

# ARTICLE

## LOI ASAP ET DROIT DE L'ENVIRONNEMENT : UNE COMPLEXE SIMPLIFICATION



Droit européen Droit de l'environnement Droit public et commande publique Immobilier et Construction | 08/12/20 | Vincent Brenot Hélène Billery

La loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 pour l'accélération et la simplification de l'action publique (dite « loi ASAP »), partiellement validée par le Conseil constitutionnel par sa décision n°2020-807 DC du 3 décembre 2020, a été publiée au Journal Officiel du 8 décembre 2020.

Cette loi s'inscrit dans le fil des précédentes réformes qui visent à réduire les délais pour la mise en service des installations classées pour la protection de l'environnement (« ICPE »), comme l'ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017 relative à l'autorisation environnementale qui avait réuni sous une seule et même autorisation environnementale l'ensemble des autorisations devant être recueillies par le pétitionnaire au titre des législations spéciales relatives à la protection de l'environnement avant la mise en service d'une ICPE.

Les dispositions adoptées s'inspirent en grande partie des propositions faites par le député, M. Kasbarian, dans le rapport *Cinq chantiers pour simplifier et accélérer les installations industrielles* du 23 septembre 2019 (dit « rapport Kasbarian »). Les cinq grands chantiers identifiés par ce rapport étaient :

1. la sécurisation des porteurs de projet notamment face aux changements réglementaires ;
2. l'anticipation des procédures en mettant à disposition des entreprises des « sites industriels clé en main » ;
3. la fluidification de la procédure d'autorisation grâce à la création d'un portail unique qui permettrait un suivi de l'avancement des dossiers par le porteur de projet et par chacune des administrations concernées ;
4. l'accélération des délais de procédure au cas par cas en laissant une marge d'appréciation plus grande au préfet dans la conduite de l'instruction des demandes d'autorisation ;
5. un meilleur pilotage de la procédure d'instruction et une meilleure coordination de l'action des différents services administratifs appelés à se prononcer sur les demandes d'autorisations par les préfets.

La loi ASAP inscrit dans le code de l'environnement certaines des propositions du rapport Kasbarian.

Elle ne comporte toutefois pas de mesures s'agissant des chantiers n°3 et n°5 identifiés par le rapport Kasbarian. Cela peut s'expliquer par le fait que le chantier n° 3 propose la constitution d'un portail informatique unique pour suivre l'ensemble de la procédure d'autorisation du projet, qui pourrait faire l'objet d'un texte de loi spécifique et n'aurait pas nécessairement sa place dans un projet de loi de simplification de l'action administrative. Le chantier n°5, quant à lui, ne porte que sur l'organisation interne de l'administration dont la réforme ne nécessite pas l'adoption d'une loi.

Au regard du chantier n° 1 du rapport Kasbarian, la loi ASAP renforce la sécurité juridique des projets en cours d'autorisation :

- l'article 34 de la loi ASAP étend ainsi aux projets en cours d'autorisation le bénéfice de l'article L. 512-5 du code de l'environnement qui prévoit qu'en cas d'adoption de nouvelles règles générales et prescriptions techniques, l'arrêté ministériel prescrivant ces mesures fixe les délais et conditions d'application de ces mesures aux installations existantes.

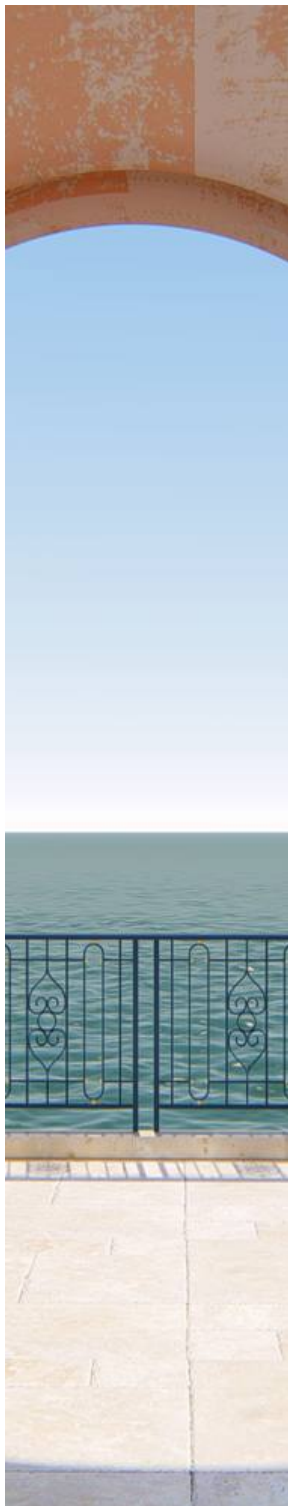
Le même article prévoit que les nouvelles prescriptions relatives au gros œuvre ne sont pas applicables aux projets en cours d'instruction. Toutefois, les nouvelles normes réglementaires prévues pour des motifs tirés de la sécurité, de la santé ou de la salubrité publiques demeurent applicables immédiatement.

