

La participation dans l'élaboration des documents d'urbanisme



*Guide de la
concertation*



LE ROSO

LA PARTICIPATION DANS L'ELABORATION DES DOCUMENTS D'URBANISME

Edition de 2018

Maryvonne DUSSAUX, Vice-Présidente du ROSO

Charte de l'environnement adossée à la constitution :

Article 2 « Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement »

*Article 7 : « Toute personne a **droit**, dans des conditions définies par la loi, **d'accéder aux informations** relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de **participer à l'élaboration des décisions publiques** ayant une incidence sur l'environnement »*

SOMMAIRE

LA PARTICIPATION DANS L'ELABORATION DES DOCUMENTS D'URBANISME	2
Edition de 2018	2
Avant-propos de Monsieur le Préfet de l'Oise	4
Avant-propos de la première édition (2010).....	5
Avant-propos de la deuxième édition (2018).....	6
Introduction :	7
PREMIERE PARTIE :.....	8
LA PARTICIPATION AUJOURD'HUI	8
I- Une participation de plus en plus nécessaire.....	8
A- Les limites de la démocratie représentative obligent à inventer un autre modèle.	8
B- Les évolutions de la démocratie	13
II- La participation, levier du développement durable de nos territoires.....	15
A- Développement durable, transition et participation.....	15
B- Débat public et concertation préalable	17
C- Les dispositifs de participation au niveau local	19
DEUXIEME PARTIE	23
LA CONCERTATION DANS L'ELABORATION DES DOCUMENTS D'URBANISME.....	23
I- Les enjeux des documents d'urbanisme.....	23
A- Le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT)	25
B- Le Plan Local d'Urbanisme.....	26
C- Ce que les documents d'urbanisme doivent prendre en compte ou intégrer.	28
II- Concertation et documents d'urbanisme	30
A- Les étapes de l'élaboration de la décision publique	30
B- Droit des associations et des habitants	32
TROISIEME PARTIE	34
VERS UNE CHARTE DE LA CONCERTATION	34
A- Une charte pour préciser les conditions du dialogue.	34
B- Contenu de la charte.....	36
CHARTRE DE LA CONCERTATION DANS LES POLITIQUES D'AMENAGEMENT LOCAL.....	36
CONCLUSION	41
Bibliographie, sitographie.....	42

Avant-propos de Monsieur le Préfet de l'Oise

La charte proposée par le ROSO est une innovation qu'il convient de saluer. Elle contribuera à l'appropriation des projets de développement local par la population de l'Oise et constitue d'ores et déjà une nouvelle étape vers un dialogue équilibré entre les habitants de l'Oise et les aménageurs, qu'ils soient de la sphère publique ou de la sphère privée.

Créer un espace d'échange et de nouveaux modes de dialogue pour mieux prendre en compte les enjeux environnementaux induits par les projets de développement local est un défi que le ROSO nous propose de relever.

La concertation, souhaitée par nos concitoyens, révèle souvent un engagement passionné et légitime de sauvegarde de notre patrimoine naturel et des territoires.

Aucun projet de développement économique ne peut être accepté s'il ne s'inscrit pas dans une logique de développement durable et s'il n'est pas expliqué, discuté. Les procédures réglementaires de consultation publique ne suffisent plus.

Cette charte offre l'opportunité à la population de l'Oise de s'emparer des dossiers portés par la puissance publique. L'attention que nous devons porter aux espaces naturels, à la biodiversité et aux équilibres environnementaux fragiles est l'esprit de cette charte portée par l'association le ROSO.

C'est dans cet esprit de dialogue et de partenariat que les politiques d'aménagement du territoire retrouveront une légitimité parfois contestée.

Louis Le Franc
Préfet de l'Oise

Avant-propos de la première édition (2010).

« Les associations n'ont pas le droit de faire la loi, mais elles ont le pouvoir d'attaquer celle qui existe et de formuler d'avance celle qui doit exister. » Tocqueville

Le document que nous vous présentons est l'aboutissement de nos réflexions autour du mot : « participation » dont le contenu, le sens, et l'utilisation sont analysés. Le constat de la crise écologique est aujourd'hui partagé par tous. Mais, nous ne pouvons pas nous contenter de grands débats au niveau international et national. Il faut aussi agir au niveau local et chaque décision d'aménagement devrait aujourd'hui prendre en compte les données d'une évaluation environnementale rigoureuse.

Or, chaque jour au ROSO, nous voyons des décisions se prendre dans une logique qui nie la nécessité de préserver les espaces agricoles, les espaces naturels et bâtis, la biodiversité. Souvent, la logique de l'intérêt particulier prime sur celle de l'intérêt général. Mais l'intérêt général aujourd'hui est aussi celui des générations futures.

