



Actualité  
Toute l'actu Dossiers d'actu Points de vue A lire Agenda  
Elections 2021  
Régionales 2021 Départementales 2021  
Mandat  
Le maire employeur Les fiches mandat Statut de l'élu Retours d'expériences  
50 Questions  
Juridique  
Vos questions Textes officiels Réponses ministérielles Décryptage juridique  
Sur le terrain  
Nos conseils Travailler avec Communes nouvelles

URBANISME ET AMÉNAGEMENT 18/05/2021

## Procédure environnementale et participation du public : l'impact de la loi « Asap »

par Auteur associé



© Adobe Stock

**Le titre III de la loi d'accélération et de simplification de l'action publique (« Asap ») dédié aux entreprises allège les procédures environnementales et assouplit les règles applicables aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). Les modalités de consultation du public sont révisées, permettant la participation du public à distance mais restreignant dans le temps l'initiative citoyenne.**

Par Alice Camion et Mathilde du Besset, avocates, cabinet Sartorio avocats

### 1- La simplification des procédures environnementales

#### *L'actualisation des études d'impact revue dans l'intérêt des porteurs de projet*

De manière classique, les projets qui, par leur nature, leur dimension ou leur localisation, sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale. L'article L. 122-1-1 III° du code de l'environnement prévoit à cet égard que « lorsque les incidences du projet sur l'environnement n'ont pu être complètement identifiées ni appréciées avant l'octroi de cette autorisation, le maître d'ouvrage actualise l'étude d'impact ».

Le champ d'application de cette actualisation n'était toutefois pas totalement sécurisé pour les porteurs de projet, en ce que le périmètre précis de l'évaluation environnementale à réviser n'était pas déterminé. L'article 37 de loi « Asap » est venu instaurer une sorte « d'effet cliquet », en prévoyant que dans le cadre de l'actualisation d'une étude d'impact, l'avis de l'autorité environnementale ne peut revenir sur les éléments qu'elle a déjà autorisés par son premier avis.

Ainsi, selon l'article L. 122-1-1 III° du code de l'environnement modifié, l'avis de l'autorité environnementale sur l'étude d'impact actualisée ne peut s'effectuer que « dans le cadre de l'autorisation sollicitée », et les prescriptions nouvelles ne portent que sur « l'opération concernée par la demande ». Par ailleurs, la consultation de l'autorité environnementale vaut à la fois pour la procédure d'autorisation environnementale et pour le mécanisme d'actualisation de l'étude d'impact.

#### *Gemapi : des procédures allégées pour les urgences*

L'article 48 de la loi « Asap » instaure une procédure allégée d'instruction des demandes d'autorisation environnementale, pour certaines opérations réalisées par les collectivités dans le cadre de leur compétence « Gemapi ». Il s'agit des activités, installations, ouvrages ou travaux qui relèvent d'une situation d'urgence à caractère civil, notamment les ouvrages de prévention des inondations. L'objectif de ce nouvel article L. 181-23-1 du code de l'environnement est de permettre, par une procédure allégée couvrant le champ de l'autorisation environnementale, des interventions plus rapides pour garantir la sécurité des personnes en cas d'urgence résultant notamment d'inondations. Les délais et modalités selon lesquels de telles demandes vont être instruites seront précisés par décret <sup>(1)</sup>. A ce stade, il est simplement indiqué, pour orienter le pétitionnaire dans le cadre de la préparation de son

□

dossier d'autorisation « accéléré », qu'il « sollicite auprès de l'autorité administrative compétente les informations prévues au 1° de l'article L. 181-5 lui permettant de préparer son projet et le dossier de sa demande d'autorisation ».

S'agissant toujours des opérations « Gemapi », l'article L. 214-3 du code de l'environnement est modifié afin de conférer une base légale (et non plus réglementaire) à la possibilité, qui existait déjà<sup>(9)</sup>, d'entreprendre des travaux destinés à prévenir un danger grave et immédiat, sans que soient présentées les demandes d'autorisation ou les déclarations auxquelles ils sont soumis. Selon l'exposé de l'amendement ayant donné lieu à cet article, il s'agit d'une procédure « qui permet de se passer uniquement de la procédure " loi sur l'eau " pour des travaux immédiats strictement nécessaires au rétablissement de la sécurité des personnes<sup>(9)</sup> ». Pour mettre en œuvre cette possibilité, le préfet doit obligatoirement en être immédiatement informé. Les modalités d'application de ces dispositions seront précisées par décret.

Enfin, les plans de gestion relatifs à l'entretien des cours d'eau (art. L. 215-5 du code de l'environnement) sont désormais dispensés d'autorisation environnementale, lorsque les opérations constituant le plan de gestion sont elles-mêmes soumises à autorisation environnementale.

