

Favoriser l'implication du public

La concertation («classique» ou facultative) du code de l'urbanisme

Le site outils de l'aménagement a vocation à présenter de manière synthétique les acteurs, les procédures et les outils de l'aménagement.

La rédaction et l'actualisation de ces fiches sont assurées par le Cerema avec l'appui des ministères chargés du logement, de l'aménagement et de l'environnement.



La concertation 'classique' et la concertation facultative prévues par le code de l'urbanisme visent à informer le public et à lui permettre de donner son avis en amont, lors de l'élaboration d'opérations d'aménagement, de construction ou de renouvellement urbain, et lors de certaines procédures d'élaboration ou d'évolution de documents d'urbanisme.

Fiche outils - mai 2021

Définition

Si les mécanismes d'information et de participation du public à l'élaboration de projets ou de documents de planification se sont multipliés dans la période récente, la procédure de concertation obligatoire prévue par le code de l'urbanisme existe depuis 1985. Elle figurait initialement à l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme et, depuis 2016, elle est régie par les articles L. 103-2 et suivants de ce même code.

Parallèlement, une procédure de concertation facultative a été créée en 2014 et insérée au même article L. 300-2 du code de l'urbanisme, où elle figure toujours. Elle vise à favoriser la participation du public à certains projets de travaux ou d'aménagements soumis à permis de construire ou à permis d'aménager.

Dans les deux cas, **il s'agit d'informer le public et de lui offrir la faculté de donner son avis en amont**, à un stade où le projet ou le document

est essentiellement défini par ses objectifs et encore en phase d'élaboration.

Par analogie avec le mécanisme de concertation préalable figurant pour sa part au code de l'environnement, il s'agit de débattre de l'opportunité, des objectifs et des caractéristiques ou orientations principales du projet ou du document d'urbanisme, de ses enjeux socio-économiques et de ses impacts significatifs sur l'environnement et l'aménagement du territoire.

Une fois que le bilan de cette concertation est tiré et si, au vu de celui-ci, il est décidé de poursuivre la réalisation du projet ou l'approbation du document, le public sera -en principe- toutefois appelé à donner à nouveau son avis, à l'occasion d'une procédure de participation du public précédant la décision finale.

La concertation « classique » (obligatoire)

Champ d'application

■ Documents d'urbanisme

Sont d'abord soumises à concertation obligatoire, au titre de l'article L. 103-2 du code de l'urbanisme, les procédures suivantes :

- L'élaboration et la révision du **schéma de cohérence territoriale** (SCoT),
- La modification d'un SCoT lorsque celle-ci est soumise à évaluation environnementale,
- La mise en compatibilité d'un SCoT soumise à évaluation environnementale,
- L'élaboration et la révision du **plan local d'urbanisme** (PLU, PLUi),
- La modification d'un PLU(i) lorsque celle-ci est soumise à évaluation environnementale,
- La mise en compatibilité du PLU(i) soumise à évaluation environnementale,
- L'élaboration et la révision de la **carte communale**, lorsque ces procédures sont soumises à évaluation environnementale.

À noter

Initialement, la concertation «classique» du code de l'urbanisme ne concernait que l'élaboration et la révision du SCoT et du PLU(i). De sorte que lorsqu'elles étaient soumises à évaluation environnementale, les autres procédures, notamment celles de modification et de mise en compatibilité de ces mêmes documents, relevaient de la concertation du code de l'environnement.

Dans un souci de cohérence, la loi d'accélération et de simplification de l'action publique (ASAP) du 7 décembre 2020 les a transférées dans le champ de la concertation du code de l'urbanisme ; ce qui ne concerne naturellement que les procédures engagées après la publication de cette loi.

■ **Opérations d'aménagement ou de construction**

Sont ensuite soumis à cette concertation obligatoire du code de l'urbanisme les projets de création de **zones d'aménagement concerté (ZAC)** et les projets de **renouvellement urbain**.