Les principes du développement durable ne devraient pas être réservés à quelques territoires faisant le choix d'innover ou figurer dans des politiques marginalisées. Les principes du développement durable doivent s'appliquer partout y compris dans les communes rurales de l'Oise et intégrer toutes les politiques publiques y compris les politiques d'aménagement.

En rendant obligatoire le PADD, Plan d'aménagement et de développement durables dans l'élaboration des documents d'urbanisme le législateur nous donne un outil formidable pour réfléchir collectivement à l'avenir de TOUS nos territoires pour les 10 à 15 prochaines années.

Comment peut-on encore concevoir au début du XXI^{ème} siècle, alors que nos sociétés s'enfoncent un peu plus chaque jour dans les difficultés économiques et sociales, que les décisions concernant l'avenir de nos territoires soient prises sans participation de la population ? Comment sortir de cette situation sans mobiliser le plus grand nombre, sans former et informer les citoyens sur les grands enjeux mondiaux et la façon dont ils se déclinent à l'échelon des territoires ?

Comment faire comprendre les décisions, responsabiliser les entreprises, les commerçants, les agriculteurs, les associations, les habitants si les décisions sont prises dans le secret du bureau des élus ?

La réponse est dans une amélioration du dialogue entre les décideurs et les citoyens. C'est pourquoi, le ROSO a décidé de faire de la qualité de la participation et de la concertation dans les documents d'urbanisme une de ses priorités.

Certes, c'est un immense chantier qui s'ouvre à nous mais y a-t-il une autre voie ? L'idée de « démocratie écologique » lancée par le Grenelle de l'environnement ne doit pas rester abstraite. Elle doit se vivre au quotidien et le ROSO s'y emploiera.

Le document qui suit est destiné à tous les acteurs de l'aménagement impliqués dans l'élaboration des documents d'urbanisme : Elus locaux, fonctionnaires des services de l'Etat et des collectivités locales, chambres consulaires, associations, citoyens. Il a pour premier objectif, dans le cadre d'une démarche pragmatique, de faire comprendre la notion de participation et de préciser son cadre juridique.

Que chacun en fasse bon usage pour l'intérêt de tous et des générations futures.

Didier MALE
Président du ROSO

Avant-propos de la deuxième édition (2018).

C'est avec beaucoup de passion pour l'aménagement du territoire de notre département de l'Oise que j'ajoute ces quelques réflexions à propos de la concertation.

Le ROSO mène un travail constant sur la concertation depuis plus de 10 ans maintenant. Cette prise de conscience a débuté par la rédaction d'un premier guide en 2010 qui a été suivi en 2011 de la rédaction d'une charte à destination des élus dans le cadre de l'élaboration des plans locaux d'urbanisme. Puis en 2016, le ROSO a élaboré un jeu de la concertation pour favoriser les échanges entre citoyens et les élus locaux en charge du devenir de nos territoires. Si nous pouvions attendre une plus large participation de nos décideurs à ces initiatives de démocratie participative, nous pouvons quand même nous réjouir de quelques succès : signature par plusieurs communes de la charte, mise en œuvre du jeu de la concertation sur deux communes de plus de 10 000 habitants. Nous remercions la DREAL qui nous a soutenu dans ces actions.

L'aménagement du territoire est au carrefour de toutes les problématiques environnementales, économiques et sociétales. Que ce soient la protection des milieux naturels, la conservation des terres agricoles, l'aménagement des infrastructures de transport, le logement, la protection de la ressource en eau, des milieux aquatiques, le patrimoine bâti, la richesse et le développement économique, les ressources naturelles (carrières), tout converge vers l'aménagement du territoire. Alors que tous parlent de l'intérêt général, le ROSO parle aussi de bien commun. Quel sens prendrait l'intérêt général

si la seule vision du développement économique prévalait sur tout au détriment de la destruction et de l'appauvrissement du bien commun composé en particulier des richesses naturelles : l'air, l'eau et toutes les ressources nécessaires à la vie sur terre.

Il est urgent pour les citoyens que nous sommes de nous impliquer dans l'aménagement de notre territoire. Le débat ne peut se résumer à la participation aux enquêtes publiques qui ont lieu lorsque les décisions sont déjà prises, ce qui nous conduit le plus souvent à rechercher la médiation devant les juridictions administratives.

La loi pose les principes de la participation et de la concertation. L'enjeu pour le département de l'Oise est désormais de les décliner dans le quotidien de la préparation de la décision publique. Encore faut-il que la main nous soit tendue pour un vrai dialogue et une réelle participation au futur de notre territoire. Au nom du principe de responsabilité, nous appelons les décideurs politiques à mettre tout en œuvre pour engager le dialogue territorial indispensable à la prise en compte des besoins des générations futures. Ce guide a le triple avantage de nous aider à comprendre le sens de ce dialogue, de nous préciser le cadre juridique et de nous donner un outil : la charte de la concertation.

