



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**Ministère de l'Écologie, du
Développement durable et
de l'Énergie**

**Ministère du Logement, de
l'Égalité des territoires et
de la Ruralité**

Remise du rapport de Monsieur Jean-Pierre Duport,
Préfet de région,

**Accélérer les projets de construction
Simplifier les procédures environnementales
Moderniser la participation du public**

à Madame Ségolène Royal et Madame Sylvia Pinel
le 3 avril 2015

ACCELERER LES PROJETS DE CONSTRUCTION

—

Rapport n°1

**remis par Monsieur Jean-Pierre Duport,
préfet de région (H),**

au Premier ministre

mars 2015

Rapporteurs :

Guillaume Odinet, maître des requêtes au Conseil d'Etat

Yasser Abdoulhousen, chargé de mission au Secrétariat général du Gouvernement

1. Assurer la délivrance des autorisations d'urbanisme dans un délai inférieur à cinq mois

Le délai d'instruction de droit commun des autorisations d'urbanisme (permis de construire, permis de démolir, permis d'aménager ou récépissé de déclaration préalable) est, en principe, d'un mois pour les déclarations préalables, deux mois pour les demandes de permis de démolir ou de permis de construire sur une maison individuelle et trois mois pour les autres demandes de permis de construire et les demandes de permis d'aménager¹. Cette règle de principe connaît cependant des exceptions nombreuses résultant de l'articulation du droit des sols avec d'autres législations, notamment en matière d'environnement, de patrimoine et de construction. L'autorisation d'urbanisme peut ainsi être subordonnée à la délivrance d'un accord prévu par une autre législation (le cas échéant, elle tiendra alors lieu de l'autorisation prévue par cette autre législation) ; sa délivrance ou la réalisation des travaux qu'elle permet peuvent également être différées dans l'attente de l'accomplissement de formalités prévues par une autre législation.

Atteindre l'objectif d'obtention effective des permis en moins de cinq mois, affirmé en janvier 2014 par le Président de la République, suppose donc de réduire ces nombreux délais d'exception et, avec eux, les délais d'intervention des autorisations, avis, accords ou formalités qui conditionnent la délivrance ou les effets des autorisations d'urbanisme.

Il me semble, après avoir consulté les administrations concernées par chacun de ces régimes s'articulant avec le droit des sols, que les délais peuvent, sauf exceptions très limitées, être ramenés à cinq mois, voire à une durée inférieure.

Il n'est proposé de déroger à cette règle que lorsqu'un organe de niveau national est saisi, après intervention de l'organe déconcentré compétent, pour statuer sur une demande d'autorisation : dans une telle hypothèse, il paraît encore impossible de limiter à cinq mois l'instruction de l'autorisation d'urbanisme, puis l'avis ou l'accord de l'autorité déconcentrée compétente au titre de la législation connexe et enfin l'avis ou l'accord de l'autorité nationale compétente à ce titre.

Les traductions concrètes de ces orientations générales figurent dans le tableau annexé au présent rapport. Celui-ci appelle en outre quelques éléments de commentaire.

¹ Art. R. 423-23 du code de l'urbanisme.

Monuments historiques et espaces protégés

S'agissant tout d'abord des monuments historiques et espaces protégés au titre de la législation sur le patrimoine, le droit des sols s'articule avec des régimes de protection nombreux. La protection des monuments historiques fait l'objet d'une législation qui distingue aujourd'hui les immeubles classés au titre des monuments historiques, les immeubles inscrits à ce titre, les immeubles adossés aux immeubles classés et les immeubles situés dans le champ de visibilité des immeubles classés ou inscrits. Elle est complétée par la protection des espaces qui distingue les secteurs sauvegardés, les aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine et les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager, qui continuent à produire des effets.

En raison d'une longue stratification normative et du cloisonnement des régimes qui le composent, le droit relatif à la protection et à la gestion des espaces atteint une complexité excessive. Par exemple, Il existe plus d'une douzaine de procédures de travaux au titre des monuments historiques (travaux sur immeubles classés, travaux sur immeubles inscrits bâtis, travaux sur immeubles inscrits non bâtis, installations temporaires, enseignes sur immeubles classés, enseignes sur immeubles inscrits, affichage publicitaire, travaux sur objets mobiliers classés, sur objets mobiliers inscrits, sur orgues classés ou inscrits, etc.), tandis que se superposent ou se juxtaposent en outre des procédures relevant de différents codes (patrimoine, environnement, urbanisme, construction et habitation).

Plusieurs de ces régimes de protection imposent que la délivrance d'une autorisation d'urbanisme soit précédée d'un avis ou d'un accord de l'architecte des bâtiments de France ou du préfet de région ; cela peut conduire à ce que le délai de délivrance des permis de construire et d'aménager soit alors porté à 6 mois². La réforme à venir de ces régimes de protection, intégrant une réduction de leur nombre et une simplification des procédures (fusion des régimes de protection des espaces protégés, unification de la protection des abords de monuments historiques), permettra de réduire ce délai pour assurer le respect de l'objectif de cinq mois, avec une réduction corrélative du délai d'intervention de l'avis de l'architecte des bâtiments de France. Seules les rares hypothèses d'évocation ministérielle pourront conduire à un délai d'instruction supérieur à cinq mois.

Cette réforme, qui permettra de remplacer les dix catégories actuelles d'espaces protégés par trois classifications et à unifier les procédures d'autorisation de travaux, engendrera immédiatement des gains d'efficacité

² Ainsi pour les projets situés dans le champ de visibilité d'un immeuble classé ou inscrit au titre des monuments historiques, pour les projets portant sur des immeubles adossés aux immeubles classés et pour les projets portant sur des immeubles inscrits (art. R. 423-28 du code de l'urbanisme).

pour les pétitionnaires. Les réductions de délais qu'elle permettra pourront être adoptées par voie réglementaire, à condition toutefois que l'état du droit législatif fasse l'objet de la réforme envisagée par le projet de loi sur la création et le patrimoine ; une réduction des délais à droit constant supposerait en revanche des mesures législatives qui sont couvertes par l'habilitation prévue par le projet de loi pour la croissance et l'activité. Dans l'un comme l'autre cas, ces normes nouvelles devront être accompagnées du développement de pratiques innovantes (cf. *infra*).

Etablissements recevant du public, immeubles de grande hauteur et réserves naturelles

S'agissant des établissements recevant du public et des immeubles de grande hauteur, soumis à autorisation au titre du code de la construction et de l'habitation, le délai de délivrance des permis de construire, aujourd'hui de six mois³, peut en l'état être réduit d'un mois, au prix de gains de productivité de l'administration. Il en va de même pour le délai d'instruction des rares demandes de permis de construire, de démolir ou d'aménager dans les réserves naturelles nationales (ou, en Corse, les réserves classées par l'Etat)⁴.

Travaux soumis à l'autorisation du ministre de la défense et du ministre chargé de l'aviation civile

Trois procédures sont aujourd'hui concernées : celles qui soumettent à autorisation du ministre de la défense les constructions à proximité d'ouvrages militaires⁵ et les constructions à l'intérieure d'un polygone d'isolement⁶ et celle qui soumet à autorisation des ministres chargés de l'aviation civile et de la défense tout projet portant sur une construction susceptibles de constituer un obstacle à la navigation aérienne⁷. Or, le nombre relativement limité de constructions concernées ou les délais encadrant d'ores et déjà ces procédures ne justifient plus le maintien d'un délai supérieur à cinq mois. Le délai d'un an prévu pour ces travaux soumis à autorisations ministérielles⁸ peut être ramené à cinq mois.

³ Art. R. 423-28 du code de l'urbanisme.

⁴ Art. R. 423-27 du code de l'urbanisme.

⁵ Art. L. 5112-2 du code de la défense.

⁶ Art. L. 5111-6 du code de la défense.

⁷ Art. R. 244-1 du code de l'aviation civile.

⁸ Art. R. 423-31 du code de l'urbanisme.

Sites classés

S'agissant des projets conduisant à apporter une modification de l'état des lieux ou de l'aspect d'un site classé ou en instance de classement, et soumis à ce titre à autorisation du ministre chargé des sites⁹, un délai d'un an est aujourd'hui prévu pour l'instruction des permis de construire, de démolir ou d'aménager¹⁰. Conformément à la règle posée précédemment, il est proposé de distinguer deux cas de figure : ramener ce délai à cinq mois lorsque la décision est prise par un service déconcentré (ainsi par exemple de modifications mineures apportées à un permis de construire en cours de validité, qui peuvent être autorisées localement) et prévoir un délai de huit mois lorsque l'autorisation relève encore du niveau national, ce qui suppose un avis de la commission départementale de la nature, du patrimoine et des sites puis une instruction par l'administration centrale (c'est le cas de modifications affectant les éléments constitutifs d'un site classé).

Autorisations de défrichement

Lorsque qu'une demande d'autorisation d'urbanisme concerne des espaces en nature de bois et forêts, la délivrance du permis de construire ou d'aménager est subordonnée à l'octroi d'une autorisation de défrichement prévue par le code forestier. Le délai de délivrance de cette autorisation est normalement de deux mois, mais peut être porté à six mois, le cas échéant prorogé de trois mois, si une reconnaissance de la situation et de l'état du terrain est nécessaire¹¹ ; corrélativement, le délai d'instruction de l'autorisation d'urbanisme est porté à sept mois, éventuellement allongé de trois mois supplémentaires, lorsque le défrichement est soumis à reconnaissance de la situation et de l'état du terrain¹². Après avoir consulté les représentants compétents des services de l'Etat, au niveau central comme au niveau déconcentré et malgré certaines réserves de leur part, il me semble que le délai de délivrance de l'autorisation peut raisonnablement être porté à quatre mois au lieu de six lorsqu'une reconnaissance de la situation et de l'état du terrain est nécessaire, ce qui permettrait de fixer à cinq mois le délai d'instruction des permis. Toutefois, afin de conserver la capacité de faire face à des cas exceptionnels, la possibilité existante de proroger ces deux délais de trois mois me paraît pouvoir être maintenue. Il conviendra de veiller au caractère exceptionnel de cette prorogation : rares sont, en pratique, les hypothèses dans lesquelles une visite *in situ* ne peut être effectuée dans le délai de droit commun.

⁹ Art. L. 341-7 et art. L. 341-10 du code de l'environnement.

¹⁰ Art. R. 423-31 du code de l'urbanisme.

¹¹ Art. R. 341-4 du code forestier.

¹² Art. R. 423-29 et art. R. 423-34 du code de l'urbanisme.

Dérogations à l'interdiction d'atteinte aux espèces protégées

S'agissant des projets nécessitant une dérogation à l'interdiction d'atteinte aux espèces protégées, il apparaît nécessaire de créer une articulation, aujourd'hui inexistante, entre le droit des sols et le droit de l'environnement¹³. Après consultation des administrations concernées, il est ainsi proposé de prévoir un dépôt simultané de la demande d'autorisation d'urbanisme et de la demande de dérogation « espèces protégées », de fixer à quatre mois le délai d'instruction de cette demande de dérogation dans la partie réglementaire du code de l'environnement et de prévoir, dans la partie réglementaire du code de l'urbanisme, que les travaux permis par l'autorisation d'urbanisme ne pourront être réalisés tant que cette dérogation n'a pas été obtenue. Une telle articulation permettrait à la fois de renforcer la coordination des législations concernées et d'assurer le respect de l'objectif de cinq mois.