Y sont également soumis **les projets et opérations d'aménagement ou de construction suivants** ayant pour effet de modifier de façon substantielle le cadre de vie -y compris l'environnement ou l'activité économique (liste fixée à l'article R. 103-1 du code de l'urbanisme) :

- Dans une commune non dotée d'un PLU(i) ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu, ayant fait l'objet d'une enquête publique, les opérations ayant pour objet la création de plus de 5 000 m² de surface de plancher ou la restauration, dans le cadre d'une opération de restauration immobilière (ORI), d'un ensemble de bâtiments ayant au moins cette surface ;
- La réalisation, dans une partie urbanisée d'une commune, d'un investissement routier 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 m² 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 ;
- Les travaux de modification de gabarit, de détournement ou de couverture de cours d'eau dans une partie urbanisée d'une commune, lorsque le montant des travaux dépasse 1 900 000 euros ;
- Les travaux de construction ou d'extension d'infrastructures portuaires des ports fluviaux, ou du secteur fluvial d'un grand port fluvio-maritime, situés dans une partie urbanisée d'une commune, lorsque le montant de ces travaux dépasse 1 900 000 euros, ainsi que la création d'un port fluvial de plaisance d'une capacité d'accueil supérieure à 150 places ou l'extension d'un port de plaisance portant sur au moins 150 places ;

- Dans une partie urbanisée d'une commune, la création d'un port maritime de commerce, de pêche ou de plaisance, les travaux d'extension de la surface des plans d'eau abrités des ports maritimes de commerce ou de pêche d'un montant supérieur à 1 900 000 euros, ainsi que les travaux ayant pour effet d'accroître de plus de 10 % la surface du plan d'eau abrité des ports maritimes de plaisance ;
- 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.

Lorsqu'une opération listée ci-avant est réalisée en plusieurs tranches, dans un intervalle de temps de moins de cinq ans, la totalité de l'opération est prise en compte pour l'application des seuils précités.

■ **Exclusions**

Les travaux d'entretien et de grosses réparations ne sont pas concernés par cette concertation «classique» (quels que soient les ouvrages et aménagements auxquels ils se rapportent).

De même, sont exclus du champ de cette concertation, en raison de leur nature ou de leur objet :

- Les opérations dites « sensibles » intéressant la défense nationale ou la sécurité nationale, ainsi que les servitudes et, le cas échéant, les plans de prévention des risques technologiques (PPRT) qui leur sont associés ;
- Les opérations relatives aux installations et activités nucléaires intéressant (sous réserve des cas prévus à l'article L. 123-19-10 du code de l'environnement) ;
- Les aménagements et travaux relatifs à des établissements, installations ou zones de stockage militaires ainsi que les servitudes et, le cas échéant, les PPRT qui leur sont associés, lorsque tout ou partie des informations qui s'y rapportent sont soumises à des règles de protection du secret de la défense nationale et que ces informations sont essentielles à la compréhension du dossier ;
- L'approbation, la modification, la révision ou la mise en compatibilité d'un document d'urbanisme, lorsque cette approbation ou cette évolution du document a pour objet exclusif de permettre la réalisation d'une opération listée ci-dessus.

Sont aussi exclus, **en raison de la mise en œuvre d'une autre procédure de participation** du public :

- Les projets entrant dans le champ de compétence de la Commission nationale du débat public (CNDP), lorsqu'un débat public ou une concertation préalable est organisé par cette Commission ou par le maître d'ouvrage ;
- Les projets qui sont soumis en partie à concertation obligatoire au titre de l'article L. 103-2 du code de l'urbanisme et qui, parallèlement, pourraient être soumis à la concertation du code de l'environnement (car ne relevant pas de la CNDP mais étant en revanche soumis à évaluation environnementale¹), et pour lesquels le maître d'ouvrage a choisi, avec l'accord de l'autorité compétente pour organiser la concertation requise par le code de l'urbanisme, de soumettre l'ensemble du projet à une concertation préalable avec garant au titre du code de l'environnement (article L. 121-15-1 du code de l'environnement)².