Le Conseil constitutionnel a jugé ces dispositions conformes notamment eu égard au fait qu'elles « ne sont pas applicables lorsqu'elles font obstacle à un motif tiré de la sécurité, de la santé ou de la salubrité publique ou du respect des engagements internationaux », et que les dispositions relatives au gros œuvre se contentent d'éviter l'application rétroactive de nouvelles prescriptions sur des installations déjà existantes et des projets en cours d'instruction ayant fait l'objet d'une demande d'autorisation complète. Les Sages estiment qu'il n'y a pas là de « régression de la protection de l'environnement » ;

- l'article 43 de la loi ASAP réduit à deux mois le délai prévu à l'article L. 121-19 du code de l'environnement pour l'exercice du droit d'initiative des collectivités territoriales, des associations de protection de l'environnement ou des riverains pour solliciter l'organisation d'une concertation préalable sur un projet, un plan ou un programme d'aménagement.

Au regard du chantier n° 2 identifié par le rapport Kasbarian relatif à l'anticipation des procédures, la loi ASAP prévoit plusieurs mesures pour sécuriser le travail réalisé en amont par un aménageur :

- l'article 36 de la loi ASAP complète l'article L. 522-2 du code du patrimoine afin de garantir à l'aménageur que la réglementation en vigueur à la date de réception du dossier par l'autorité administrative compétente en matière d'archéologie continuera d'être appliquée à son projet tout au long de la procédure d'archéologie préventive, même si elle venait à être modifiée dans l'intervalle ;



- l'article 37 de la loi ASAP modifie l'article L. 122-1-1 du code de l'environnement afin de garantir les porteurs de projet contre un éventuel revirement de l'autorité environnementale devant se prononcer sur une étude d'impact actualisée, en précisant que l'avis de l'autorité environnementale ne revient pas sur les éléments déjà autorisés par son premier avis et que les prescriptions nouvelles pouvant être formulées ne portent que sur ce les éléments qui font l'objet du nouvel avis ;

- l'article 39 de la loi ASAP modifie l'article L. 121-15-1 du code de l'environnement pour prévoir que lorsque la création d'une zone d'aménagement concerté, un projet de renouvellement urbain, un projet ou une opération d'aménagement ou de construction ayant pour effet de modifier de façon substantielle le cadre de vie ou l'activité économique entre à la fois dans le champ d'application de l'article L. 103-2 du code de l'urbanisme et de l'article L. 121-15-1 du code de l'environnement, le maître d'ouvrage peut faire le choix de soumettre l'ensemble du projet à la concertation prévue à l'article L. 121-15-1 du code de l'environnement. Cette disposition permet de mettre fin aux cas où deux concertations étaient nécessaires, les champs d'application des articles L. 103-2 du code de l'urbanisme et L. 121-15-1 du code de l'environnement ne se recoupant pas parfaitement ;

- l'article 56 de la loi ASAP introduit l'article L. 181-15-1 dans le code de l'environnement qui autorise le transfert partiel d'une autorisation environnementale à un ou plusieurs tiers, lorsque ce transfert (i) n'emporte pas de modification substantielle de l'autorisation, (ii) ne porte pas atteinte aux intérêts protégés par le code de l'environnement (faune, flore, etc.) et (iii) que qu'il est possible d'identifier les mesures relevant de chacun des bénéficiaires du transfert partiel. Cette disposition vise notamment les sites « clés en mains », rendus utilisables par un aménageur, qui n'exploitera pas lui-même l'ensemble du site mais dont l'autorisation initiale a permis d'encadrer les dangers et inconvénients de celui-ci ;