Installations, ouvrages, travaux et activités soumis à la loi sur l'eau

Il convient de prévoir une articulation similaire entre les autorisations du droit des sols et les autorisations des installations, ouvrages, travaux et activités au titre de la loi sur l'eau¹⁴ : si l'expérimentation d'une autorisation unique prévue par une ordonnance du 12 juin 2014¹⁵ intègre cette coordination avec le code de l'urbanisme, l'état du droit, en dehors de ces dispositions expérimentales, n'en prévoit aucune.

Dans l'attente d'une généralisation éventuelle de la procédure d'autorisation unique, une articulation pourrait d'ores et déjà être établie dans le droit existant en créant une obligation de dépôt simultané et un différé de travaux, pour les projets soumis à déclaration préalable au titre de la loi sur l'eau.

Archéologie préventive

Enfin, si la réalisation d'opérations de diagnostic d'archéologie préventive, voire d'opérations de fouille, conduit inévitablement à ce que le délai d'instruction de l'autorisation d'urbanisme excède cinq mois, des délais de rigueur encadrent notamment la prescription de diagnostic et de fouille par le préfet de région, le début et l'achèvement des travaux de diagnostic et de

¹³ Art. L. 411-2 du code de l'environnement.

¹⁴ Art. L. 214-1 s. du code de l'environnement.

¹⁵ Ordonnance n° 2014-619 du 12 juin 2014 relative à l'expérimentation d'une autorisation unique pour les installations, ouvrages, travaux et activités soumis à autorisation au titre de l'article L. 214-3 du code de l'environnement.

fouille. Toutefois, si les travaux de diagnostic doivent être engagés dans les quatre mois suivant la conclusion de la convention obligatoire entre l'aménageur projetant d'exécuter les travaux et le service archéologique chargé d'établir ce diagnostic (Inrap ou service agréé d'une collectivité), aucun délai n'est prévu pour la conclusion de cette convention. Or les maîtres d'ouvrage que j'ai rencontrés ont souligné que cette étape de la procédure conduisait régulièrement à des longueurs inutiles ou à des reports.

Je propose donc de fixer un délai encadrant la conclusion de la convention de diagnostic (et de prévoir que faute d'accord, ses modalités sont fixées par l'Etat) : celle-ci doit pouvoir être signée dans un délai de deux mois après approbation du projet d'intervention par le préfet¹⁶. Les pétitionnaires disposeraient ainsi d'une garantie réelle quant à au démarrage effectif du diagnostic, ce qui leur permettra de déterminer pour eux-mêmes le moment à partir duquel ils pourront engager leurs travaux.

¹⁶ Art. R. 523-30 du code du patrimoine.

2. Mettre davantage l'administration au service des porteurs de projets dans les procédures d'instruction

L'accélération des procédures, *a fortiori* le renforcement de leur sécurité juridique, n'est pas qu'une question de délais. La qualité des procédures repose aussi sur le respect effectif des règles qui les encadrent par l'administration de l'Etat comme par les collectivités territoriales et sur les garanties qu'elles offrent aux porteurs de projet qui y sont soumis.

Prévenir les manœuvres dilatoires dans l'instruction des demandes d'autorisations d'urbanisme

Les entretiens que j'ai menés tout au long de la mission m'amènent au constat que les procédures d'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme demeurent perfectibles, tant pour renforcer les règles applicables que, le plus souvent, pour prévenir les possibles pratiques de contournement. Les maîtres d'ouvrage rencontrés m'ont ainsi signalé de façon quasiment unanime le décalage entre les possibilités offertes par les règles d'urbanisme et les positions souvent plus restrictives adoptées par certains maires dans l'instruction des autorisations de construire. Même si le nombre de cas concernés demeure limité, ils ont une valeur symbolique forte qui ne peut être ignorée.

Ainsi, le contrôle de la complétude du dossier de demande demeure source de difficultés et d'allongements pour les pétitionnaires. Si le code de l'urbanisme fixe déjà limitativement les pièces devant être produites à l'appui des différentes demandes d'autorisation, il limite à un mois le délai dans lequel une demande de pièces manquantes permet la prorogation du délai d'instruction¹⁷ et encadre le nombre d'exemplaires du dossier devant être produits¹⁸. Souvent, les collectivités exigent davantage d'exemplaires ou font en sorte d'allonger le délai d'instruction par une demande de pièces manquantes. Les garanties actuellement offertes par le code de l'urbanisme semblent parfois méconnues, à cause, certainement, d'un manque de pédagogie des réformes déjà menées, notamment celle de 2007. Cependant, il semble que ces garanties demeurent insuffisantes pour prévenir complètement les manœuvres dilatoires.

Par ailleurs, l'urbanisme français est avant tout réglementaire, c'est-à-dire qu'il constitue un encadrement objectif du droit de construire qui s'attache à la propriété. Un pétitionnaire présente un projet respectant les règles d'utilisation des sols en vigueur (ainsi que l'ensemble des règles connexes qui

¹⁷ Art. R. 423-38 s.

¹⁸ Art. R. 423-2.

lui sont applicables) ne peut se voir légalement refuser une autorisation d'urbanisme. Toutefois, il apparaît que les dossiers de demande de permis de construire ou d'aménager sont trop souvent considérés comme les bases de négociations plutôt que comme les objets de vérifications du respect des règles d'urbanisme. Il ne s'agit évidemment pas de contester toute initiative de dialogue quant aux constructions, d'autant que les élus locaux disposent déjà des marges de manœuvre et des outils pour organiser l'occupation de l'espace selon leur vision du territoire (plan local d'urbanisme, schéma de cohérence territoriale). Mais la dérive actuelle conduit les pétitionnaires à cumuler les inconvénients de l'urbanisme réglementaire et ceux de l'urbanisme négocié : malgré son détail et le formalisme qu'elle entraîne, la réglementation n'est plus source de sécurité juridique. Si le développement de l'urbanisme de projet peut être recherché pour la souplesse qu'il permet, il devrait alors nécessairement s'accompagner d'un allègement substantiel de l'urbanisme réglementaire.

Enfin, à la racine de ces contournements réside la capacité de l'autorité compétente à opposer un refus à des projets manifestement conformes aux prescriptions qu'elle a elle-même contribué à édicter. Refuser une autorisation d'urbanisme de façon sciemment illégale demeure une manœuvre dilatoire courante, car efficace : si le juge des référés est saisi, il admettra difficilement l'existence d'une situation d'urgence ; quant au juge de l'excès de pouvoir, s'il annule le refus, il enjoindra uniquement de réexaminer, ce qui permettra à l'autorité compétente de prendre une nouvelle décision et, le cas échéant, de procéder de la même façon pour amener le plus souvent le pétitionnaire à « jeter l'éponge ».

C'est à cette dernière difficulté qu'il me semble nécessaire de remédier. A cette fin, deux mesures ont été initialement envisagées. La première aurait consisté en l'extension des pouvoirs du juge administratif par la soumission des autorisations d'urbanisme à des recours de plein contentieux. Toutefois, une telle réforme risquerait de rester sans effet, le juge étant rarement en capacité, après une invalidation, de reprendre lui-même l'instruction d'une autorisation d'urbanisme. Elle ne me paraît donc pas pouvoir en définitive être retenue.

La seconde mesure envisagée consiste à donner au préfet la possibilité de se substituer au maire pour délivrer une autorisation d'urbanisme après annulation d'un refus par le juge administratif. Cette mesure, malgré l'effet dissuasif qu'elle pourrait avoir, risque cependant d'induire, en pratique, une lourdeur procédurale qui la rendrait difficilement praticable : le préfet devrait être saisi du dossier, l'instruire, le cas échéant mettre le maire en demeure de délivrer l'autorisation puis, en l'absence de décision du maire, se substituer à lui.

C'est pourquoi, à l'issue des consultations que j'ai menées et sans renoncer à cette mesure, **je propose, afin d'atténuer, voire de supprimer la**

capacité et l'incitation d'un maire à opposer des refus dilatoires et à user de cette menace à tous les stades de la procédure, de mettre le juge à même de lui enjoindre, en cas d'annulation d'une décision de refus, de délivrer l'autorisation d'urbanisme demandée.

Afin d'y parvenir, il est proposé tout d'abord d'imposer à l'autorité compétente, lorsqu'une première décision de refus a été annulée, d'indiquer l'ensemble des motifs fondant une éventuelle seconde décision de refus : de la sorte, si le juge estime qu'aucun de ces motifs n'est fondé, il pourra, constatant que l'autorité compétente n'a aucun motif de refus, lui enjoindre de délivrer l'autorisation, le cas échéant sous astreinte.

En complément, il est proposé de prévoir que, lorsque le représentant de l'Etat estime qu'un projet est d'intérêt général, il peut imposer au maire d'indiquer l'ensemble des motifs fondant un éventuel premier refus de délivrance d'une autorisation d'urbanisme. S'il est difficilement envisageable d'imposer une motivation exhaustive dès le premier refus pour tous les dossiers de demande (en raison de la multiplicité des dossiers et de l'incomplétude de certains d'entre eux), il paraît en revanche raisonnable de confier au préfet la possibilité d'accélérer le processus et de prévenir toute manœuvre dilatoire pour des projets considérés comme importants localement en faisant en sorte que, dès le premier refus, le juge administratif, s'il est saisi, ait la faculté d'enjoindre de délivrer l'autorisation.

Cette mesure législative¹⁹ de portée limitée mais dissuasive permettrait ainsi de rééquilibrer la relation entre le pétitionnaire et l'autorité compétente, certes en la rapprochant de l'ombre du contentieux – que l'on refusera peut-être de faire planer lorsque les relations sont durables – mais en y renforçant la place de la règle au détriment de celle de la négociation.

La mesure finalement proposée, qui donne au juge la capacité d'enjoindre au maire de délivrer l'autorisation, apparaît à la fois plus souple et plus efficace que les mesures initialement envisagées. Sa mise en œuvre supposerait un amendement de l'article d'habilitation contenu dans le projet de loi pour l'activité et la croissance²⁰.

¹⁹ La mesure proposée, qui modifierait des dispositions législatives (art. L. 424-3 du code de l'urbanisme) et affecterait la libre administration des collectivités territoriales, apparaît en effet de nature législative.

²⁰ Visant à remplacer les habilitations du pouvoir réglementaire à aménager les pouvoirs du juge administratif et à définir les conditions de substitution du représentant de l'Etat au maire par une habilitation du pouvoir réglementaire à définir les cas dans lesquels le rejet d'une demande d'autorisation d'urbanisme doit contenir l'ensemble des motifs de refus retenus par l'autorité compétente.