## 2- Du neuf pour les installations classées protection de l'environnement

### *Une cristallisation des prescriptions à la date de dépôt du dossier*

Les prescriptions applicables aux ICPE sont susceptibles d'évoluer, au gré notamment des évolutions technologiques et des risques qui peuvent en résulter pour l'environnement. Avant l'entrée en vigueur de la loi « Asap », une installation dont la demande d'autorisation était en cours d'instruction, pouvait se voir appliquer de nouvelles prescriptions si celles qui étaient en vigueur venaient à être modifiées pendant l'instruction de la demande. L'application automatique de nouvelles règles à des projets d'ICPE dont le dossier était déjà déposé, mais toujours en cours d'instruction, était facteur d'insécurité juridique pour les porteurs de projet.

Jusqu'alors, l'article L. 512-5 du code de l'environnement distinguait en effet uniquement les « installations nouvelles », auxquelles les nouvelles prescriptions s'appliquent immédiatement, des installations « existantes », qui bénéficient d'un délai pour appliquer les mesures modifiées. L'article 34 de la loi « Asap » vient aligner le régime des projets en cours d'instruction sur celui des installations « existantes », de sorte que les pétitionnaires d'autorisation ayant déposé leur dossier complet sont dispensés du respect immédiat des nouvelles prescriptions publiées pendant l'instruction de leur demande. Ils bénéficieront du même délai que les exploitants déjà autorisés pour les mettre en œuvre.

Le nouveau texte précise que la demande est présumée complète lorsqu'elle répond aux conditions de forme prévues par le code de l'environnement, ce qui est plutôt favorable aux porteurs de projet.

La « cristallisation » des prescriptions fait néanmoins l'objet d'une exception, si un motif tiré de la sécurité, de la santé ou de la salubrité publique ou du respect des engagements internationaux de la France, notamment du droit de l'Union européenne, y fait obstacle : dans ce cas de figure, les nouvelles prescriptions seront d'application immédiate. Enfin, la loi consacre un principe de non-rétroactivité des nouvelles prescriptions relatives aux dispositions constructives concernant le gros œuvre, pour ce qui concerne les installations existantes et celles qui font l'objet d'une instruction.

### *Exécuter les travaux sans attendre l'autorisation environnementale*

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi « Asap », un système de coordination était prévu entre la législation environnementale et la législation relative à l'urbanisme. Ainsi, l'article L. 181-30 du code de l'environnement prévoyait que « les permis et les décisions de non-opposition à déclaration préalable requis [...] ne peuvent pas recevoir exécution avant la délivrance de l'autorisation environnementale régie par le présent titre. »

L'article 56 de la loi « Asap » permet de déroger à cette coordination en autorisant le pétitionnaire à engager les travaux de construction avant la délivrance de l'autorisation environnementale, si les conditions cumulatives suivantes sont réunies :

- cette demande de dérogation se fait aux frais et risques du pétitionnaire ;
- elle doit être autorisée par l'autorité administrative compétente pour délivrer l'autorisation environnementale (laquelle doit avoir eu connaissance de l'autorisation d'urbanisme), par une décision spéciale motivée ;
- la possibilité de commencer certains travaux avant la délivrance de l'autorisation environnementale doit avoir été préalablement portée à la connaissance du public ;
- elle ne peut concerner que les travaux dont la réalisation ne nécessite pas l'une des décisions exigées au titre de législations spéciales (gaz à effet de serre, réserves naturelles, sites classés, IOTA...) ;

□

- l'autorisation ne peut être délivrée avant l'expiration d'un délai qui sera fixé par voie réglementaire, courant à partir de la fin de la consultation du public.

Le Conseil constitutionnel <sup>(6)</sup> a considéré que la possibilité pour le préfet d'autoriser l'exécution anticipée de certains travaux de construction avant la délivrance de l'autorisation environnementale était conforme à la Constitution, eu égard notamment à l'existence de conditions à respecter pour mettre en œuvre cette faculté (rappelées ci-avant), et dans la mesure où cette autorisation peut être contestée devant le juge administratif dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir ou d'un référé-suspension.

L'article 56 de la loi ajoute également un article L. 181-15-1 au code de l'environnement, qui prévoit la possibilité de transférer partiellement une autorisation environnementale à un tiers qui en fait la demande, sous réserve notamment que la modification opérée ne soit pas substantielle.

#### **Une substitution possible d'un tiers au « tiers demandeur »**

La loi « Alur » du 24 mars 2014 a instauré le mécanisme du « tiers demandeur », permettant la substitution d'un tiers au dernier exploitant pour la remise en état d'une ICPE, lors de la mise à l'arrêt définitif d'une ICPE ou postérieurement à cette dernière. L'article 57 de la loi « Asap » va encore plus loin, en prévoyant la possibilité, pour un autre tiers intéressé, de se substituer au tiers demandeur qui s'était lui-même substitué à l'exploitant. Ainsi, si l'usage futur du site est identique à celui qui a déjà été approuvé par le préfet, la procédure de transfert est allégée (art L. 512-21 V° du code de l'environnement modifié).