Que tous les acteurs de l'aménagement du territoire en fassent bon usage.

Didier MALE
Président du ROSO

Introduction

Nous entrons dans une culture de la participation. Que ce soit dans les médias, dans les discours de nos hommes politiques, les revendications des associations et même dans nos textes de lois, les mots participation, concertation et plus récemment gouvernance, démocratie écologique et dialogue territorial prennent une place grandissante.

Effet de mode, manipulation, tentative de maintenir une démocratie représentative à bout de souffle ou signe d'un réel changement dans l'action publique ? Dans un monde qui va de plus en plus vite, le citoyen ordinaire est perdu.

Pourquoi travailler plus spécifiquement sur les documents de planification ? Parce qu'ils sont une opportunité de réfléchir collectivement à la vision que nous avons de notre territoire. Parce qu'ils doivent prendre en compte tous les enjeux liés à la durabilité et par conséquent engagent notre avenir et celui de nos enfants. Que l'on regarde les politiques internationales comme le récent agenda 2030 de l'ONU ou bien les politiques nationales comme la stratégie nationale de transition écologique vers le développement durable, nous trouvons une constante : c'est au niveau local que le changement doit s'opérer. Les SCOT sont donc des documents essentiels car ils déterminent notre futur. Pourtant dans la mise en œuvre, la réflexion prospective est généralement assez pauvre et les modèles que l'on nous propose relèvent très souvent des logiques de développement non durable, celui-là même qui a produit la crise que nous vivons. Dans le contexte d'une perte de l'activité industrielle et d'une réduction des budgets publics, le département de l'Oise est particulièrement concerné par l'étalement urbain, l'urbanisation non régulée, le développement des zones de commerce et d'activités. Tout cela produit consommation de surfaces agricoles, augmentation des gaz à effet de serre, perte de la biodiversité et précarisation des populations les plus fragiles.

C'est pourquoi le citoyen responsable doit aujourd'hui retrouver sa capacité à agir et exprimer ses attentes et ses analyses. Pour cela, il doit s'informer et se former. La raison de ce guide est de lui donner une boîte à outils pour le faire.

Ce document n'est pas un guide juridique. Il serait inutile puisque nous pouvons désormais trouver sur le site de légifrance¹, le contenu des lois et des règlements régulièrement mis à jour. Son objectif est triple : Donner quelques repères, préciser l'importance des documents d'urbanisme et proposer une charte de la concertation. Il se présente en trois parties qui peuvent être lues séparément les unes des autres.

Les repères sont nécessaires pour comprendre notre monde en mutation. Environnement, développement durable, transition écologique, énergétique.... les mots changent mais les problématiques subsistent. Il en est de même pour participation, concertation, consultation. Nous précisons donc dans une première partie les grands principes et le cadre juridique général. La deuxième partie sera consacrée à ce que l'on appelle bien improprement les documents d'urbanisme. En effet, il s'agit bien plus que d'urbaniser mais aussi de prendre en compte les grands enjeux de la durabilité et en particulier la lutte contre le dérèglement climatique, la perte de la biodiversité et la préservation des espaces agricoles et naturels. La procédure d'élaboration sera brièvement précisée afin de montrer qu'à chaque étape une contribution peut être apportée.

Mais, le bon déroulement du débat public nécessite de préciser les conditions du dialogue c'est pourquoi la troisième partie propose une charte de la concertation qui précise les modalités de l'information, du dialogue, de la concertation, la place et le rôle de chacun des acteurs.

¹ L'ensemble de la réglementation est disponible sur: WWW.légifrance.fr.

Le document donne toutes les références d'article nécessaires. Lorsqu'aucune précision n'est donnée sur le code, il s'agit du code de l'urbanisme.

PREMIERE PARTIE :

LA PARTICIPATION AUJOURD'HUI

La participation n'est pas une idée nouvelle puisque qu'elle apparaît dans les années 60. Après la période de reconstruction et dans le contexte d'un fort développement économique, il s'agissait à l'époque de mieux faire bénéficier les salariés « des fruits de la croissance », d'associer plus étroitement les salariés à leurs entreprises par le moyen des comités d'entreprise. Cette idée s'est également étendue au domaine politique mais, dans le contexte d'une organisation très centralisée, elle a peu progressé. Les lois de décentralisation des années 80 ont ignoré la question de l'équilibre des pouvoirs locaux et ce n'est que depuis les années 2000 que la question de la participation réapparaît, imposée par les accords internationaux et sur fond de crise de la démocratie représentative.