D'une administration de guichet vers une administration de projet

Au-delà des délais d'instruction des autorisations nécessaires, les opérateurs ont mis en exergue la multiplicité des démarches qu'ils ont à accomplir, la diversité des services à contacter et à convaincre et la multiplicité des législations à connaître pour pouvoir espérer voir leurs projets aboutir. Ces considérations traduisent en réalité l'attente que les pouvoirs publics s'organisent pour répondre de manière optimale au besoin de l'utilisateur, sans que ce dernier soit obligé d'« internaliser » la contrainte procédurale (que nombre d'entreprises sont cependant prêtes à assumer à condition d'avoir la garantie qu'elle leur permettra effectivement de faire aboutir leurs projets).

La volonté de rendre l'Etat et les collectivités territoriales capables de travailler en configuration « projet » est désormais ancienne et a été récemment réaffirmée²¹ ; elle est cependant encore loin d'être systématisée sur le terrain. Modestement, et relativement aux caractéristiques de chaque opération, le présent rapport entend rappeler quelques règles simples de gestion de projet, parfois adoptées ponctuellement par l'administration locale et dont les porteurs de projet que j'ai rencontrés ont systématiquement souligné l'efficacité pour les projets les plus importants :

- désignation d'un chef de file au sein de l'administration pour les projets complexes ;
- présentation du projet par le pétitionnaire lors d'une réunion de lancement où tous les services instructeurs sont présents ;
- mise en place d'un guichet-conseil capable de fournir aux entreprises une ingénierie administrative afin non seulement de les informer sur la réglementation applicable et les pièces nécessaires, mais encore de leur rappeler l'importance de certains éléments de constitution du projet pour sa sécurité juridique (ainsi notamment de la qualité des études d'impacts ou de l'effectivité de la participation du public).

L'expérimentation actuelle d'un certificat de projet répond à ce besoin de clarification de la part de l'Etat ; il conviendra, après l'avoir évaluée, d'étudier les modalités de sa généralisation. De manière générale, si ces éléments de coordination et d'organisation ne relèvent pas de l'édiction de règles nouvelles, ils ne représentent pas moins un facteur clé de l'accélération de ces projets, en faisant évoluer les autorités administratives d'un rôle de contrôleur à un rôle de facilitateur.

²¹ Voir notamment la circulaire n° 5572 du Premier ministre du 1^{er} février 2012 et plus récemment la circulaire n° 5756 du Premier ministre du 12 décembre 2014 demandant la désignation de sous-préfets « facilitateurs de projets ».

Afin de répondre à cette ambition dans un contexte de raréfaction des compétences et de l'expertise dont disposent les administrations déconcentrées comme décentralisées, il convient d'adopter une répartition des compétences et un maillage territorial des services techniques propres à assurer une offre de service administratif de qualité au plus près des territoires et des projets. S'agissant de l'Etat, il convient ainsi de renforcer les compétences au niveau régional, en veillant à bien définir les conditions de leur mise à disposition des préfets de département ; les services de l'Etat ont vocation à être régionaux et interdépartementaux. S'agissant des collectivités territoriales, l'échelon intercommunal apparaît aujourd'hui clairement comme le niveau pertinent pour l'acquisition et le développement de compétences techniques ; il faut l'affirmer avec détermination.

Ce renforcement des niveaux régional et intercommunal devrait également conduire à en faire les niveaux de planification en matière d'urbanisme et d'environnement. C'est déjà largement le cas pour le niveau régional, où il est désormais nécessaire de favoriser l'intégration des différents schémas pour améliorer leur lisibilité et leur cohérence. Cela demeure en revanche à renforcer pour le niveau intercommunal : l'élaboration de plans locaux d'urbanisme intercommunaux, encore trop rare, doit devenir la règle.

Insérer de la collégialité dans les avis des architectes des bâtiments de France

Dans une perspective similaire, mes interlocuteurs ont unanimement regretté la trop grande personnalisation du rôle et des avis de l'architecte des bâtiments de France. Elle conduit, par exemple, à ce qu'un projet patiemment élaboré avec un architecte des bâtiments de France et finalement accepté par lui au terme d'un processus comprenant parfois de nombreuses itérations, puisse être brutalement rejeté à la faveur de la nomination d'un nouveau titulaire à cette fonction.

Aussi anecdotique que puisse paraître ce cas, il reflète un sentiment communément partagé selon lequel le devenir d'un projet ou son contenu variera dans des proportions extrêmement larges selon l'architecte auquel il est soumis. S'il ne s'agit pas de supprimer toute part d'interprétation et d'orientation personnelle dans l'exercice des architectes des bâtiments de France, le retour d'expérience des porteurs de projet ne peut cependant être ignoré, car il affecte la cohérence, la continuité et la crédibilité de l'action de l'Etat.

Conscient de cette difficulté, le ministère de la culture a d'ores et déjà engagé une démarche, dite projet ATEP (autorisations de travaux dans les espaces protégés), visant à instaurer des discussions collégiales au niveau des

directions régionales des affaires culturelles. Cet effort doit être poursuivi et généralisé. Il me semble qu'il pourrait utilement être complété par la possibilité de confier les projets d'une certaine importance à un avis collégial, afin de réduire les effets de personnalisation là où ils jouent le plus fortement.

S'orienter vers une dématérialisation des procédures et des documents

Le droit n'est assurément pas la source unique de simplification et d'accélération des procédures : les pratiques ne doivent, de ce point de vue, pas être négligées. Ainsi, alors que tous les interlocuteurs que j'ai rencontrés s'accordent pour relever l'importance d'une stabilisation des règles d'urbanisme et regretter leur trop grande volatilité, il est sans doute nécessaire de rechercher, à droit constant, les méthodes susceptibles d'améliorer le service à l'utilisateur.

A ce titre, **il apparaît indispensable d'engager résolument la dématérialisation des procédures et des documents d'urbanisme** : les gains d'efficacité que permettraient le remplissage des formulaires et le dépôt des demandes en ligne, l'utilisation de bases de données et d'outils de connaissance du terrain, des schémas, plans et documents et des constructions qui le couvrent, ou encore l'utilisation de plateformes électroniques communes par les différents services d'instruction restent probablement très sous-évalués.

La prochaine réforme importante de la procédure d'autorisation d'urbanisme sera manifestement une réforme technique, qui rapprochera les pratiques administratives des usages permis par les technologies de l'information et déjà largement intégrés par les particuliers (géolocalisation, cartes interactives, etc.), et qui permettra de disposer en temps réel d'informations fiables sur les règles et servitudes applicables à un territoire donné. Des expérimentations mériteraient d'être et déjà d'être conduites dans ce vaste champ par le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), dans le cadre du dispositif de « startup d'Etat ». Une première étape pourrait consister dans la conception d'un outil collaboratif, permettant au pétitionnaire de déposer son dossier de demande puis de le compléter, et aux différents services chargés de l'instruction d'y accéder simultanément de façon dématérialisée.

Annexe – Tableau récapitulatif des propositions de réduction de délais

Les références d'article renvoient au code de l'urbanisme. PC : permis de construire ; PA : permis d'aménager ; PD : permis de démolir ; DP : déclaration préalable.

Régime de protection connexe au droit des sols	Etat du droit : délai de délivrance des autorisations d'urbanisme (intégrant le délai pour statuer au titre de la législation connexe)	Proposition de simplification (caractère législatif ou réglementaire)
<u>Abord de monument historique</u> : projet situé dans le champ de visibilité d'un édifice classé ou inscrit au titre des monuments historiques ou dans celui d'un parc ou d'un jardin classé ou inscrit ayant fait l'objet d'un périmètre de protection délimité	6 mois pour les PC et PA (R.423-28) 3 mois pour les PD (R.423-24) 2 mois pour les DP (R.423-24)	Réduction du délai d'instruction des demandes de PC et PA à 4 mois (réglementaire) Cette simplification s'inscrit dans le cadre de la réforme des régimes des monuments historiques et des espaces protégés (qui inclut des dispositions législatives)
<u>Immeuble adossé</u> : projet portant sur un immeuble adossé à un immeuble classé au titre des monuments historiques	6 mois pour les PC et PA (R.423-28) 3 mois pour les PD (R.423-24) 2 mois pour les DP (R.423-24)	Réduction du délai d'instruction des demandes de PC et PA à 4 mois (réglementaire) Cette simplification s'inscrit dans le cadre de la réforme des régimes des monuments historiques et des espaces protégés (qui inclut des dispositions législatives)
<u>Immeubles inscrits</u> : travaux sur un immeuble inscrit au titre des monuments historiques	6 mois pour les permis (R.423-28) 2 MOIS pour les DP (R.423.24)	Réduction du délai d'instruction des demandes de permis à 5 mois (réglementaire)
<u>Etablissement recevant du public</u> (ERP)	6 mois pour les PC (R.423-28)	Réduction du délai d'instruction des demandes de PC à 5 mois (réglementaire)
<u>Immeuble de grande hauteur</u> (IGH)	6 mois pour les PC (R.423-28)	Réduction du délai d'instruction des demandes de PC à 5 mois (réglementaire)
<u>Réserves naturelles</u> : projet situé sur un territoire classé en réserve naturelle nationale (RNN) ou régionale (RNR) et en réserve en instance de classement	6 mois pour les permis en RNN (R.423-27) 4 MOIS pour les permis en RNR (R.423-24) 5 mois pour les DP délivrées au nom de l'Etat (décret n°2014-1273 du 30 octobre 2014) 2 mois pour les DP délivrées au nom de la commune (R.423-24)	Réduction du délai d'instruction des demandes de permis à 5 mois pour les permis en RNN et à 2 mois pour les DP délivrées au nom de l'Etat (réglementaire)
<u>Construction à proximité d'ouvrages militaires</u> :	1 an (R.423-31)	Réduction du délai d'instruction des demandes à 5 mois

projet situé dans le champ de vue d'ouvrages militaires de protection des côtes		(réglementaire)
<u>Construction à l'intérieur d'un polygone d'isolement</u> : projet situé dans le périmètre dans un établissement stockant des munitions ou des explosifs	1 an (R.423-31)	Réduction du délai d'instruction des demandes à 5 mois (réglementaire)
<u>Obstacles à la navigation aérienne</u> : installation de plus de 50 mètres (hors agglomération) ou de plus de 100 mètres en agglomération)	1 an (R.423-31)	Réduction du délai d'instruction des demandes à 5 mois pour les installations non soumises à la réglementation ICPE (réglementaire)
<u>Sites classés</u> : projet situé dans un site classé ou en instance de classement	1 an pour les permis (R. 423-31) 2 mois pour les DP (R. 423-24)	Réduction du délai d'instruction des demandes de permis à 5 mois lorsque la décision est prise par une autorité déconcentrée et à 8 mois lorsqu'elle est prise par le ministre (réglementaire)
<u>Défrichement</u> : construction ou aménagement soumis à autorisation de défrichement au titre du code forestier	3 mois si le défrichement ne nécessite pas de reconnaissance du terrain (R. 423-29) 7 mois si le préfet estime qu'une visite <i>in situ</i> est nécessaire, éventuellement prolongé de 3 mois supplémentaires (R. 423-29 et R. 423-34)	Réduction du délai d'instruction des demandes de permis à 5 mois si le préfet estime qu'une visite <i>in situ</i> est nécessaire et maintien de la possibilité de prolongation exceptionnelle de 3 mois supplémentaires (réglementaire)
<u>Loi sur l'eau</u> : installations, ouvrages, travaux et activités soumis à la loi sur l'eau	10 mois dans le cadre de l'expérimentation d'autorisation unique Absence d'articulation dans les autres cas	Création d'un différé de travaux pour les DP
<u>Dérogation espèces protégées</u> : projet nécessitant l'obtention d'une dérogation à l'interdiction d'atteinte aux espèces protégées	Absence d'articulation et de délai	Création d'un délai de 4 mois pour la délivrance de la dérogation Création d'un différé de travaux pour les permis et DP

SIMPLIFIER LES PROCEDURES ENVIRONNEMENTALES

—

Rapport n°2

**remis par Monsieur Jean-Pierre Duport,
préfet de région (H),**

au Premier ministre

mars 2015

Rapporteurs :

Guillaume Odinet, maître des requêtes au Conseil d'Etat

Yasser Abdoulhousen, chargé de mission au Secrétariat général du Gouvernement

1. Favoriser la coordination des évaluations environnementales et éviter leur répétition lorsqu'elle est inutile

L'évaluation environnementale, qui se décline en évaluation environnementale des plans et programmes ayant une incidence notable sur l'environnement et étude d'impact des projets de travaux, d'ouvrages et d'aménagements ayant une telle incidence, résulte des exigences de deux directives de l'Union européenne²². Elle est une nécessité impérieuse pour la prévention et la réduction des atteintes à l'environnement, exigences de valeur constitutionnelle.