Mise en œuvre

■ Déroulement en amont

Dans le cas d'une procédure d'élaboration ou d'évolution d'un document d'urbanisme, la concertation est organisée en même temps qu'est prescrite cette procédure (et parfois par le même acte).

Dans le cas d'un projet d'équipement, d'aménagement ou de construction, la concertation 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'opération³ -comme par exemple les déclarations d'utilité publique et les décisions arrêtant le dossier définitif du projet.

Cela n'implique pas que le projet soit totalement flou : le public devant être à même de savoir de quoi il retourne et de se prononcer utilement, le projet doit être un tant soit peu défini. En revanche, rien ne doit être figé, car à défaut la concertation serait un faux-semblant.

■ Autorité responsable

La personne à qui incombe l'organisation de la concertation dépend du projet ou du document d'urbanisme concerné et de la personne en ayant pris l'initiative. L'autorité compétente pour organiser la concertation sera :

- L'autorité administrative compétente de l'Etat lorsque l'évolution du document d'urbanisme ou l'opération sont à l'initiative de l'Etat⁴;
- Le représentant légal de la société SNCF Réseau ou celui de sa filiale gestionnaire des gares lorsque l'opération est à l'initiative de l'une de ces deux sociétés ;
- L'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement public dans les autres cas.

Toutefois, lorsque la concertation est rendue nécessaire par un projet de zone d'aménagement concerté (ZAC) ou l'un des projets énumérés à l'article R. 103-1 du code de l'urbanisme (voir point « Champ d'application », ci-avant), ou lorsqu'elle est organisée alors qu'elle n'est pas obligatoire, il peut s'agir du président de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement public compétent.

■ Lancement de la concertation

Les **objectifs poursuivis et les modalités de la concertation** sont précisés par l'autorité organisatrice. Par exemple, dans le cas de l'élaboration et de la révision du PLU(i) et du SCoT, c'est en principe la même délibération qui prescrit cette procédure, fixe les objectifs poursuivis et organise la concertation (articles L. 143-17 et L. 153-11 du code de l'urbanisme).

Les objectifs à préciser sont ceux poursuivis par le projet de construction, d'aménagement ou de renouvellement ou par la procédure de document d'urbanisme. Ils doivent par ailleurs être définis au moins dans leurs grandes lignes.

Quant aux modalités de la concertation, elles pourront donc être précisées, en certaines hypothèses, par le président de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement public compétent. Toutefois, lorsque c'est l'organe délibérant qui définit les

1. Voir notre fiche outils dédiée à « La concertation préalable 'code de l'environnement' ».

2. Ce mécanisme d'option est applicable aux procédures engagées après la publication de la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique.

3. Voir par exemple l'arrêt du Conseil d'État du 9 juillet 2021, *Commune de Grabels et association Comité de défense des riverains du LIEN* (n° 437634).

4. Avant 2016, le code de l'urbanisme précisait qu'il s'agissait du préfet.

modalités de la concertation, son président ne saurait organiser de sa propre initiative une concertation supplémentaire, celle-ci pouvant, selon les circonstances, être de nature à vicier la procédure.

Les modalités retenues doivent permettre au public d'accéder, pendant une **durée suffisante** et selon des **moyens adaptés** au regard de l'importance et des caractéristiques du projet, aux informations relatives à ce dernier et aux avis requis par les dispositions législatives ou réglementaires applicables. En pratique, les autorités organisatrices optent souvent par une combinaison d'éléments tels que : publicité par voie d'affichage et/ou dans la presse et/ou sur internet, établissement d'un dossier, exposition, site internet, registre, permanence d'élus, réunion publique...

■ **Possibilité de concertation unique**

Par souci de simplification, lorsqu'une ZAC ou une opération visée à l'article R. 103-1 du code de l'urbanisme (voir point « Champ d'application », ci-avant) doit faire l'objet d'une concertation et qu'elle nécessite une révision du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d'urbanisme, la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent peut décider que la révision du document d'urbanisme et l'opération font l'objet d'une concertation unique.