Pour mieux comprendre les enjeux de la participation, nous présenterons tout d'abord rapidement les évolutions de la démocratie et les dispositifs en place puis les principes généraux du droit à l'information et à la participation dans le contexte de la mise en œuvre des politiques publiques de développement durable et de transition écologique.

I- Une participation de plus en plus nécessaire.

A- *Les limites de la démocratie représentative obligent à inventer un autre modèle.*

➤ La souveraineté en question

La démocratie est un régime politique défini par la Grèce antique. Dans la cité athénienne, la démocratie est fondée sur une éthique du dialogue et de la discussion. Les décisions sont prises par l'ensemble des citoyens (sauf les femmes et les esclaves qui en sont exclus).

Pensant impossible la démocratie directe, les révolutionnaires de 1789 ont inventé une forme de démocratie dite représentative. Elle est aujourd'hui inscrite à l'article 3 de notre constitution : « *La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum* ». Selon ce principe, les élus nous représentent et doivent prendre leurs décisions dans le sens de l'intérêt général.

Le modèle de la démocratie représentative est aujourd'hui en crise. Elle se traduit par un taux d'abstention de plus en plus élevé lors des élections, une coupure de plus en plus grande entre les élus et les citoyens. Les pratiques de cumul des mandats ont créé une classe « d'élus professionnels » qui agissaient plus comme un groupe de pression que comme défenseurs de l'intérêt général. Le groupe des parlementaires ne reflète pas aujourd'hui la composition sociologique de la société française tant du point de vue des catégories socioprofessionnelles, de l'âge que de la mixité homme-femme.

« *Le langage politique, les compétences réclamées pour comprendre le jeu politique et encore plus pour le pratiquer constituent des barrières culturelles éloignant les citoyens ordinaires des professionnels de la politique, et ce d'autant plus qu'on est situé à distance des formes culturelles dominantes.* » (Corcuff, 2005, p.80)

De plus, le scrutin majoritaire ne favorise pas l'expression des différents courants d'opinion. Les citoyens votant pour la liste minoritaire sont niés dans leurs opinions ce qui les conduit le

plus souvent à des attitudes de repli sur soi, de désintérêt pour la vie locale, et au final d'abandon de leur citoyenneté.

Rappelons que ça n'est que depuis les élections municipales de 2014 que nous désignons au suffrage universel les représentants des instances communautaires et qu'il a été introduit une dose de proportionnel pour les communes de 1000 à 3 500 habitants.

Ce constat d'une coupure entre représentant et représenté est partagé par de nombreux spécialistes en particulier Thierry Paquot, philosophe de l'urbain et professeur à l'université Paris 12.

« En France, la culture citoyenne n'est guère stimulée tant la représentativité est imposante et en partie confisquée par une classe politique qui possède ses codes, son langage, ses clubs et ses réseaux et qui ne s'ouvre que timidement à la parole des habitants. Il s'ensuit une dépolitisation de l'ensemble de la société et un relatif désintérêt pour « la chose publique » d'où l'abstentionnisme. Si l'information était plus générale et systématique, si l'apprentissage à la politique se faisait dès l'école et avec de vraies décisions, il est probable que la démocratie participative deviendrait le temps fort du débat public. » (Paquot, 2010, p.107)

➤ La nécessité d'une démocratie plus participative.

L'idée de la démocratie participative est de **redonner au citoyen un droit d'expression plus large** que le simple dépôt d'un bulletin dans une urne à quelques moments clefs de la vie politique.

Pour Pierre Mahey, urbaniste qui a expérimenté des dispositifs participatifs, il s'agit de remettre l'homme au cœur de la décision publique :

« Je crois qu'il faut faire exister l'idée que chaque humain a un droit de parole et d'influence sur toute action publique. Il faut s'acheminer vers cette nécessité que toute personne doit pouvoir donner son avis et débattre sur tout ce qu'engage la collectivité pour le bien commun. Non seulement pour améliorer l'action publique et amplifier sa valeur, mais aussi pour redonner à chacun le bonheur de vivre le collectif, de construire une politique de civilisation (Edgar Morin), qu'on soit enfant ou vieillard, étranger ou citoyen national » (Mahey, 2005, p.22)

Les premières expériences de participation ont eu lieu dans des opérations urbaines principalement dans l'habitat social. L'idée sera ensuite étendue à la politique de la ville qui se met en place dans les années 80. Son principe est de favoriser l'appropriation de l'espace par les habitants.