S'il n'est donc pas question d'en réduire la portée, il apparaît néanmoins souhaitable de supprimer certains nœuds de complexité, qui constituent des obstacles pour les maîtres d'ouvrage sans apporter de garantie supplémentaire quant à la préservation de l'environnement : la complexité n'est en elle-même porteuse d'aucune garantie – au contraire. Il s'agit ainsi, d'une part, d'apporter davantage de sécurité juridique quant à l'obligation de réaliser une étude d'impact, d'autre part d'éviter les redondances dans l'évaluation des incidences environnementales, qui représentent un coût et une perte de temps non négligeable pour les pétitionnaires sans répondre à aucune nécessité dans la démarche d'évaluation, de réduction et de compensation des atteintes à l'environnement : des procédures communes d'analyse des incidences environnementales sont donc à créer ou à généraliser, qu'elles soient lancées au stade de la planification, de l'opération d'aménagement ou à celui du projet. Afin de ne pas remettre en cause ces efforts, une attention particulière devra être apportée à la transposition de la directive 2014/52/UE²³, afin d'éviter de créer des contraintes supplémentaires ne résultant pas directement d'exigences européennes.

Réduire autant que possible l'appréciation au cas par cas de la soumission d'un projet à étude d'impact

La directive 2011/92/UE, telle qu'elle a été modifiée par la directive 2014/52/UE, fixe une liste de projets devant faire l'objet d'une étude d'impact et une liste de projets pour lesquels il appartient aux Etats membres de déterminer si une telle étude doit être réalisée, soit sur la base d'un examen au

²² Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement et Directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

²³ Directive 2014/52/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 modifiant la directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

cas par cas, soit sur la base de seuils ou critères qu'il fixe, soit encore par la combinaison de ces deux mécanismes.

La France a opté pour une telle combinaison : le code de l'environnement énumère les projets soumis à la procédure du « cas par cas », qui impose au pétitionnaire de demander à l'autorité environnementale de déterminer s'il lui appartient de réaliser une étude d'impact, tout en fixant, pour certains de ces projets, des seuils en deçà desquels aucune étude ne doit être réalisée.

L'ensemble des maîtres d'ouvrage que j'ai rencontrés ont clairement signifié leur préférence **pour la définition de seuils objectifs plutôt que pour le renvoi à l'appréciation au cas par cas**. Il apparaît en effet crucial de pouvoir déterminer, dès la conception première du projet, s'il sera ou non soumis à étude d'impact : la nécessité de soumettre un dossier à l'autorité environnementale pour qu'elle examine si le projet doit faire l'objet d'une étude d'impact conduit, en pratique, à reporter à une phase bien plus avancée de la conception du projet la détermination des obligations qui pèsent sur lui en vertu de la législation environnementale.

Le droit de l'Union européenne n'impose pas aux Etats membres de prévoir une procédure de « cas par cas ». Si la Cour de justice de l'Union européenne exige que la fixation de seuils tienne compte, non seulement des caractéristiques des projets, mais encore de leur localisation et des caractéristiques de l'impact potentiel²⁴, ce qui la conduit à juger contraire au droit de l'Union toute réglementation nationale fondée uniquement sur le premier de ces critères²⁵, elle n'a jamais jugé que le maintien d'une part de « cas par cas » était indispensable au respect des exigences du droit dérivé.

La fixation, pour chaque type de projets, de seuils tenant compte de ces trois critères conduirait assurément à la création d'un ensemble réglementaire lourd et complexe. Mais la demande générale des maîtres d'ouvrage et les dispositions favorables dont font preuve les professionnels pour bénéficier d'un outil fiable, même complexe, me conduisent à penser qu'il serait regrettable de ne pas essayer, au moins pour certains types de projets, de formaliser des seuils respectant l'exigeante jurisprudence de la Cour de justice, quitte – c'est encore la position unanime des maîtres d'ouvrage – à élargir l'obligation de soumission à étude d'impact.

Le produit de cet effort serait évidemment lourd et d'une certaine technicité ; mais il serait porteur d'une sécurité juridique largement accrue. Y

²⁴ Ces trois critères figurant à l'annexe III de la directive 2011/92/UE et étant, eux-mêmes, précisés par plusieurs séries d'indices.

²⁵ Voir notamment CJCE, 16 mars 2006, *Commission c. Espagne*, C-332/04 ; CJCE, 20 novembre 2008, *Commission c. Irlande*, C-66/06 ; CJUE, 24 mars 2011, *Commission c. Belgique*, C-435/09.

renoncer reviendrait *in fine* à transférer une charge et un risque juridique sur les porteurs de projet.

Prévoir une étude d'impact unique par projet, même quand il regroupe plusieurs opérations soumises à des procédures d'autorisation distinctes

En vertu de la directive 2011/92/UE, une étude d'impact doit d'ores et déjà être réalisée pour chaque projet. Le droit national a entendu en tirer les conséquences en prévoyant que des projets qui concourent à la réalisation d'un même programme de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages et qui sont réalisés simultanément doivent faire l'objet d'une étude d'impact unique²⁶. Nombreux restent cependant les cas dans lesquels, soit en l'absence de simultanéité, soit en raison du caractère restrictif de la notion de programme de travaux (qui se réduit à la notion d'unité fonctionnelle), des études d'impacts distinctes sont effectuées pour chacune des opérations d'un même projet. Ainsi, la création de la gare nouvelle de Montpellier, indissociable, à tout le moins, de la création d'une ZAC et de l'extension d'une ligne de tramway (à quoi l'on pourrait ajouter la création d'une ligne de contournement ferroviaire et d'une autoroute), a néanmoins fait l'objet d'une étude d'impact séparée.

Afin de remédier à cette multiplication des études d'impact, qui conduisent non seulement à des répétitions mais encore à un « saucissonnage » des projets nuisant à l'appréciation réelle de leurs incidences environnementales, **je propose de prévoir que, lorsque plusieurs opérations, soumises le cas échéant à des procédures d'autorisations distinctes, participent d'un même projet, elles doivent faire l'objet d'une étude d'impact unique.** Cela conduirait à un élargissement de l'obligation existante pour ne plus la limiter aux seuls programmes de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages réalisés simultanément. Lorsque le projet s'échelonne dans le temps, une éventuelle actualisation de l'étude d'impact unique est préférable à la réalisation d'études d'impacts séparées pour chacune des opérations de ce projet.

Approche par le projet : étendre les cas dans lesquels l'étude d'impact d'un projet tient lieu de l'évaluation environnementale des modifications du document d'urbanisme

Un pas important a déjà été fait pour éviter la redondance des études d'impact lorsque la réalisation d'un projet nécessite une mise en compatibilité d'un document d'urbanisme, voire une adaptation d'un document de rang supérieur. La procédure intégrée pour le logement, créée par une ordonnance du 3 octobre 2013²⁷ et intégrée à l'article L. 300-6-1 du code de l'urbanisme,

²⁶ II de l'art. L. 122-1 du code de l'environnement.

²⁷ Ordonnance n° 2013-888 du 3 octobre 2013 relative à la procédure intégrée pour le logement.

permet en effet d'engager une seule démarche d'analyse des incidences environnementales : si l'étude d'impact du projet inclut l'analyse des incidences environnementales des dispositions de mise en compatibilité et d'adaptation du document d'urbanisme et des documents supérieurs²⁸, elle tient lieu d'évaluation environnementale de ces dispositions. Cette procédure a été complétée par la procédure intégrée pour l'immobilier d'entreprise, créée par ordonnance du 17 juillet 2014²⁹, qui étend le dispositif de l'article L. 300-6-1 du code de l'urbanisme à certains projets immobiliers de création ou d'extension de locaux d'activités économiques.

Je propose de **généraliser cette possibilité aux hypothèses dans lesquelles une déclaration d'utilité publique ou une déclaration de projet est prise afin d'assurer la mise en compatibilité d'un plan local d'urbanisme (PLU) ou d'un schéma de cohérence territoriale (SCOT) avec la réalisation d'un projet de travaux, de construction ou d'aménagement**³⁰. Dès lors que l'analyse des incidences environnementales est conforme tant aux règles d'établissement de l'étude d'impact du projet qu'aux règles d'établissement de l'évaluation environnementale du document (exigence récemment rappelée par la Cour de justice de l'Union européenne³¹), l'obligation de procéder en deux temps n'apporte aucune garantie supplémentaire et crée une redondance inexplicable aux porteurs de projets.

La directive 2014/52/UE du 16 avril 2014 a d'ailleurs expressément prévu la possibilité de procéder à une telle procédure commune à condition qu'elle respecte à la fois les exigences propres à l'évaluation environnementale des documents et celles propres à l'étude d'impact des projets³².

Approche par la planification : permettre que l'évaluation environnementale d'un document d'urbanisme tienne lieu d'étude d'impact de l'opération d'aménagement prévue par ce document

En sens inverse, **lorsqu'une opération d'aménagement est déjà prévue au moment de l'élaboration ou de la révision d'un document d'urbanisme, l'évaluation environnementale de ce document doit pouvoir**

²⁸ Cette analyse devant alors être faite conformément à la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

²⁹ Ordonnance n° 2014-811 du 17 juillet 2014 relative à la procédure intégrée pour l'immobilier d'entreprise.

³⁰ Articles L. 122-15 du code de l'urbanisme pour les SCOT et L. 123-14 du même code pour les PLU.

³¹ CJUE, 22 septembre 2011, *Genovaitė Valciukiene et autres*, C-295/10.