### **3- L'information et la participation du public révisées**

#### **Le conseil départemental de l'environnement potentiellement contourné**

Le conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (Coderst) concourt à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi, dans le département, des politiques publiques dans les domaines de la protection de l'environnement, de la gestion durable des ressources naturelles et de la prévention des risques sanitaires et technologiques <sup>(6)</sup>. Sa consultation est rendue facultative par l'article 42 de la loi « Asap » pour les enregistrements d'ICPE autres que ceux nécessitant une adaptation des prescriptions nationales, pour les arrêtés complémentaires des enregistrements ICPE, pour les arrêtés de prescriptions spéciales des déclarations ICPE et pour les canalisations de transport et leurs modifications. Cette modification fera l'objet d'adaptations réglementaires par décret <sup>(6)</sup>, afin notamment de préciser que, lorsque la consultation du Coderst n'est pas prévue, une information de cette instance soit néanmoins faite.

#### **L'élargissement du recours à la participation du public par voie électronique**

L'article 44 laisse la possibilité au préfet de décider de recourir, pour les projets soumis à autorisation mais non soumis à évaluation environnementale, à une procédure de participation du public par voie électronique <sup>(7)</sup> en lieu et place de l'enquête publique. Cette procédure, intégralement dématérialisée, se déroule sans commissaire enquêteur ou commission d'enquête.

EMPLOI | ÉDITIONS | FORMATIONS | PUBLIC-EXPO

Lire la suite : Les commissaires enquêteurs, pivots de la démocratie environnementale

MON COMPTE | DÉCONNEXION

ABONNEZ-VOUS

Pour choisir entre enquête publique ou consultation électronique, le préfet tient compte des impacts du projet « sur l'environnement, ainsi que des enjeux socio-économiques qui s'y attachent ou de ses impacts sur l'aménagement du territoire ». Le Conseil constitutionnel a considéré qu'en « retenant de tels critères, qui imposent au préfet d'apprécier l'importance des incidences du projet sur l'environnement pour déterminer les modalités de participation du public, le législateur a suffisamment défini les conditions d'exercice du droit protégé par l'article 7 de la Charte de l'environnement ».

#### **La concertation préalable simplifiée, l'initiative citoyenne restreinte**

En vertu de l'article 39 de la loi « Asap », le maître d'ouvrage a désormais la possibilité, lorsqu'un projet est soumis en partie à concertation obligatoire (art. L. 103-2 du code de l'urbanisme) et qu'il peut également être soumis en partie à concertation facultative au titre du code de l'environnement, de faire le choix, avec l'accord de l'autorité chargée d'organiser la concertation (soit, pour les collectivités, l'organe délibérant ou le cas échéant son président), de soumettre l'ensemble du projet à concertation au titre du code de l'environnement <sup>(8)</sup>. Cette concertation tient lieu de concertation obligatoire au titre du code de l'urbanisme. Cette modification répond à une volonté de simplification en instaurant « un droit d'option pour le porteur de projet », notamment lorsque le périmètre de son projet implique « d'organiser deux types de concertation au titre des deux codes ».

□

Par ailleurs, le délai d'exercice du droit d'initiative citoyenne <sup>(9)</sup>, permettant au public de demander au représentant de l'état d'organiser une concertation préalable, est abaissé de 4 à 2 mois par l'article 43 de la loi « Asap ».

Note 01:

Un projet de décret portant diverses mesures d'accélération et de simplification de l'action publique dans le domaine de l'environnement a fait l'objet d'une consultation ouverte au public du 12 février au 4 mars 2021.

- [Retourner au texte](#)

Note 02:

A l'art. R214-44 du code de l'environnement. - [Retourner au texte](#)

Note 03:

[www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements\\_alt/2750/CSASAP/536](http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements_alt/2750/CSASAP/536) - [Retourner au texte](#)

Note 04:

Conseil constitutionnel, 3 décembre 2020, n° 2020-807 DC, § 23-29. - [Retourner au texte](#)

Note 05:

Article R. 1416-1 du code de la santé publique. - [Retourner au texte](#)

Note 06:

Projet de décret portant diverses mesures d'accélération et de simplification de l'action publique dans le domaine de l'environnement. - [Retourner au texte](#)

Note 07:

Art. L. 123-19 du code de l'environnement. - [Retourner au texte](#)

Note 08:

Art. L. 121-15-1 du code de l'environnement - [Retourner au texte](#)

Note 09:

Art. L. 121-19 du code de l'environnement - [Retourner au texte](#)

## Références

- [Loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique \(Asap\).](#)
- Conseil constitutionnel, [décision n° 2020-807 DC du 3 décembre 2020.](#)
- [Projet de décret portant diverses mesures d'accélération et de simplification de l'action publique dans le domaine de l'environnement ayant fait l'objet d'une consultation ouverte au public du 12 février 2021 au 4 mars 2021.](#)

## Approfondir le sujet

[Comment la loi « Asap » facilite la passation des marchés publics](#)

50 questions-réponses : [La participation du public aux projets d'aménagement et aux projets urbains](#)

## Thèmes

[Aménagement rural](#)   [Aménagement urbain](#)   [Démocratie locale](#)  
[Environnement](#)   [Urbanisme](#)