La question bien évidemment est celle de l'articulation entre démocratie représentative et démocratie participative. Pour Thierry Coutrot, elles ne s'opposent pas mais se complètent :

« L'équilibre des pouvoirs doit être recherché dans deux voies complémentaires : l'une classique, est celle du libéralisme politique, qui organise poids et contreponds entre les institutions de la représentation (exécutif, législatif et judiciaire) et entre les différents niveaux territoriaux de la souveraineté (mondial, européen, national, etc). Elle suppose toutefois un profond renouvellement des formes de représentation (interdiction de cumuls et de la réélection, révocabilité, etc). L'autre, révolutionnaire est celle de la démocratie directe ou participative, de l'accès direct du pouvoir de décision par les assemblées de citoyens. Il ne s'agit pas aujourd'hui de rejeter démocratie représentative et démocratie participative au profit d'une nébuleuse « démocratie de la multitude » mais de construire un système institutionnel où elles se renforcent mutuellement. La démocratie participative doit limiter la coupure entre représentants et représentés, la tendance de l'Etat de s'ériger au-dessus des gouvernés. La démocratie représentative demeure indispensable pour structurer le débat

politique et institutionnel et prendre les décisions aux niveaux territoriaux adéquats. Comment décider d'une politique fiscale ou énergétique au plan national ou européen avec les seuls mécanismes de la démocratie directe (sans même parler de la multitude...) » (Coutrot, 2006, p.56)

Pierre Mahey est urbaniste. C'est à partir de son expérience qu'il décrit dans « pour une culture de la participation » sa vision de ce que doit être le dialogue élus-habitants.

« Pour retrouver espoir, il me semble urgent de construire de façon très volontaire, des espaces de délibération accessible à tous ceux qui veulent y prendre place. Des lieux d'écoute qui permettent l'expression permanente des ambitions et des aspirations, du mal être et des souffrances de chacun. Des lieux de co-production où l'on imagine ensemble des solutions à des problèmes qui sont les nôtres. Des lieux de contrôle de la délégation qui a été donnée à des élus pour plusieurs années. Des espaces de perspectives et de rêve en commun. Des lieux d'apprentissage et d'acculturation de la démocratie et de l'organisation politique. Des lieux de délibération qui reconstruisent les liens distendus entre l'individu et la société des humains, entre le quartier et la planète.

On ne peut espérer reconstruire une démocratie solide sur l'énoncé d'une idéologie, aussi intelligente soit-elle. Seule, l'énergie d'un mouvement permettant l'adhésion du plus grand nombre par l'implication personnelle peut enrayer la débâcle. Et cette adhésion ne peut être partisane, c'est-à-dire en quête du seul pouvoir. Elle doit avoir l'objectif de « l'agir ensemble », du « faire avec ». La démocratie pour continuer d'exister n'a pas d'autre issue que celle de la participation. Permettre à chaque humain de faire, avec les autres, du bien commun.

Qu'attend-on des élus ? Est-ce que la délégation qu'on leur donne est de faire à notre place ? Est-ce qu'on pourrait plutôt imaginer qu'on leur donne à chacun la mission de permettre à chacun de faire ? Est-ce que nos élus pourraient devenir les organisateurs et les garants de la coproduction de l'action publique ? Que leur projet soit d'inventer de nouvelles formes de délibération, de nouvelles organisations de la participation ? Ils pourraient avoir pour mission de garantir avant toute décision une prise en compte de la pluralité des points de vue, une écoute des plus silencieux au même titre que les plus bavards, un accompagnement des débats vers l'efficacité. Ils pourraient être les poseurs de questions plutôt que des apporteurs de réponse à des questions jamais posées, ou du moins posées par des opinions publiques dans lesquelles personne ne se reconnaît. Invertissons les choses. Que nos élus posent les questions et organisent les lieux d'élaboration des réponses. Que les partis politiques mettent leur intelligence, leur conscience et leur savoir-faire dans l'élaboration de lieux de débat accessibles à tous influençant réellement l'action publique. Et qu'ils arrêtent de prétendre faire le bien des gens malgré eux ! (Mahey, 2005, p.71&72)

➤ Gouvernance, Participation, Concertation, Consultation.

L'usage de ces mots varie selon les époques. Ils sont utilisés dans les discours de façon équivalente alors qu'ils n'ont pas tout à fait la même signification. Pour plus de clarté, tentons de préciser les définitions.

• **La gouvernance :**

Le mot gouvernance n'est pas nouveau. Il était déjà utilisé au moyen âge. Il est réintroduit à la fin du XX^{ème} siècle pour définir un modèle d'organisation et de gestion des hommes et des ressources non hiérarchisées où la décision résulte d'une négociation permanente dans le cadre d'une démarche pragmatique. Ce modèle est issu des instances internationales. Il s'oppose à celui du gouvernement, organe institutionnel qui fonctionne de haut en bas. Il s'utilise dans différents types d'organisation comme les entreprises ou les Etats et mais il peut désigner aussi un problème à résoudre. La définition donnée en 1995 par les instances internationales² est la suivante :

« La gouvernance couvre l'ensemble des actions par lesquelles individus et institutions, tant privées que publiques, gèrent leurs affaires communes. C'est un processus continu par lequel les intérêts en présence, les conflits qui en résultent sont harmonisés, donnant naissance à des coopérations. Ce processus repose aussi bien sur des institutions établies, des régimes juridiquement contraignants que sur des arrangements informels sur lesquels les peuples et institutions sont tombés d'accord ou qu'ils perçoivent être de leur intérêt. » (Moreau Defarges, 2003, p.47).

