du débat public peut, à la demande du maître d'ouvrage ou de l'autorité compétente pour autoriser le projet, désigner un garant chargé de veiller à la bonne information et à la participation du public jusqu'à l'ouverture de l'enquête publique. La commission détermine

alors les conditions dans lesquelles le garant la tient informée. Le rapport final du garant est rendu public. L'indemnisation de ce garant est à la charge du maître d'ouvrage.

Engagement de la concertation préalable

► Article L121-17

(Modifié par LOI n°2018-148 du 2 mars 2018 - art. 2 (V))

I. - Pour les plans, programmes ou projets mentionnés aux 2° et 3° de l'article L. 121-15-1, la personne publique responsable du plan ou programme ou le maître d'ouvrage du projet peut prendre l'initiative d'organiser une concertation préalable, soit selon des modalités qu'ils fixent librement, soit en choisissant de recourir à celles définies à l'article L. 121-16-1. Dans les deux cas, la concertation préalable respecte les conditions fixées à l'article L. 121-16.

II. - En l'absence d'une concertation préalable décidée en application du I, l'autorité compétente pour autoriser un projet mentionné au 2° de l'article L. 121-15-1 peut imposer par décision motivée au maître d'ouvrage du projet d'organiser une concertation préalable réalisée dans le respect des modalités définies aux articles L. 121-16 et L. 121-16-1.

Pour les projets mentionnés au 2° de l'article L. 121-15-1 non soumis à déclaration d'intention en application de l'article L. 121-18, la décision intervient au plus tard quinze jours après le dépôt de la demande d'autorisation. Dans ce cas, l'autorité compétente peut proroger le délai d'instruction pour une durée qui ne peut excéder celle du temps nécessaire au déroulement de la concertation préalable. Lorsqu'un projet fait l'objet de plusieurs autorisations successives, cette concertation préalable ne peut être demandée par l'autorité compétente que lors de la première autorisation du projet.

Pour les projets soumis à déclaration d'intention en application de l'article L. 121-18, la décision d'imposer une concertation préalable intervient au plus tard deux mois après la publication de cette déclaration.

Pour les plans et programmes, cette décision intervient au plus tard deux mois à compter de l'acte prescrivant l'élaboration d'un tel plan ou programme.

III. - En l'absence de toute concertation préalable décidée en application du I ou du II et respectant les modalités fixées aux articles L. 121-16 et L. 121-16-1, un droit d'initiative est ouvert au public pour demander au représentant de l'Etat concerné l'organisation d'une concertation préalable respectant ces modalités.

Droit d'initiative

► Article L121-17-1

(Modifié par LOI n°2020-1525 du 7 décembre 2020 - art. 40)

Le droit d'initiative prévu au III de l'article L. 121-17 est ouvert pour :

1° Les projets mentionnés au 2° de l'article L. 121-15-1, lorsque le montant des dépenses prévisionnelles d'un tel projet réalisé sous maîtrise d'ouvrage publique est supérieur à un seuil fixé par décret en Conseil d'Etat et ne pouvant être supérieur à 5 millions d'euros, ou lorsque le montant total des subventions publiques à l'investissement accordées sous forme d'aide financière nette au maître d'ouvrage d'un projet privé est supérieur à ce seuil ;

2° Les plans et programmes mentionnés au 3° de l'article L. 121-15-1.

La présente sous-section n'est pas applicable aux projets, plans et programmes pour lesquels le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable a organisé une concertation préalable respectant les modalités prévues aux articles L. 121-16 et L. 121-16-1.

► Article L121-18

(Modifié par LOI n°2020-1525 du 7 décembre 2020 - art. 43 (V))

I. - Pour les projets mentionnés au 1° de l'article L. 121-17-1, une déclaration d'intention est publiée par le maître d'ouvrage avant le dépôt de la demande d'autorisation.

Aucune participation telle que définie au chapitre III ne peut être engagée en l'absence de cette publication.

Cette déclaration d'intention est publiée sur un site internet et comporte les éléments suivants :

1° Les motivations et raisons d'être du projet ;

2° Le cas échéant, le plan ou le programme dont il découle ;

3° La liste des communes correspondant au territoire susceptible d'être affecté par le projet ;

4° Un aperçu des incidences potentielles sur l'environnement ;

5° Une mention, le cas échéant, des solutions alternatives envisagées ;

6° Les modalités déjà envisagées, s'il y a lieu, de concertation préalable du public.

II. - Pour les plans et programmes mentionnés au 2° de l'article L. 121-17-1, la déclaration d'intention est constituée par l'acte prescrivant leur élaboration dès lors qu'il est publié sur un site internet. Cet acte mentionne, s'il y a lieu, les modalités de concertation préalable du public envisagées si la déclaration d'intention n'a pas été réalisée jusque-là.

III. - Valent déclaration d'intention :

1° Pour les projets mentionnés au 1° de l'article L. 121-17-1, les décisions de cas par cas imposant une étude d'impact mentionnée à l'article L. 122-1, si celle-ci n'a pas déjà été faite, et dès lors que cette décision est publiée dans les conditions fixées au I, accompagnée du formulaire de demande et d'une description des modalités de concertation préalable telles que prévues au 6° du I, sur le site internet ;

2° Pour les plans et programmes mentionnés au 2° de l'article L. 121-17-1, les décisions de cas par cas imposant une évaluation environnementale mentionnée à l'article L. 122-4, si celle-ci n'a pas déjà été faite dès lors que cette décision est publiée dans des conditions fixées au I et si elle est accompagnée d'une description des modalités de concertation préalable telles que prévues au 6° du I.