³² Art. 11, §2 : « Pour les plans et programmes pour lesquels l'obligation d'effectuer une évaluation des incidences sur l'environnement découle simultanément de la présente directive et d'autres dispositions communautaires, les États membres peuvent prévoir des procédures coordonnées ou communes qui satisfont aux exigences des dispositions législatives communautaires pertinentes, afin notamment d'éviter de faire plusieurs évaluations. »

tenir lieu d'étude d'impact de l'opération d'aménagement. Pour les mêmes raisons que précédemment, la réalisation d'une nouvelle étude d'impact – qui peut être coûteuse – alors que l'analyse des incidences environnementales qu'elle contiendrait peut être intégrée à l'évaluation environnementale du document d'urbanisme est uniquement source de longueur et de complexité.

Cette proposition appelle une double réserve. D'une part, comme précédemment, elle n'est envisageable que lorsque l'étude commune respecte à la fois les exigences de la directive 2001/42/CE et celles de la directive 2011/92/UE. D'autre part, il est impératif de prévoir qu'en cas de modification substantielle des caractéristiques de l'opération d'aménagement ou des circonstances de fait (notamment relatives à l'environnement), l'étude doit faire l'objet d'une actualisation. En effet, il ne s'agit en aucun cas de donner un « blanc seing environnemental » à toute opération d'aménagement respectant le plan local d'urbanisme pendant une durée illimitée.

Approche par l'opération d'aménagement : permettre que l'étude d'impact de l'opération d'aménagement tienne lieu d'étude d'impact des travaux et ouvrages subséquents

La principale répétition d'études d'impact mise en avant par les maîtres d'ouvrage concerne les opérations d'aménagement : lorsque la création d'une zone d'aménagement concerté (ZAC) ou la délivrance d'un permis d'aménager fait l'objet d'une étude d'impact, la réalisation des principales constructions consécutives à l'aménagement devra néanmoins faire l'objet à son tour d'une étude d'impact, dont le contenu sera très largement commun à celui de l'étude initiale.

Une telle critique est légitime lorsque, dès la conception de l'opération d'aménagement, les caractéristiques des travaux et ouvrages qui seront réalisés ainsi que leur localisation sont déterminées avec une précision suffisante. Dans cette hypothèse, la répétition des études d'impact – et la répétition des enquêtes publiques qu'elles entraînent automatiquement – suscitent autant d'incompréhension de la part du porteur de projet que de la part du public consulté.

Afin de supprimer cette redondance, je propose de **permettre que l'étude d'impact d'une ZAC ou d'un permis d'aménager puisse tenir lieu d'étude d'impact des travaux, ouvrages et aménagements situés à l'intérieur de son périmètre.** Cette possibilité devra être soumise à la condition que les caractéristiques de ces travaux et ouvrages soient déterminées avec une précision suffisante pour que leurs incidences environnementales puissent être effectivement évaluées dès le stade de l'opération d'aménagement. Ici encore, il sera également nécessaire de prévoir

qu'en cas de modification substantielle, soit des caractéristiques des travaux et ouvrages initialement projetés, soit des circonstances de fait en raison de l'écoulement du temps, l'étude d'impact doit être actualisée.

Sous ces réserves, ouvrir la possibilité de traiter en une fois l'analyse de l'ensemble des incidences environnementales permettrait de remettre en valeur les outils d'aménagement, au premier rang desquels la ZAC, parfois laissés de côté – avec la cohérence de programmation et d'action qu'ils permettent – précisément grâce à l'optimisation des procédures d'analyse des incidences environnementales et de participation du public qu'ils induisent.

Cette possibilité pourra également être combinée avec les deux précédentes, sous les réserves et conditions qui ont déjà été rappelées. Ainsi, sous réserve de respecter les exigences de la directive 2001/42/CE, l'étude d'impact d'une opération d'aménagement doit pouvoir tenir lieu, à la fois d'étude d'impact des travaux et ouvrages situés à l'intérieur de son périmètre et des dispositions de mise en compatibilité du document d'urbanisme. De même, l'évaluation environnementale du document d'urbanisme pourrait tenir lieu d'étude d'impact, non seulement de l'opération d'aménagement, mais encore des travaux et ouvrages situés à l'intérieur de son périmètre. Il est probable toutefois que la nécessité de connaître précisément les caractéristiques et la localisation de ces travaux et ouvrages rendra plus difficile l'utilisation d'une telle procédure commune.

2. Développer l'intégration des autorisations environnementales vers un permis unique

Ainsi qu'il a été dit, deux expérimentations de délivrance d'autorisations environnementales uniques sont en cours en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement et en matière d'installations, ouvrages, travaux et activités soumis à la loi sur l'eau.

Ces procédures unifiées rassemblent, dans leur principe, chacun des éléments de simplification sur lesquels le présent rapport a entendu se fonder. Elles conduisent à traiter globalement un projet unique, tant pour l'instruction des demandes d'autorisation que pour l'évaluation environnementale et la participation du public. Elles placent davantage l'administration dans une situation de service au porteur de projet. Elles réduisent les redondances et permettent enfin un raccourcissement des délais. Sans rien changer aux règles de fond, elles peuvent ainsi transformer l'expérience que le porteur des projets a des procédures et, *in fine*, des législations auxquelles il doit se soumettre – expérience que la dématérialisation conduira encore à transformer.

Il est fondamental de conserver le temps de l'expérimentation avant de décider toute pérennisation de ces dispositifs – c'est pourquoi je n'entends pas, dans le présent rapport, formuler des propositions sur ce point, qui seraient nécessairement prématurées.

Il faut toutefois noter que l'unification de procédures d'autorisation distinctes n'est pas, en elle-même et à elle seule, une garantie de simplification. Encore faut-il que les procédures aient un objet voisin, sans quoi les économies d'échelle sont maigres. Encore faut-il aussi qu'elles s'inscrivent dans une même temporalité : lorsqu'il est plus aisé pour un porteur de projet de séquencer son opération et donc de solliciter une procédure d'instruction avant une ou plusieurs autres, les regrouper dans une procédure unique peut occasionner des surcoûts. Enfin, une attention particulière devra être portée au contentieux : la création d'une décision unique ne doit pas conduire à donner à toute personne qui avait intérêt à agir contre l'une des décisions rassemblées un intérêt à agir contre la décision unique ; elle ne doit pas davantage conduire à une indivisibilité de la décision conduisant, quelle que soit la procédure éventuellement viciée, à une reprise totale du processus décisionnel.

MODERNISER LA PARTICIPATION DU PUBLIC

–

Rapport n°3

**remis par Monsieur Jean-Pierre Duport,
préfet de région (H),**

au Premier ministre

mars 2015

Rapporteurs :

Guillaume Odinet, maître des requêtes au Conseil d'Etat

Yasser Abdoulhousen, chargé de mission au Secrétariat général du Gouvernement

La participation du public aux décisions qui affectent l'environnement est une exigence constitutionnelle et conventionnelle. Elle est aussi une condition d'acceptabilité, et donc de faisabilité, des projets.

La méthode française de participation du public n'est pourtant pas exempte de reproches, tant sur ses modalités que – les récents débats autour de certains projets l'ont montré – sur ses résultats. En particulier, l'enquête publique, instrument historique des procédures d'expropriation devenu clé de voûte de la démocratie participative en matière environnementale, concentre les critiques des personnes que j'aie rencontrées : trop formelle et trop tardive dans le processus, elle n'est plus, pour les collectivités qui décident d'associer fortement le public à leurs projets, un moment fort de participation.

Les axes essentiels d'une rénovation de la participation du public sont connus et relativement consensuels : le développement de la participation par projet, le renforcement de la participation en amont des procédures plutôt qu'à un stade très avancé du projet, l'adaptation des modalités de participation aux enjeux du projet et la modernisation des modalités de participation. Ces axes, dont le Conseil d'Etat soulignait déjà la pertinence dans son rapport public 2011¹, doivent désormais être mis en œuvre. La loi du 12 juillet 2010² a amorcé un pas important dans cette voie, en développant à côté de l'enquête publique des procédures de concertation préalable et de mise à disposition du public. Il importe, désormais, de franchir une étape supplémentaire pour rationaliser et moderniser notre système de participation. L'œuvre de simplification qui guide le présent rapport rejoint ici le souci démocratique d'une participation effective du public aux travaux tout au long du processus décisionnel.

Développer une participation du public pour un projet, y compris ses aménagements connexes

La réalisation de projets complexes suppose la délivrance de plusieurs autorisations, dont chacune est soumise, en raison de son incidence sur l'environnement, à la participation du public ; elle peut également impliquer la modification d'un document d'urbanisme, elle-même également soumise à la participation du public. Il en résulte pour de tels projets une répétition des processus de participation, jugée insatisfaisante tant par les maîtres d'ouvrages concernés que par le public : pour les maîtres d'ouvrage, elle entraîne des coûts administratifs, une perte de temps et des risques juridiques ; pour le public, elle empêche toute visibilité d'ensemble du projet et suscite une incompréhension

¹ « Consulter autrement, participer effectivement », Conseil d'Etat, Rapport public 2011, La documentation française.

² Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

quant à la sincérité de la participation attendue. Ce sont donc à la fois l'efficacité et l'effectivité du principe de participation qui s'en trouvent affectées : le formalisme et la temporalité du processus de participation ne permettent pas au citoyen de participer véritablement aux décisions susceptibles d'avoir une incidence sur son cadre de vie.

Afin de remédier à cette atomisation des consultations, **je propose d'unifier la participation du public pour l'ensemble des décisions concernant un même projet, en appliquant un principe simple : un projet, une procédure de participation du public.** Il s'agit ici, comme en matière d'évaluation environnementale, de substituer une approche par projet à une approche par procédure.

Un tel dispositif n'est pas nouveau : l'article L. 123-6 du code de l'environnement permet déjà, en cas d'accord entre les autorités compétentes, de réaliser une enquête publique unique pour la réalisation d'un projet, plan ou programme soumis à l'organisation de plusieurs enquêtes publiques ; par ailleurs, les expérimentations d'autorisations uniques environnementales en cours dans quelques régions prévoient notamment la réalisation d'enquêtes publiques uniques³.

Il convient de transformer cette faculté de recourir à un processus unique de participation en une règle de principe. Celle-ci sera source de simplification pour les maîtres d'ouvrage et évitera la dilution de la participation du public par le « saucissonnage » des projets et la multiplicité des procédures autorisant leur réalisation.

Renforcer la participation du public en amont du processus décisionnel en adaptant les modalités de participation aux enjeux des projets

L'enquête publique arrive trop tard. Au moment où elle est ouverte, l'état d'avancement des projets est tel que la participation du public n'est plus susceptible d'apporter que des ajustements marginaux. Dans ces conditions, l'enquête publique tend à être considérée par les maîtres d'ouvrage comme une contrainte administrative sans valeur ajoutée – si ce n'est l'anticipation de futurs contentieux – provoquant un allongement du délai de réalisation des projets ; pour le public, elle est source de déception, car ni le principe du projet, ni ses éléments essentiels ne sont en débat.

³ Ordonnance n° 2014-355 du 20 mars 2014 relative à l'expérimentation d'une autorisation unique en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement et ordonnance n° 2014-619 du 12 juin 2014 relative à l'expérimentation d'une autorisation unique pour les installations, ouvrages, travaux et activités soumis à autorisation au titre de l'article L. 214-3 du code de l'environnement.