Pour le Grenelle de l'environnement en 2007 avait été créée la notion de gouvernance à cinq. Etat, collectivités locales, représentants des entreprises, syndicats et associations ont été associés dans des groupes de réflexion. A l'issue des négociations, les Préfets avaient été chargés de mettre en place « la territorialisation du Grenelle » sur le même modèle. Cette mesure n'a eu que peu d'effets.

• **La participation**

La participation se définit plus par ce qu'elle n'est pas : l'information, la communication, la consultation, la concertation, l'enquête d'opinion, le sondage, le débat, la délibération, le contre-pouvoir, la lutte urbaine, la co-production, la co-décision...

Pour l'Association 4D : *« la participation correspond au partage du pouvoir entre citoyens et élus, à la co-production des décisions. [...] La participation est la forme la plus aboutie de la démocratie locale. Elle se distingue nettement de l'information[...], de la consultation, de la concertation. »*³

L'ordonnance du 3 août 2016 a permis de préciser clairement les objectifs de la participation du public (Article L120-1 du code de l'environnement). Voir encadré page 10.

• **La concertation**

La concertation signifie « agir de concert », agir ensemble. Ce mot à l'inconvénient d'être fondé sur l'idée qu'il peut y avoir une position stabilisée entre les différents points de vue. Il gomme la controverse alors que le principe de la participation est de faciliter son expression. Son avantage est de distinguer clairement la concertation et la décision qui revient aux élus. Dans ce sens, la concertation est une sorte « d'aide à la décision ».

²La commission sur la gouvernance globale, mise en place par les Nations Unies et composée de 28 personnalités représentatives de la planète a publié en 1995 un rapport intitulé : « notre voisinage globale ».

³ Association 4D, repères pour l'agenda 21 local ; approche du développement durable cité par Antoine Goxe, « Gouvernance territoriale et développement durable : implications théoriques et pratiques » in Pasquier Romain, Simoulin Vincent, Weibin Julien (dir): *la gouvernance territoriale : pratiques, discours et théorie*, paris, LGDJ, 2007.

Travaillant sur le problème des conflits d'usage, le commissariat au plan (centre d'analyse stratégique depuis 2006) montre également la nécessité de la concertation et précise sa définition.

« *La concertation permet de confronter les objectifs des interlocuteurs, de diversifier, les approches sectorielles comme les registres d'expertise. Les points de vue s'expriment selon des lexiques (profanes, techniques, vernaculaires) spécifiques. Ils se réfèrent aussi à des conceptions territoriales souvent différentes, le territoire étant perçu selon les cas comme un support de production, un capital foncier, un patrimoine culturel et naturel à transmettre aux générations futures* ». ⁴

- **La consultation**

La notion de consultation est apparue plus récemment dans l'action publique. Les électeurs peuvent être consultés par les collectivités territoriales ou l'Etat pour des projets ayant une incidence sur l'environnement (Voir les consultations locales page 19)

Dans le cadre de l'élaboration des documents d'urbanisme existe maintenant un droit à consultation pour les associations (Voir page 30)

Consulter est prendre un avis. Nous sommes là dans une forme réduite de participation.

Article L120-1 du code de l'environnement. Ordonnance du 3 aout 2016

I- La participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement est mise en œuvre en vue :

- 1^{er} D'améliorer la qualité de la décision publique et de contribuer à sa légitimité démocratique
- 2° D'assurer la préservation d'un environnement sain pour les générations actuelles et futures
- 3° De sensibiliser et d'éduquer le public à la protection de l'environnement
- 4° D'améliorer et de diversifier l'information environnementale

II- La participation confère le droit au public :

- 1° D'accéder aux informations pertinentes permettant sa participation effective
- 2° De demander la mise en œuvre d'une procédure de participation dans les conditions prévues au chapitre I
- 3° De disposer de délais raisonnables pour formuler des observations et des propositions
- 4° D'être informé de la manière dont il a été tenu compte de ses observations et propositions dans la décision d'autorisation ou d'approbation.

⁴ Marc Guérin (Dir). *Conflits d'usage à l'horizon 2020. Quels nouveaux rôles pour l'Etat dans les espaces ruraux et péri-urbains*, p. 62.