- l'article 57 de la loi ASAP modifie l'article L. 512-21 du code de l'environnement afin de prévoir la possibilité de transférer l'autorisation de substitution d'un tiers demandeur à un autre tiers demandeur en cours d'opération en allégeant la procédure si l'usage futur du site est identique à celui qui a déjà été approuvé par le préfet ;

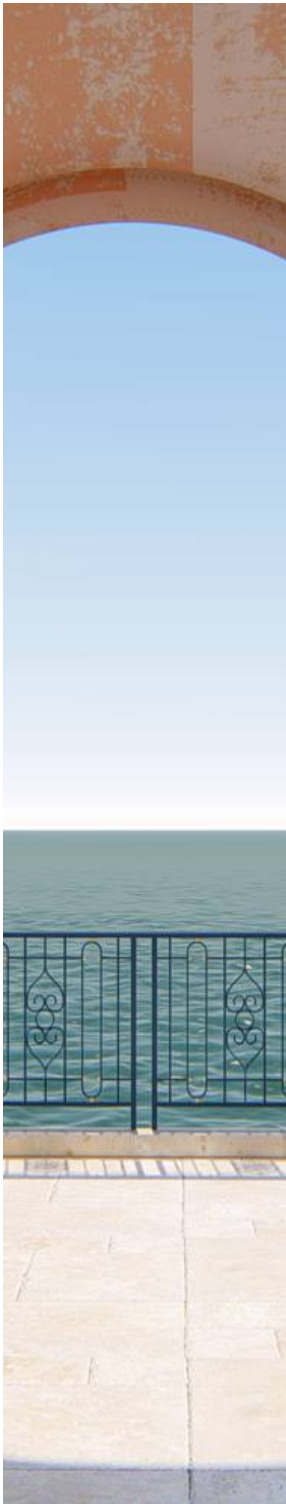
- Enfin, et bien que ne concernant pas directement les aménageurs et porteurs de projet, l'article 40 de la loi ASAP ajoute les PLU à la liste des plans et programmes devant faire l'objet d'une évaluation environnementale systématique et prévoit que les procédures de modification et de mise en compatibilité du SCOT et du PLU ainsi que l'élaboration et la révision de la carte communale doivent faire l'objet d'une concertation obligatoire conformément à l'article L. 103-2 du code de l'urbanisme. Ces modifications tendent à uniformiser les procédures d'adoption et de modification des documents d'urbanisme, ce qui pourrait favoriser l'implantation de projets industriels, ces derniers pouvant nécessiter en amont une modification des documents d'urbanisme régissant le site envisagé pour l'implantation d'une ICPE.

A ce titre, il convient de mentionner l'ordonnance n°2020-745 du 17 juin 2020 *relative à la rationalisation de la hiérarchie des normes applicable aux documents d'urbanisme* qui a limité et simplifié les obligations qui imposent aux documents d'urbanisme transversaux comme les SCOT ou les PADD d'intégrer les enjeux d'autres documents de planification relevant de politiques sectorielles telles que les risques, les continuités écologiques et les déplacements. Cette ordonnance a également simplifié les règles d'opposition des documents d'urbanisme entre eux en supprimant la notion de « prise en compte » au profit de la généralisation du principe de compatibilité des documents d'urbanisme, ce qui signifie qu'un document d'urbanisme doit respecter les principes essentiels du document supérieur.

Au regard du chantier n°4 du rapport Kasbarian, la loi ASAP prévoit plusieurs mesures qui accroissent le rôle du préfet dans le cadre de la procédure d'autorisation, notamment :

- l'article 44 de la loi ASAP, difficilement obtenu par le Gouvernement lors des débats parlementaires, modifie les articles L. 181-9, L. 181-10 et L. 181-31 du code de l'environnement pour permettre au préfet d'adapter la procédure de consultation du public s'agissant des projets soumis à une procédure d'autorisation, mais non soumis à évaluation environnementale, en lui permettant de choisir entre une enquête publique sur place et une participation du public par voie électronique (et donc sans commissaire enquêteur). Le Conseil constitutionnel a jugé ces dispositions conformes, au motif que le législateur a suffisamment défini les conditions d'exercice du droit à l'information du public prévu à l'article 7 de la Charte de l'environnement. Cette disposition était particulièrement décriée par les associations de défense de l'environnement ainsi que par la Compagnie nationale des commissaires enquêteurs qui y voient une atteinte importante au principe de participation des citoyens ;