Je propose par conséquent d'ouvrir la participation du public plus en amont du processus décisionnel, afin qu'elle puisse porter notamment sur les finalités du projet et sur l'adéquation des différentes solutions avec l'objectif qu'il se fixe. Cette anticipation du dialogue est conforme à l'esprit de la convention d'Aarhus, par laquelle les Etats se sont engagés à ce que la participation commence « au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence » (art. 6, §4). Elle ne doit plus être limitée aux seuls projets soumis à débat public en vertu de l'article L. 121-8 du code de l'environnement.

Pour autant, il s'agira de veiller à ne pas organiser une procédure de participation à un stade où le projet n'est encore qu'une idée, non seulement parce que la discussion ne pourrait porter sur des éléments suffisamment concrets, mais encore et surtout parce que l'éloignement temporel entre la participation du public et la réalisation effective du projet ferait perdre à cette participation une grande part de son intérêt – et au projet sa « légitimation » par le public. **Il importe donc que le dossier soumis à la participation du public en amont comporte une description des finalités du projet, de ses caractéristiques essentielles⁴ ainsi que des options alternatives crédibles envisagées par le maître d'ouvrage, ou bien les raisons pour lesquelles aucune solution de substitution n'a pu être envisagée.**

S'agissant des modalités de participation du public, il me semble que le critère essentiel doit être celui de l'adaptation : ni la taille du projet, ni sa nature ne permettent de prévoir précisément les enjeux environnementaux et les enjeux d'acceptation par le public qu'il suscitera. **Il est donc proposé de confier aux autorités locales le soin de fixer la durée et les modalités de la participation, dans le respect, d'une part, d'un principe de proportionnalité aux enjeux du projet, d'autre part, de l'obligation de prévoir une participation directe du public et non une simple consultation d'instances représentatives⁵.** Un tel renvoi à une adaptation locale n'est pas sans précédent : l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme, tout en fixant une obligation de concertation préalable à certaines opérations d'aménagements, renvoie aux collectivités et à leurs groupements (ou au préfet lorsque l'opération est à l'initiative de l'Etat) le soin de définir les objectifs et les modalités de la concertation. Ainsi que le soulignait le rapport public 2011 du

⁴ Qui peuvent être définies sur la base de celles qu'énumère l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme en matière de concertation : « *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, 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* ».

⁵ Une telle participation indirecte paraît en effet insuffisante à donner corps au principe de participation posé par l'article 7 de la Charte de l'environnement : voir notamment Conseil constitutionnel, décision n° 2014-396 QPC du 23 mai 2014.

Conseil d'Etat, le soin laissé à chaque collectivité de définir les modalités de mise en œuvre de l'obligation de concertation correspond bien au respect de la diversité des situations locales. C'est pourquoi il est proposé de s'en inspirer, tout en y adjoignant des garanties essentielles, qui pourront faire l'objet d'un contrôle du juge.

Il convient d'ajouter à ces garanties la désignation d'un garant de la participation. Si la lourdeur du processus de nomination du commissaire enquêteur ne garantit pas l'essentiel du processus de participation, le principe d'un tiers impartial chargé d'assurer le bon déroulement de la concertation et d'en rédiger la synthèse me semble devoir être conservé. C'est en effet un facteur important de sérénité des débats et d'apaisement d'éventuelles tensions locales. Ce garant pourrait être désigné par la personne publique chargée de définir les modalités de participation, sur la base d'une liste nationale établie par une autorité indépendante.

La participation amont serait ainsi organisée en deux étapes :

1°) après saisine par le maître d'ouvrage, l'autorité compétente pour statuer sur la demande de permis prend l'initiative de la procédure de participation du public, ou donne son accord à ce que cette initiative soit prise par le maître d'ouvrage ;

2°) les objectifs et les modalités de la participation sont définis par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme, ou par le préfet lorsque la participation est à l'initiative de l'Etat ; et un garant est désigné.

Cette participation devra faire l'objet d'une synthèse des observations, rédigée par le garant. En outre, **afin d'assurer la prise en compte effective des observations du public par le maître d'ouvrage, il est proposé d'imposer à celui-ci de produire un document précisant brièvement les raisons pour lesquelles il a tenu compte, ou non, des principales observations relevées par la synthèse.** Sans créer une charge lourde pour le porteur de projet, un tel document donnerait à voir les résultats de la participation du public et permettrait pour la suite du projet, de documenter la légitimité des choix effectués par rapport aux observations du public. Il permettra en outre d'assurer l'enregistrement et la mémoire des remarques formulées par le public et donc d'instaurer un véritable « continuum » de la participation tout au long du processus de décision. Cet instrument de continuité sera ainsi à la fois, une assurance pour le maître d'ouvrage que le projet, s'il tient correctement compte des avis des citoyens, ne pourra être remis en cause dans son principe par la suite et une démonstration, pour le public, de la prise en compte de ses observations. Afin de garantir sa réalisation,

il est proposé d'en faire une pièce du dossier ultérieur de demande d'autorisation d'urbanisme.

Alléger les modalités de participation au stade aval du processus décisionnel

Ce renforcement de la participation du public en amont du processus ne peut être envisagé séparément d'un allègement du formalisme en aval.

La participation du public en aval, une fois que l'ensemble des éléments du projet et des études est connu et disponible, reste une nécessité et une obligation. Elle répond au demeurant à des objectifs différents de la participation amont : là où il s'agissait initialement de discuter de la pertinence du projet et de ses principales options, il s'agit désormais de participer, une fois que l'intégralité des informations relatives au projet et que son impact environnemental est évalué, au choix de ses modalités.

Cependant, le recours systématique au carcan de l'enquête publique est d'autant moins justifié qu'elle n'est plus le moment unique – ni même le principal – de participation du public ni d'aide à la décision de l'autorité compétente. Le déplacement du barycentre de la participation du public vers une phase amont doit donc logiquement conduire au choix d'une procédure aussi souple que possible au stade aval. Un tel rééquilibrage, déjà préconisé par le Conseil d'Etat dans son rapport public 2011, mène à réserver le choix de l'enquête publique aux projets pour lesquels une expropriation est nécessaire, ce qui justifie le maintien de garanties procédurales particulièrement fortes.

S'agissant en revanche des projets ne comportant aucune expropriation, **je propose de prévoir une participation du public organisée sur le modèle actuellement fixé par l'article L. 120-1-1 du code de l'environnement.** Cette participation du public au stade aval serait ainsi assurée sur la base de trois règles :

- la mise à disposition du public du projet de décision et, le cas échéant, du dossier de demande ;
- la possibilité pour le public de déposer des observations pendant une période suffisante ;
- la fixation d'un délai de prise en compte des observations avant l'adoption de toute décision.

Ces modalités ont été regardées comme étant en elles-mêmes conformes aux exigences de l'article 7 de la Charte de l'environnement par le Conseil

constitutionnel⁶. Couplées avec le principe de la participation amont et les éléments essentiels du projet, elles offriront autant de garanties quant à l'association effective des citoyens.

Moderniser les modalités de la participation du public

Plusieurs avancées ont été réalisées par des textes récents pour développer l'usage de l'outil Internet dans la participation du public, tant pour la mise à disposition des informations que pour la formulation d'observations. Il me semble que cet effort est à poursuivre : il permet d'éviter aux maîtres d'ouvrage de produire une documentation papier parfois considérable et qui ne sera pas consultée, tout en facilitant l'accès du public aux informations qu'il juge pertinentes et la présentation d'observations.

Ce recours à l'outil Internet doit être généralisé. Cela concerne en particulier le stade aval de la participation : tant la mise à disposition des documents que le recueil d'observations peuvent être grandement facilités par la dématérialisation, qui permettra de toucher un public plus large ; elle ouvre en outre la voie à des modes de participation nouveaux, tels que la publication au fil de l'eau des observations formulées, qui permettent des réactions en temps réel (modalité qui, après avoir fait l'objet d'une expérimentation, figure aujourd'hui à l'article L. 120-1 du code de l'environnement). Des modalités supplétives devront évidemment être maintenues pour garantir la faculté de tous, y compris ceux qui n'ont pas accès à Internet, de présenter des observations. Mais la participation du public ne peut ignorer le développement exponentiel de la communication électronique. Ici comme en matière d'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme, les évolutions techniques promettent d'être porteuses de changements bien plus vastes que les évolutions juridiques.

*

La procédure de participation du public ainsi dessinée s'articule donc en deux temps : un temps pour opérer le choix de principe et déterminer les éléments essentiels du projet (la localisation d'un projet est un des facteurs principaux de son impact environnemental) ; un second temps pour en arrêter les modalités et définir précisément les mesures de réduction et de compensation de l'impact environnemental.

⁶ Conseil constitutionnel, décision n° 2014-396 QPC du 23 mai 2014.

Cette proposition se veut réaliste. Il est évident que la participation du public serait plus forte et plus centrale si l'on pouvait, à tout moment, renoncer totalement à un projet ou le repenser intégralement : c'est ce qui peut justifier de concentrer la participation du public au stade le plus aval. Mais la réalité est le plus souvent différente : au moment de l'ouverture d'une enquête publique, les coûts qu'a déjà engendrés un projet et le temps qui s'est écoulé depuis sa conception sont tels que les principaux éléments du projet sont arrêtés.

C'est pourquoi je propose de remonter la participation du public à un stade plus amont, pour qu'elle intervienne au moment où le choix politique d'implantation d'un projet est réellement effectué. Il ne s'agit pas tant de créer deux moments distincts de participation que d'instaurer une nouvelle procédure, plus étalée et déportée dans le temps, mais qui doit rester homogène, faute de quoi se recréerait une sédimentation des procédures. Les modalités pratiques de cette procédure demeurent à préciser. Eu égard à sa vocation à s'appliquer de façon transversale, il apparaît d'ores et déjà qu'elle impliquera une refonte du chapitre du code de l'environnement consacré à la participation du public⁷. **Il est cependant impératif de l'engager : tant les éléments de diagnostic que les orientations à suivre sont partagés par la quasi-totalité des acteurs ; il convient désormais de passer à l'acte.**

⁷ Chapitre 1^{er} du titre II du livre Ier (art. L. 120-1 s. et art. D. 120-1 s.).

**ACCELERER LES PROJETS DE CONSTRUCTION,
SIMPLIFIER LES PROCEDURES ENVIRONNEMENTALES,
MODERNISER LA PARTICIPATION DU PUBLIC**

—

Note de synthèse

**remise par Monsieur Jean-Pierre Duport,
préfet de région (H),
au Premier ministre**

mars 2015

Rapporteurs :

Guillaume Odinet, maître des requêtes au Conseil d'Etat

Yasser Abdoulhousen, chargé de mission au Secrétariat général du Gouvernement

Simplifier n'est, contrairement à ce que l'on pourrait imaginer, pas œuvre aisée. Il faut d'abord se garder d'embrasser immédiatement les mesures les plus intuitives : réduire le nombre de schémas ou le nombre d'autorisations crée un effet optique évident ; mais quand la législation applicable demeure inchangée, cela ne rend pas toujours la pratique plus simple. Il faut ensuite s'efforcer d'éviter les réformes cycliques : les propositions de simplification sont souvent des propositions de retour à un état antérieur, lui-même déjà abandonné pour des raisons de simplification. Il convient enfin d'avoir la plus grande circonspection vis-à-vis des simplifications qui aboutissent à sédimer des normes nouvelles au droit existant plutôt qu'à alléger celui-ci. L'exercice consiste donc à concilier bon sens et vigilance critique envers les « fausses bonnes idées ».