B- Les évolutions de la démocratie

Même si l'idée de la démocratie participative n'est pas encore acceptée, notre démocratie évolue et des dispositifs s'inventent pour donner plus de place aux citoyens dans les débats. Nous verrons rapidement ce que l'on met sous les notions de démocratie de proximité, démocratie technique, démocratie écologique et enfin, les dernières-nées, démocratie environnementale et démocratie continue.

➤ Démocratie de proximité.

Afin de faciliter le dialogue avec les habitants quelques grandes villes avaient expérimenté des **conseils de quartier**. La loi sur la démocratie de proximité de 2002 les rend obligatoires pour les communes de plus de 80 000 habitants. Le dispositif est également possible pour les communes de 20 000 à 80 000 habitants.

Le conseil municipal fixe le périmètre de chacun des quartiers, la dénomination, la composition et le fonctionnement des conseils. Le conseil de quartier peut être consulté par le maire et peut lui faire des propositions sur toute question concernant le quartier ou la ville. Le maire peut l'associer à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des actions intéressant le quartier en particulier.

Ces dispositifs subissent parfois de vives critiques car le maire décide seul des modalités de fonctionnement ce qui peut parfois limiter l'expression. Néanmoins, on observe lors de l'élaboration d'un PLU par exemple que la participation s'organise d'autant mieux s'il préexiste des structures de concertation et une habitude de dialogue.

À côté de ce dispositif se développent, d'autres formes de participation comme les **conseils d'enfants, ou de jeunes, les conseils des sages**. Leurs organisations et leurs missions varient d'un lieu à un autre mais globalement, il s'agit **de favoriser la parole et l'implication d'un groupe d'habitants**.

➤ Démocratie technique

Notre société prend actuellement conscience **des limites de la science et des techniques** qui n'ont pas apporté que des améliorations. Le discours des experts est discrédité car ceux-ci ont souvent cautionné des intérêts financiers (voir question de l'amiante). Des controverses se développent (OGM, nanotechnologies, etc).

Un certain nombre de dispositifs sont expérimentés pour faciliter la participation du public aux décisions techniques.

○ Les focus groups ou **groupes de discussion**

Cette technique est beaucoup utilisée dans la recherche médicale. Il s'agit de faire parler un groupe sur un thème pour évaluer les besoins, les attentes, les satisfactions mais aussi faire émerger de nouvelles idées qui seront ensuite reprises par les chercheurs.

○ Les comités des sages

Il s'agit de faire sortir les experts de l'opacité des cabinets ministériels pour les rassembler dans une instance de réflexion. De la confrontation de leurs différents points de vue est censée sortir une solution. C'est bien sûr rarement le cas.

○ Les conférences de consensus nommées en France conférences de citoyens

Conçue au Danemark depuis 1987, la conférence de consensus permet à un panel de citoyens profanes de dialoguer avec des experts et de s'exprimer sur des problématiques scientifiques et technologiques. Elles sont utilisées lorsqu'il existe d'importantes incertitudes et divergences d'opinion. Jusqu'à présent les thématiques abordées ont été : les OGM (1998), les changements climatiques (2002) et le devenir des boues domestiques (2003).

○ Les jurys de citoyens

Cette technique de participation a été mise au point en Allemagne. Elle est plutôt utilisée pour des problèmes locaux. L'objectif est de permettre à un panel de citoyens regroupant des

personnes directement concernées de s'exprimer après avoir reçu les informations différentes sur les aspects économiques, politiques et sociaux.

➤ Démocratie écologique

La notion de démocratie écologique est liée au « Grenelle de l'environnement », grande consultation nationale qui a eu lieu en 2009. Pour le groupe de travail « ad hoc », ⁵ les éléments clefs de cette démocratie écologique sont l'accès et le droit à l'information, l'accès à l'expertise (transparence, pluralisme, partage du savoir), et aux résultats des recherches, l'alerte, l'évaluation préalable de tout projet, la participation du public à la décision, le contrôle de la mise en œuvre et l'accès à la justice.

➤ Démocratie environnementale, dialogue environnemental

Ces expressions sont liées aux réflexions sur la mise en œuvre de l'article 7 de la charte de l'environnement qui annonce que : « *Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* ».

En 2010, le conseil d'Etat organise un cycle de conférence sur la démocratie environnementale. En 2015, Ségolène Royal, Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, réunit une commission spécialisée pour travailler à « la démocratisation du dialogue environnemental ». Cette commission proposera des adaptations législatives pour mieux préciser ce que recouvre la participation, et de faciliter les concertations préalables.⁶

Le 28 mars 2018, le conseil économique, social et environnemental a décidé de se saisir de cette question pour faire un diagnostic partagé sur les difficultés rencontrées et faire des propositions pour améliorer les dispositifs de concertation en matière d'association des citoyens à la préparation des décisions.