IV. - Le maître d'ouvrage d'un projet mentionné au 1° de l'article L. 121-17-1 transmet sa déclaration d'intention de projet à l'autorité administrative compétente pour autoriser le projet.

L'autorité administrative compétente pour autoriser le projet informe les régions, les départements et les communes dans lesquels se trouve tout ou partie du territoire mentionné dans la déclaration d'intention. Elle peut informer d'autres collectivités territoriales ainsi que leurs groupements. Elle peut également informer des associations ou fédérations d'associations agréées au titre de l'article L. 141-1 dans le cadre de la région ou du département dont le territoire est compris en tout ou partie dans celui défini dans la déclaration d'intention.

Dans un délai d'un mois à compter de la transmission de la déclaration d'intention, l'autorité administrative compétente pour autoriser le projet peut, si besoin, demander au maître d'ouvrage de fournir des éléments complémentaires.

► Article L121-19

(Modifié par LOI n°2020-1525 du 7 décembre 2020 - art. 43 (V))

I. - Le droit d'initiative mentionné au III de l'article L. 121-17 peut être exercé auprès du représentant de l'Etat par :

1° Un nombre de ressortissants majeurs de l'Union européenne résidant dans le périmètre de la déclaration d'intention égal à 20 % de la population recensée dans les communes du même périmètre, ou à 10 % de la population recensée dans le ou les départements, dans la ou les régions où se trouve tout ou partie du territoire mentionné dans la déclaration d'intention ;

2° Un conseil régional, départemental ou municipal ou l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale dont le territoire est compris en tout ou partie dans celui défini dans la déclaration d'intention ;

3° Une association agréée au niveau national en application de l'article L. 141-1, ou deux associations ou une fédération d'associations agréée (s) au titre de l'article L. 141-1 dans le cadre de la région ou du département dont le territoire est compris en tout ou partie dans celui défini dans la déclaration d'intention.

Le droit d'initiative s'exerce, au plus tard, dans le délai de deux mois suivant la publication de la déclaration d'intention d'un projet ou, pour les plans et programmes, de l'acte prévu au II de l'article L. 121-18. Aucune concertation préalable organisée selon des modalités librement fixées ne peut être mise en œuvre dans ce même délai ou avant la décision du représentant de l'Etat donnant une suite favorable à la demande sollicitant l'organisation d'une concertation préalable. Dans ce délai, seule une concertation préalable respectant les modalités fixées aux articles L. 121-16 et L. 121-16-1 peut être engagée par le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable.

II. - Le représentant de l'Etat informe sans délai le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable de l'élaboration du plan ou du programme et, si elle est distincte, l'autorité compétente pour autoriser le projet ou approuver le plan ou programme. Il apprécie la recevabilité de la demande, notamment au regard du territoire susceptible d'être affecté par le projet, plan ou programme compte tenu de ses principaux impacts environnementaux et de ses retombées socio-économiques.

Le représentant de l'Etat décide de l'opportunité d'organiser une concertation préalable selon les modalités des articles L. 121-16 et L. 121-16-1 et, dans ce cas, fixe la durée et l'échelle territoriale de la participation qui sera mise en œuvre au regard des principaux impacts environnementaux et des retombées socio-économiques attendus.

Sa décision est motivée et rendue publique dans un délai maximum d'un mois à compter de la réception de la demande. En l'absence de décision explicite dans ce délai, le représentant de l'Etat est réputé avoir rejeté la demande.

Dispositions finales

► Article L121-20

(Création Ordonnance n°2016-1060 du 3 août 2016 - art. 2)

I.-Pour les projets faisant l'objet d'une déclaration d'intention, la demande d'autorisation n'est recevable que si les conditions suivantes sont satisfaites :

1° La déclaration d'intention a été faite ;

2° Les délais prévus pour l'exercice du droit d'initiative ou la réponse du représentant de l'Etat sont expirés ;

3° Les modalités de concertation préalable annoncées dans la déclaration d'intention ou, le cas échéant, les modalités définies aux articles L. 121-16 et L. 121-16-1 ont été respectées.

II.-Les plans ou programmes ne peuvent être soumis à approbation qu'à l'expiration des délais prévus pour l'exercice du droit d'initiative et/ ou de la réponse du représentant de l'Etat et sous réserve, que les modalités de concertation préalable annoncées ou, le cas échéant, les modalités définies aux articles L. 121-16 et L. 121-16-1 aient été respectées.

► Article L121-21

(Création Ordonnance n°2016-1060 du 3 août 2016 - art. 2)

Aucune irrégularité au regard des dispositions de la présente section ne peut être invoquée lorsque l'acte par lequel le représentant de l'Etat n'a pas jugé opportun, à la suite de l'exercice du droit d'initiative, d'organiser une concertation préalable sur un projet, est devenu définitif.