La recherche de mesures de simplification m'a conduit à tenir compte en tout premier lieu du point de vue de l'utilisateur, quel qu'il soit : l'apport d'une réforme, dans ce cadre, se mesure à l'aune des efforts qui lui sont épargnés.

La mission qui m'a été confiée amenait à examiner trois champs de complexité : la réduction des délais d'instruction des autorisations d'urbanisme, la suppression de redondances dans la réalisation des évaluations environnementales, la modernisation de la participation du public. Sans jamais proposer d'affecter les règles de fond, déjà particulièrement volatiles, les trois rapports présentés s'efforcent de proposer des solutions permettant, dans chacun de ces domaines, d'aller vers des procédures plus simples et plus efficaces. Certaines propositions, relevant d'un cadre légèrement plus large, viennent par ailleurs compléter cet ensemble.

Ces propositions sont le fruit des entretiens que j'ai menés tout au long de ma mission avec les différentes parties intéressées : les porteurs de projets publics et privés, leurs conseils, les associations, les administrations, les collectivités territoriales et leurs groupements.

Elles ont également été conçues en étroite collaboration avec les instances du chantier de modernisation du droit de l'environnement conduit par le ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, en particulier les groupes de travail sur l'évaluation environnementale, sur la participation du public et sur le permis unique environnemental, et en lien avec la commission spécialisée du conseil national de la transition énergétique présidée par M. Alain Richard.

Enfin, ces rapports ont été élaborés concomitamment à la préparation par le Gouvernement du projet de loi pour la croissance et l'activité et en cohérence avec les préconisations du conseil de la simplification pour les entreprises présentées au Président de la République en avril et en octobre 2014. Plus que des réflexions sur des évolutions de long terme, il s'est donc

efforcé de présenter des mesures opérationnelles susceptibles d'être mises en œuvre dans les prochains mois, par voie législative, dans le cadre d'une habilitation que donnerait le législateur à prendre, par ordonnances, des mesures relevant du domaine de la loi ou par voie réglementaire. En ce sens, singulièrement orienté vers les préoccupations prioritaires des opérateurs, ils ne prétendent pas exposer de façon exhaustive les réformes à mener dans chacun des domaines traités de l'urbanisme et de l'environnement. Au demeurant, tous les acteurs s'accordent sur la nécessité d'éviter la succession de réformes partielles dans ces domaines : seules des réformes globales à intervalles suffisamment espacés permettent de définir une stratégie d'ensemble et de la mettre en œuvre, ce qui favorisera l'indispensable pédagogie des réformes.

Ces rapports, pour l'élaboration desquels je remercie les rapporteurs et l'ensemble des services de l'Etat avec lesquels j'ai travaillé, développent trois axes de simplification :

- Rapport n°1 : Accélérer les projets de construction ;
- Rapport n°2 : Simplifier les procédures environnementales ;
- Rapport n°3 : Moderniser la participation du public.

En particulier sur ce dernier aspect, l'ouverture prochaine d'un « chantier de la démocratie participative » permettra d'aborder cette question sensible de manière large et concertée. **C'est pourquoi, ma contribution sur le thème de la participation du public se limite volontairement à l'affirmation de principes dont la mise en œuvre reste à définir. Il appartiendra au Gouvernement de décider si ces axes de modernisation de la participation du public peuvent servir de points d'appui aux futures réflexions sur ce sujet.**

Rapport n° 1 :

Partout où cela sera nécessaire, je propose de réduire le délai de délivrance des avis et accords périphériques au droit des sols et de mieux articuler cette délivrance avec celle du permis de construire, de façon à assurer **le respect de l'objectif de cinq mois fixé par le Président de la République.** Une étude technique précise a été conduite avec les administrations concernées afin d'examiner, procédure par procédure, les mesures pour atteindre cet objectif.

Outre une réduction des délais d'instruction, les porteurs de projet espèrent des allègements dans les régimes d'autorisations. En particulier, des **mesures de simplifications du droit du patrimoine** sont fortement attendues et constituent un facteur de dynamisation de nos territoires. En ce sens, l'avant-projet de loi « patrimoines » contient des dispositions intéressantes qu'il me semble indispensable de faire aboutir pour la cohérence de nos efforts de simplification. C'est notamment le cas de la simplification des catégories d'espaces protégés.

Les opérateurs signalent de manière récurrente des manœuvres dilatoires des autorités locales sur des dossiers déposés et respectant les prescriptions réglementaires : à l'urbanisme réglementaire s'ajoute peu à peu un urbanisme négocié qui freine les projets.

La satisfaction des objectifs d'accélération des instructions de permis appelle donc également une action sur les pratiques d'instruction des demandes :

- **Inciter l'administration à travailler en « configuration projet » pour se mettre à l'écoute des pétitionnaires ;**
- **Adopter une répartition des compétences et un maillage territorial des services techniques propres à assurer une offre de service de qualité au plus près des territoires et des projets ;**
- **Insérer de la collégialité dans les avis nécessaires à la délivrance d'une autorisation ;**
- **Développer la dématérialisation des procédures et des documents d'urbanisme.**

Rapport n°2 :

Le volume des études environnementales requises pour l'instruction d'un projet apparaît excessif au regard de ce qui est nécessaire pour garantir la correcte prise en compte des enjeux environnementaux. Le principe d'une étude d'impact unique et d'une enquête publique unique pour un même projet doit être affirmé.

Dans l'état du droit actuel, l'absence de coordination entre l'étude d'impact d'un projet et l'évaluation environnementale d'un document d'urbanisme est source de complexité, de redondance des études et se révèle peu lisible pour les acteurs. Je propose donc **des modalités d'articulation selon que l'analyse des incidences environnementales émane du projet, du document de planification ou de l'opération d'aménagement.**

La **création d'un permis environnemental unique** permettra de faciliter les relations entre les autorités compétentes et les porteurs de projets, par l'instauration d'un guichet unique, la coordination des autorisations et un encadrement des délais nécessaires à leur délivrance. Une telle mesure consisterait en la généralisation, avec les ajustements nécessaires, des expérimentations d'autorisations uniques que le Gouvernement a lancé dans quelques régions dans le champ des installations classées pour la protection de l'environnement et des autorisations relevant de la loi sur l'eau.

Rapport n° 3 :

La loi du 12 juillet 2010 a procédé à une réforme importante des procédures de participation du public. À côté de l'enquête publique à laquelle sont soumises principalement les décisions devant faire l'objet d'une évaluation environnementale, elle a développé des procédures de concertation préalable et de mise à disposition du public.

Il importe de poursuivre cet effort de rationalisation et de modernisation de notre système pour mettre réellement en œuvre le principe selon lequel, le public doit pouvoir participer effectivement aux travaux tout au long du processus décisionnel en matière d'environnement.

Conformément au principe constitutionnel résultant de l'article 7 de la Charte de l'environnement, il s'agit de revoir les modalités de sa mise en œuvre, de manière à proportionner les dispositifs de participation à l'importance des projets et aux usages de nos concitoyens, à supprimer les formalités inutiles et réduire les délais de procédures. A cette fin, trois grands axes de modernisation de la participation du public se dégagent : **le développement de la participation par projet, le renforcement de la participation en amont des procédures plutôt qu'à un stade très avancé du projet et la modernisation des modalités de participation.**

La simplification, en renforçant l'efficacité d'une procédure, est de nature à convaincre le porteur de projet de son bien-fondé et donner une garantie à tous les tiers intéressés qu'elle sera centrée sur son objet principal. Il est désormais crucial de passer à l'acte : les faiblesses des procédures actuelles sont largement connues, comme le sont les moyens d'y remédier. Tous les acteurs demeurent en attente de réformes qui relèvent parfois pour eux de l'évidence, dès lors qu'elles suppriment de la complexité sans réduire aucune des protections aujourd'hui établies par les textes, notamment les règles européennes et conventionnelles. Le temps des analyses doit céder la place au temps des décisions.

ANNEXES

Annexe 1 – Récapitulatif des principales propositions

Réduire les délais d'instruction des autorisations d'urbanisme en deçà de 5 mois, sauf exception justifiée par l'intervention d'une autorité de niveau national (cf. annexe 1)
Imposer à l'autorité compétente d'indiquer l'ensemble des motifs justifiant un second refus de délivrance d'une autorisation d'urbanisme après annulation du premier refus par le juge administratif
Permettre au représentant de l'Etat, lorsqu'un projet est d'intérêt général, d'imposer à l'autorité compétente d'indiquer l'ensemble des motifs justifiant un premier refus de délivrance d'une autorisation d'urbanisme
Mettre en œuvre des mesures d'accompagnement des projets les plus importants
Développer les échanges collégiaux entre architectes des bâtiments de France et confier les projets les plus importants à un avis collégial
Engager la dématérialisation des procédures et des documents d'urbanisme par voie d'expérimentation, en commençant par des plateformes de dépôt des dossiers
Définir, autant que possible, des critères objectifs de soumission à étude d'impact permettant d'éviter la procédure au cas par cas
Prévoir une étude d'impact unique par projet, même lorsque plusieurs opérations, soumises à des procédures d'autorisation distinctes, participent à sa réalisation
Permettre que l'étude d'impact d'un projet puisse tenir lieu d'évaluation environnementale des modifications du document d'urbanisme nécessaires à sa réalisation
Permettre que l'évaluation environnementale du document d'urbanisme puisse tenir lieu d'étude d'impact d'une opération d'aménagement qu'il prévoit
Permettre que l'étude d'impact d'une opération d'aménagement puisse tenir lieu d'étude d'impact des travaux et ouvrages qu'elle prévoit
Unifier la participation du public pour l'ensemble des décisions concernant un même projet
Ouvrir la participation du public plus en amont du processus décisionnel, afin qu'elle porte sur les finalités du projet, son opportunité et les éventuelles solutions alternatives
Confier aux autorités locales le soin de fixer la durée et les modalités de la participation amont en les adaptant aux enjeux du projet

Prévoir la désignation d'un garant de la participation du public en amont
Imposer au porteur de projet de justifier des raisons pour lesquelles il tient compte, ou non, des principales observations relevées par la synthèse de la participation
Alléger substantiellement le formalisme de la participation aval en réservant l'enquête publique aux projets les plus importants et en prévoyant une mise à disposition du public du dossier, avec enregistrement et publication des observations, pour les autres projets
Généraliser le recours à l'outil Internet dans les procédures de participation

Annexe 2 – Lettre de mission

Le Premier Ministre
Manuel Valls

01 AOUT 2014

Monsieur le Préfet,

Le Gouvernement s'est engagé dans la modernisation du droit de l'environnement, en partant du constat qu'il fallait en améliorer l'efficacité et l'effectivité. C'est tout l'objet de la *feuille de route pour la modernisation du droit de l'environnement*, dont la mise en œuvre a été confiée par la ministre de l'environnement, du développement durable et de l'énergie à une commission spécialisée du conseil national pour la transition écologique (CNTE), présidée par le sénateur Alain Richard.