- l'article 56 de la loi ASAP complète l'article L. 181-30 du code de l'environnement afin de permettre au préfet d'autoriser, dans certains cas, que les permis de construire, d'aménager et de démolir et les décisions de non-opposition aux déclarations préalables prévues par l'article L. 421-4 du code de l'urbanisme puissent, à la demande du pétitionnaire et à ses frais et risques, être exécutés avant la délivrance de l'autorisation environnementale, permettant ainsi le lancement de certains travaux de construction de manière anticipée. Cette dérogation ne porte que sur les travaux qui ne nécessitent pas une autorisation au titre des législations spéciales intégrées dans l'autorisation environnementale. Le Conseil constitutionnel a jugé ces dispositions conformes notamment au motif que l'autorisation préfectorale ne peut concerner que les travaux dont la réalisation ne nécessite pas l'une des décisions exigées au titre des législations spéciales couvertes par l'autorisation environnementale d'une part. D'autre part, elle est enserrée dans des conditions de délais qui garantissent le droit au recours juridictionnel effectif.



La loi ASAP a également procédé à une réforme de la procédure de la cessation d'activité qui entrera en vigueur dans 18 mois :

- l'article 57 de la loi ASAP modifie les articles L. 512-6-1, L. 512-7-6, et L. 512-12-1 du code de l'environnement pour instaurer l'obligation pour les exploitants d'une ICPE de solliciter une attestation de la qualité des mesures de mise en sécurité et de réhabilitation des sites industriels auprès d'une entreprise certifiée dans le domaine des sites et sols pollués ou disposer de compétences équivalentes en matière de prestations de services dans ce domaine afin de s'assurer de la bonne réalisation des opérations de mise en sécurité et de réhabilitation des anciens sites industriels ;

- le même article complète l'article L. 514-8 du code de l'environnement qui précise que les dépenses que l'État engage ou fait engager pour la réhabilitation d'un site pollué dans le cadre d'une situation accidentelle sont à la charge des industriels à l'origine du risque afin d'améliorer la mise en œuvre du principe du pollueur-payeur ;

- l'article 58 de la loi ASAP crée l'article L. 512-22 du code de l'environnement qui autorise les préfets à fixer un délai contraignant pour la réhabilitation et la remise en état du site d'une ICPE qui a été mise à l'arrêt de manière définitive. Cette mesure vise à éviter les situations de *statu quo* administratif conduisant à la prolifération des friches industrielles virtuellement à l'abandon.

Enfin, la loi ASAP instaure deux nouvelles règles en faveur du développement de l'énergie éolienne :

- l'article 53 de la loi ASAP modifie l'article L. 181-28-2 du code de l'environnement. Il prévoit pour les projets d'installations éoliennes terrestres l'obligation de transmettre au maire de la commune d'implantation et aux maires des communes limitrophes un avant-projet au moins un mois avant le dépôt de la demande d'autorisation environnementale ; et

- l'article 55 de la loi ASAP modifie l'article L. 121-8-1 du code de l'environnement afin d'accélérer le développement de l'éolien en mer par des mesures de simplification en permettant la consultation unique du public par le ministre de l'énergie sur plusieurs zones potentielles d'implantation de projets de parcs éoliens en mer, et de réaliser les étapes de la procédure de mise en concurrence parallèlement au déroulement du processus de participation du public. Toutefois, la phase de dialogue concurrentiel de la ou des procédures de mise en concurrence ne peut démarrer avant la communication du bilan de la participation du public. Par ailleurs, cet article confère la compétence en premier et dernier ressort pour connaître des litiges relatifs à l'éolien en mer au Conseil d'État, afin de raccourcir la durée des procédures contentieuses contre ce type d'installation qui aboutissaient parfois à ce qu'une fois les recours purgés, les projets autorisés soient technologiquement « datés » selon la ministre de la Transition écologique Barbara Pompili.

Opérateurs et praticiens vont devoir s'approprier ASAP les nombreuses améliorations ainsi apportées au droit de l'environnement pour que la simplification promise par le Gouvernement se traduise dans les faits et que cette loi ne devienne pas une Réforme Inutile de Plus (RIP) à enterrer.

---