Dans ce cas, les objectifs poursuivis et les modalités de la concertation sont précisés par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale.

■ **Déroulement de la concertation**

Outre ce qui précède, le code de l'urbanisme prévoit simplement que la concertation associe, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées.

Les modalités de concertation doivent par ailleurs permettre au public de formuler des **observations et propositions** sur le projet. Ces observations et propositions doivent être enregistrées et conservées par l'autorité compétente.

En tout état de cause, il est impératif que le déroulement de la concertation **respecte les modalités fixées par la décision** qui les a définies. En effet, en cas de recours contentieux contre la décision finale (telle celle approuvant la révision d'un plan local d'urbanisme), il est possible de se prévaloir des irrégularités ayant affecté le déroulement de la concertation au regard des modalités définies par la décision initiale (voir point « Contestation » ci-après).

■ **Bilan de la concertation**

À l'issue de la concertation, l'autorité l'ayant organisée en arrête le bilan.

Ce bilan devra figurer dans le dossier de toute **procédure de participation du public** à laquelle le projet ou le document d'urbanisme soumis à concertation donnerait lieu par la suite (enquête publique ou procédure de participation du public par voie électronique).

Contestation

Afin de limiter les risques contentieux, l'article L. 600-11 du code de l'urbanisme prévoit que les documents d'urbanisme et les opérations soumis à cette concertation obligatoire ne sont pas illégaux du seul fait des vices susceptibles d'entacher la concertation, dès lors que les modalités définies aux articles L. 103-1 à L. 103-6 de ce code (vues ci-avant) et par la décision ou la délibération précisant les modalités de concertation ont été respectées.

Par ailleurs, les autorisations d'occuper ou d'utiliser le sol ne sont pas illégales du seul fait des vices susceptibles d'entacher cette délibération ou les modalités de son exécution.

La concertation « facultative »

Champ d'application

■ Projets concernés

Cette option concerne les **projets de travaux ou d'aménagements soumis à permis de construire ou à permis d'aménager, autres que ceux déjà soumis à concertation obligatoire** en vertu de l'article L. 103-2 du code de l'urbanisme (voir point 2 ci-avant), lorsqu'ils sont situés sur un territoire couvert par un SCoT, par un PLU(i), par un document d'urbanisme en tenant lieu ou par une carte communale.

Ces projets peuvent alors faire l'objet de la concertation prévue à l'article L. 103-2 du code de l'urbanisme (voir § 2).

Certains des projets de travaux ou d'aménagements susceptibles de faire l'objet de cette concertation peuvent toutefois y être contraints, compte-tenu de leur importance, de leur impact potentiel sur l'aménagement de la commune ou de la sensibilité du lieu où ils seront implantés, par délibération ou décision de l'autorité compétente. Autrement dit, la concertation facultative -au regard du code de l'urbanisme- peut être rendue obligatoire -localement (voir l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme).

■ Articulation avec la concertation du code de l'environnement

Pour les projets qui ne relèvent pas du champ de compétence de la Commission nationale du débat public (CNDP) mais qui sont soumis à évaluation environnementale et qui, à ce titre, sont susceptibles d'entrer dans le champ d'application de la concertation préalable du code de l'environnement, la concertation facultative du code de l'urbanisme **prévaut, si elle est effectivement mise en œuvre**, sur celle du code de l'environnement (article L. 121-15-1 du code de l'environnement).

Pour que cette dernière ne soit pas applicable, il est néanmoins nécessaire que cette concertation du code de l'urbanisme soit organisée dans des **conditions** permettant au public d'accéder aux informations pertinentes permettant sa participation effective, de disposer de délais raisonnables pour formuler des observations et des propositions et d'être informé de la manière dont il a été tenu compte de ses observations et propositions dans la décision d'autorisation ou d'approbation.

■ Exclusions

La concertation facultative du code de l'urbanisme ne s'applique toutefois pas aux opérations sensibles intéressant la défense nationale ou la sécurité nationale.