Cette démarche ambitieuse participe à la politique de simplification engagée par le Gouvernement. Celle-ci doit faire en sorte que les projets publics et privés en matière de logement, d'urbanisme et d'aménagement du territoire puissent être accélérés, sans porter atteinte à la protection des intérêts publics légitimes.

Dans ce domaine, parmi les « nœuds de complexité » identifiés de manière récurrente, figurent les délais d'obtention des autorisations d'urbanisme lorsque celles-ci sont articulées avec d'autres législations, les évaluations environnementales des projets et les modalités de participation du public.

En janvier dernier, le Président de la République a fixé comme objectif que les permis de construire soient délivrés en cinq mois. La difficulté en l'espèce n'est pas le délai d'instruction du permis lui-même : les délais de droit commun sont de deux ou trois mois selon les cas ; au-delà le silence vaut acceptation. En revanche, les formalités à accomplir en amont ou couplées à l'obtention du permis sont sources de retards et complexités. Sont notamment citées les procédures relatives aux études d'impact, la redondance des études d'évaluation et les règles relatives à l'urbanisme commercial ou au patrimoine. Ces délais pénalisent nos entreprises et affectent notre compétitivité en Europe.

S'agissant de la participation du public, la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement a permis de rapprocher l'étude d'impact de l'enquête publique. Cependant, le mode opératoire de l'enquête publique, et la combinaison des procédures d'évaluation et de participation, restent une source majeure de contentieux et participent à l'allongement des délais de réalisation effective des projets.

... / ...

Monsieur Jean-Pierre DUPORT
Préfet honoraire

Aussi, je vous demande de définir les réformes qui pourraient être conduites de manière à :

- accélérer les projets de construction, en réduisant les délais de délivrance des autorisations relevant des législations connexes à l'application du droit des sols. L'intégration des différentes autorisations, comme cela est en cours d'expérimentation pour les éoliennes et les unités de méthanisation, sera également examinée ;
- clarifier et simplifier le régime de l'évaluation environnementale et des études d'impact, dans le respect des textes européens. Vous étudierez les seuils de soumission, les solutions visant à éviter la multiplication des études d'impact aux différents stades de la réalisation d'une opération, et la coordination des évaluations requises pour un même projet lorsqu'il s'inscrit dans une opération d'ensemble.
- poursuivre la réforme de la participation du public, en tirant les enseignements de la mise en œuvre de la loi du 27 décembre 2012, de l'ordonnance du 5 août 2013 et de la jurisprudence. Vous pourrez vous appuyer sur les solutions numériques proposées par le secrétaire général pour la modernisation de l'action publique. En cas de besoin, ces nouvelles formes d'expression en ligne pourront être expérimentées sur des projets ou des territoires identifiés.

Vous préciserez, pour chaque action préconisée, le véhicule juridique pertinent, le degré de priorité et les échéances de mise en œuvre.

Il vous appartiendra, dans le cadre de cette mission, de soumettre vos réflexions à la consultation de la commission spécialisée du CNTE, instance de dialogue et de concertation dont les recommandations pourront utilement enrichir vos propositions.

Vous pourrez aussi faire appel à l'expertise des services centraux et déconcentrés du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et du ministère du logement et de l'égalité des territoires. L'instruction d'un projet étant par nature transversale, vous veillerez également à recueillir les avis et propositions des autres départements ministériels intéressés par les réglementations applicables.

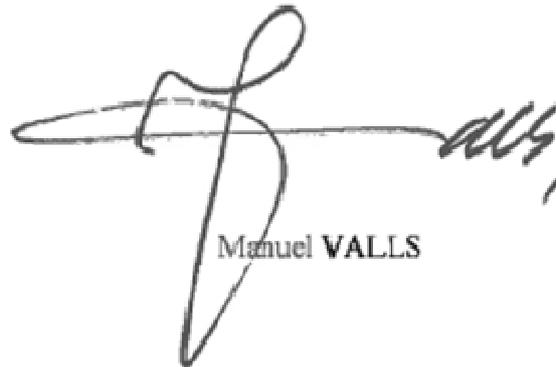
Vous rendrez compte régulièrement de l'avancée des travaux à mon cabinet, au ministère de l'environnement, du développement durable et de l'énergie, au ministère du logement et de l'égalité des territoires, à la mission de simplification du secrétariat général du Gouvernement et au secrétariat général pour la modernisation de l'action publique.

Ces travaux devront aboutir à la remise de conclusions préliminaires avant le 30 novembre 2014 et d'un rapport final avant le 1^{er} mars 2015.

... / ...

Je vous remercie pour votre implication personnelle dans la réussite de cette étude dont les objectifs et la méthode collaborative répondent aux ambitions du « choc de simplification » et qui devrait renforcer la compétitivité de nos entreprises, l'attractivité de la France et le développement durable de notre territoire.

Je vous prie de croire, Monsieur le Préfet, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized initial 'M' followed by the name 'VALLS' in a cursive script.

Manuel VALLS

Annexe 3 – Liste des personnes rencontrées

Liste des organismes	Représentants
FPI (Fédération des Promoteurs immobiliers)	<ul style="list-style-type: none"> M. François Payelle, Président de FPI France
FFB France (Fédération française du Bâtiment et des Travaux publics)	<ul style="list-style-type: none"> M. Jacques CHANUT, Président Béatrice GUENARD-SALAÜN, Chef du service Droit des Affaires et de la Construction de la FFB.
Fédération des EPL (entreprises publiques locales)	<ul style="list-style-type: none"> Isabelle DELUC-CHARLES, Responsable du Pôle Inter métiers Hélène LE RAI, Responsable du Département Aménagement et Développement Economique.
SNAL (Syndicat National des Aménageurs Lotisseurs)	<ul style="list-style-type: none"> Roger Bélier, Président Isabelle BAER, déléguée générale
SER (Syndicat des énergies renouvelables)	<ul style="list-style-type: none"> M. Jean-Louis Bal, Président
FNCAUE (Fédération nationale des Conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement)	<ul style="list-style-type: none"> Yves Brien, Directeur Isabelle Thauvel, Directrice du CAUE 45
CNOA (Conseil national de l'ordre des architectes)	<ul style="list-style-type: none"> Catherine Jacquot, Présidente Isabelle Moreau, Directrice des relations extérieures et institutionnelles
UNSFA (Union Nationale des Syndicats Français d'Architectes)	<ul style="list-style-type: none"> Marie-Françoise Manière, Présidente
FNE (France Nature Environnement)	<ul style="list-style-type: none"> Florence Denier-Pasquier, Vice-présidente, Sarah Vaillant, Chargée de mission Questions urbaines Raymond Léost, Membre du bureau, secrétaire national
CSN (Conseil Supérieur du Notariat)	<ul style="list-style-type: none"> Jean Tarrade, Président
CNCE Compagnie Nationale des Commissaires Enquêteurs	<ul style="list-style-type: none"> Brigitte CHALOPIN, présidente Jean Pierre CHAULET, Président de la CCE-IDF et Vice-président de la CNC
Mairie de Paris	<ul style="list-style-type: none"> Claude PRALIAUD, Directeur de l'urbanisme de la Ville de Paris Gladys Chassin, Chargée de la coordination juridique à la Direction de l'urbanisme à la <i>Mairie de Paris</i>
Communauté urbaine de Lyon	<ul style="list-style-type: none"> Direction de l'urbanisme
AMF (Association des maires de France) Commission urbanisme	<ul style="list-style-type: none"> Pierre Jarlier, sénateur-maire de Saint-Flour, président de la communauté de communes du Pays de Saint-Flour Pierre DUCOUT, maire de Cestas (33), rapporteurs François PUPPONI, député-maire de Sarcelles (95)

ADCF (Assemblée des communautés de France)	<ul style="list-style-type: none"> • Daniel Delaveau, Président • Corinne CASANOVA, Vice-Présidente de la commission Urbanisme, habitat et mobilités • Monsieur SCHMIT, Délégué général adjoint, Chargé des instances nationales et de l'action régionale Urbanisme de l'ADCF
Eurodisney	<ul style="list-style-type: none"> • Richard Eltvedt, Directeur des Affaires gouvernementales, • Francis Borezée, Vice-Président chargé du Développement d'Eurodisney
MEDEF Mouvements des entreprises de France	<ul style="list-style-type: none"> • Pascale Kromarek et Olivier Sutterlin, représentants à la Commission spécialisée d'A. Richard, • Olivier Viano, président Comité Droit de l'environnement au MEDEF, responsable juridique de l'Unicem, • Jérémie SIMON, Directeur de mission, Direction Droit de l'entreprise,
Laboratoire BOIRON	
BOUYGUES IMMOBILIER	<ul style="list-style-type: none"> • Bernard Chanteux, Directeur grands comptes logement
Conseil d'Etat Section du contentieux	<ul style="list-style-type: none"> • Bernard Stirn, président de la section du contentieux • Daniel Labetoulle, président de section (h)
GRIDAUH (Groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat)	<ul style="list-style-type: none"> • Etienne Fatôme, Président • Yves Jégouzo
ADCF Assemblée des communautés de France	<ul style="list-style-type: none"> • Mme Casanova, vice-présidente • Philippe SCHMIT, Délégué général adjoint, Instances nationales et régionales – Urbanisme
Ministère de la culture et de la communication Service du patrimoine / sous-direction de l'archéologie préventive	<ul style="list-style-type: none"> • Benoît Kaplan (sous-directeur de l'archéologie)
Ministère de l'écologie Commissariat général au développement durable, groupe de travail sur l'évaluation environnementale	<ul style="list-style-type: none"> • Jacques Vernier, Président du groupe de travail sur l'évaluation environnementale • Philippe Rogier, sous-directeur CGDD
Ministère de l'écologie Commissariat général au développement durable, groupe de travail sur la participation du public	<ul style="list-style-type: none"> • Gérard Monédiaire, Président du groupe de travail sur la participation du public • Philippe Rogier, sous-directeur CGDD
Inspection Générale de l'Administration	<ul style="list-style-type: none"> • Marie-Louise Simoni
INRAP (Institut national des recherches archéologiques)	<ul style="list-style-type: none"> • Pierre Dubreuil, Directeur Général
Entrepreneur en résidence/SGMAP filière de « startups d'État »	<ul style="list-style-type: none"> • Pierre PEZZIARDI
Ministère de l'écologie CGEDD/Autorité environnementale	<ul style="list-style-type: none"> • Philippe Ledenvic, le président de l'autorité environnementale

Ministère de l'écologie
CGEDD/Autorité
environnementale

- Alain Lecomte, président de section urbanisme au CGEDD
- Anne-Marie Levraut, présidente de l'Agence de l'eau Adour-Garonne