Mise en œuvre

■ Prescription et déroulement

Cette concertation est réalisée **préalablement au dépôt de la demande** de permis, à l'initiative de l'autorité compétente pour statuer sur la demande de permis ou, avec l'accord de celle-ci, à l'initiative du maître d'ouvrage.

Lorsqu'elle est mise en œuvre, le maître d'ouvrage transmet à l'autorité compétente pour statuer un **dossier de présentation** du projet comportant au moins :

- une description de sa localisation dans l'environnement et sur le terrain concerné,
- sa destination,
- les caractéristiques des constructions ou aménagements envisagés. Sur ce point, le dossier doit inclure un avant-projet architectural (si le projet comporte des bâtiments) et la desserte du projet par les équipements publics et l'aménagement de ses abords.

Ce dossier est ensuite mis à disposition du public par l'autorité compétente. Les conditions de cette mise à disposition doivent permettre au public d'en prendre connaissance et de formuler des **observations ou propositions**. Ces dernières sont enregistrées et conservées.

■ Articulation entre types de concertations en cas de ZAC

Lorsque le projet concerné par cette concertation facultative est situé dans le périmètre d'une zone d'aménagement concerté (ZAC), et à condition que les caractéristiques dudit projet soient suffisamment connues, cette concertation facultative peut être conduite simultanément à la concertation obligatoire visant la création de la ZAC (voir point 2 ci-avant).

■ Bilan et suites de la concertation

Le **bilan** de la concertation facultative est établi par l'autorité compétente et transmis, dans un délai de 21 jours à compter de la clôture de la

concertation, au maître d'ouvrage. Ce dernier doit ensuite indiquer comment il prend en compte les observations et propositions ressortant du bilan et le joindre à la demande de permis.

Par ailleurs, **si le projet est soumis à évaluation environnementale**, il sera ensuite soumis à une procédure de participation du public par voie électronique plutôt qu'à une enquête publique. Le dossier de cette procédure devra comporter, entre autres, le bilan de la concertation et l'explication par le maître d'ouvrage de la manière dont il a pris en compte les observations et propositions précitées (articles L. 300-2 et R. 300-2 du code de l'urbanisme).

Contestation

L'article L. 600-11 du code de l'urbanisme prévoit que les projets soumis à cette concertation facultative du code de l'urbanisme ne sont pas illégaux du seul fait des vices susceptibles d'entacher la concertation, dès lors que les modalités définies par les textes et par la décision ou la délibération précisant les modalités de concertation ont été respectées.

Par ailleurs, les autorisations d'occuper ou d'utiliser le sol ne sont pas illégales du seul fait des vices susceptibles d'entacher cette délibération ou les modalités de son exécution.

Intérêts et points de vigilance

Intérêts

Le public étant appelé, très en amont, à formuler son avis sur un projet d'ouvrage ou de document d'urbanisme, notamment au vu de ses objectifs et de ses principaux impacts potentiels, le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable de son élaboration peut en tenir compte pour le faire évoluer à un stade où c'est encore largement possible.

Cette procédure de concertation est en outre désormais relativement ancienne et donc bien maîtrisée. Elle est également plus souple et moins complexe que celle prévue par le code de l'environnement.

Points de vigilance

Il importe de bien vérifier quelle est la procédure de participation du public applicable en amont, lors de la phase d'élaboration du projet ou du document de planification.

Dans le cas d'un projet (d'aménagement, de travaux, de construction), il importe d'organiser

la concertation suffisamment en amont, et en tout cas avant que le projet ne soit arrêté dans sa nature et ses options essentielles et que ne soient pris les actes conduisant à sa réalisation effective.

Si cette concertation est organisée en amont, le public sera pur l'essentiel sollicité à nouveau sur le projet ou le document concerné quelques temps plus tard, dans le cadre de l'enquête publique ou de la participation par voie électronique organisée lors de l'instruction de la demande d'autorisation du projet ou sur la proposition de plan arrêtée. Il convient donc de veiller à expliquer pourquoi le public sera appelé à deux reprises à donner son avis.

L'objectif étant l'information et la participation du public, il convient, tout en respectant les exigences légales, de retenir des modalités adaptées, notamment à la localisation ou à la diversité des personnes concernées (ex : dossier de concertation et registre des observations disponibles à la fois en mairie et sur un site internet).

Textes de références

Code de l'urbanisme : articles L. 103-2 à L. 103-6 et R. 103-1 à R. 103-3 (concertation obligatoire), L. 300-2, R. 300-1 et R. 300-2 (concertation facultative), L. 600-11 (vices susceptibles d'entacher la concertation), L. 143-17 et R. 143-14 (régime de la délibération prescrivant une concertation pour le SCoT), L. 153-11 et R. 153-12 (régime de la délibération prescrivant une concertation pour le PLU).

Code de l'environnement : articles L. 120-1 (principes généraux relatifs à l'information et à la participation du public), L. 121-8 (articulation avec les projets relevant de la CNDP) et L. 121-15-1 (articulation entre les concertations du code de l'urbanisme et la concertation préalable du code de l'environnement).

+ Pour aller plus loin ●●●

- La sous-rubrique « Favoriser l'implication du public » du site Outils de l'aménagement :

<http://outil2amenagement.cerema.fr/favoriser-l-implication-du-public-participation-r412.html>

Vous y trouverez notamment des présentations sur la Commission nationale du débat public, la concertation préalable « code de l'environnement »..., ainsi que des fiche outils dont celle sur l'« Implication du public : approche générale » :

<http://outil2amenagement.cerema.fr/fiche-outils-l-implication-du-public-approche-a2417.html>

- La rubrique « Concertation et participation citoyenne » du Cerema :

<https://www.cerema.fr/fr/activites/expertise-ingenierie-territoriale/strategie-amenagement-territoires/concertation-participation-citoyenne>

- Et pour en savoir plus sur certains outils de l'aménagement évoqués dans cette fiche, les rubriques et sous-rubriques suivantes du site Outils de l'aménagement :

- La rubrique « Planification urbaine et stratégique » :

<http://outil2amenagement.cerema.fr/planification-urbaine-et-strategique-r1.html>

propose des présentations et fiches (outils ou thématiques) sur le schéma de cohérence territoriale (SCoT), le plan local d'urbanisme (PLU, PLUi) et la carte communale.

- La sous-rubrique « Prendre en compte l'environnement de manière globale » :

<http://outil2amenagement.cerema.fr/prendre-en-compte-l-environnement-de-maniere-r363.html>

pour faire le lien avec l'évaluation environnementale.

- La rubrique « Aménagement opérationnel » :

<http://outil2amenagement.cerema.fr/amenagement-operationnel-r2.html>

présente de nombreux outils dont la zone d'aménagement concerté (ZAC), avec une fiche dédiée.

- La rubrique « Logement - habitat » :

<http://outil2amenagement.cerema.fr/logement-habitat-r5.html>

comprend notamment une présentation des opérations de restauration immobilières (ORI).

✍ Rédacteurs ●●●

Philippe Proot, avocat of counsel, Adden avocats

✉ Contacts ●●●

Cerema Territoires et Ville :

<http://outil2amenagement.cerema.fr/contact-a642.html>

Sarah Olej, Raphaële Ratto

Implication du public : Géraldine Geoffroy

Photo de couverture

©Pixabay_ArtsyBeeKids

Maquettage

www.laurentmathieu.fr

Date de publication

septembre 2021

© 2021 - Cerema

La reproduction totale ou partielle du document doit être soumise à l'accord préalable du Cerema.

Commander ou télécharger nos ouvrages sur

www.cerema.fr

Aménagement et cohésion des territoires - Ville et stratégies urbaines - Transition énergétique et climat - Environnement et ressources naturelles - Prévention des risques - Bien-être et réduction des nuisances - Mobilité et transport - Infrastructures de transport - Habitat et bâtiment