➤ Démocratie continue

Dominique Rousseau, professeur de droit constitutionnel et ancien membre du conseil de la magistrature, nous propose quant à lui la notion de démocratie continue. Pour lui, il faut aller au-delà du système de représentation car il se limite à la sphère étatique et réduit l'individu à un électeur. Or, le vote du peuple ne peut faire ni résumer la démocratie. Il constate que les récentes réformes ne sont que des aménagements du système et ne nous permettent pas de sortir radicalement de la crise que traversent nos institutions politiques. Ainsi l'adoption de lois par référendum, n'est démocratique qu'en apparence puisqu'elle peut aboutir à la validation de normes anti-démocratiques. Il reprend les mots de l'avocate iranienne Chirin Ebadi, prix Nobel de la paix en 2003 qui affirme : « *La légitimité d'un gouvernement n'émane pas seulement du suffrage universel, mais aussi du respect des droits et des libertés de tous les citoyens sans distinction de race, de sexe, de religion, d'opinion politique, etc* » (page 102)

Pour Dominique Rousseau, la démocratie continue doit avoir pour référence l'individu pluriel qui occupe plusieurs sphères d'activité, se meut dans plusieurs temporalités et doit donc disposer en continu des droits d'agir et de réclamer dans chacune de ses sphères et temporalités. Pour lui, entre l'espace privé et l'espace politique, il y a l'espace public où doit se concevoir la volonté générale par le débat et le dialogue entre tous les citoyens. Il rappelle que la déclaration des droits de l'homme de 1789 énonce dans son article 6 que tout citoyen a le droit de concourir personnellement à la formation de la loi. Pour Dominique Rousseau, ce qui fait société est le texte de la constitution qui donne aux individus des droits politiques mais aussi sociaux et environnementaux.

⁵ Il s'agit du groupe « **construire une démocratie écologique : institutions et gouvernance**.

⁶ Voir le rapport : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/154000364/index.shtml>

II- La participation, levier du développement durable de nos territoires

Les politiques de développement durable et de transition écologique, qu'elles soient internationales, européennes ou nationales, affirment toutes la nécessaire participation du plus grand nombre pour réussir le changement qui s'impose.

A- Développement durable, transition et participation

➤ Une politique impulsée par l'ONU

Issu du rapport Brundtland de 1987, le principe du développement durable a été validé par les chefs d'Etat lors du sommet de la terre de RIO de 1992. Il s'agit de mettre en œuvre, dans l'intérêt des générations futures, un mode de développement qui assure un équilibre entre le développement économique, la protection de l'environnement et l'équité sociale. Les textes fondateurs demandent aux collectivités locales d'organiser le dialogue.

Le principe 22 de la déclaration de Rio de 1992 : « **les populations et les communautés autochtones et les autres collectivités locales ont un rôle vital à jouer dans la gestion de l'environnement du fait de leurs connaissances du milieu et de leurs pratiques traditionnelles** ».

Le principe numéro 10 énonce le droit à l'information et à la participation :

*« La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision. **Les Etats doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. Un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré** ».*

En 2015, les chefs d'Etat de toute la planète se sont engagés sur un programme d'action nommé Agenda 2030. Il se décline en 17 objectifs nommés Objectifs du Développement Durable (ODD).⁷

➤ Politique européenne et nationale

La politique de développement durable se décline dans des stratégies généralement élaborées pour des durées de 5 ans. La stratégie actuelle intitulée stratégie nationale de transition écologique vers le développement durable est définie pour la période 2015-2020. Elle comprend 9 axes. L'un d'eux est consacré à la mobilisation des acteurs. La participation de tous est valorisée selon un modèle gagnant-gagnant.

Le rôle du citoyen est reconnu : « *Dans une société en transition vers un modèle durable, le citoyen est gestionnaire des biens communs (ressources naturelles et culturelles) ; qu'il agisse individuellement ou dans le cadre associatif. C'est en faisant prendre conscience à chacun de cette responsabilité que l'action individuelle pourra avoir une influence sur des comportements collectifs, orientant progressivement la société vers un nouveau modèle de développement.*

⁷ Voir : <https://www.ecologique-solaire.gouv.fr/ODD>

Article L110-1 du code de l'environnement

I. - Les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, la qualité de l'air, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent font partie du patrimoine commun de la nation.

II. - Leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état et leur gestion sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable qui vise à satisfaire les besoins de développement et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Elles s'inspirent, dans le cadre des lois qui en définissent la portée, des principes suivants :

1° **Le principe de précaution**, selon lequel l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable ;

2° **Le principe d'action préventive et de correction**, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable ;

3° **Le principe pollueur-payeur**, selon lequel les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur ;

4° **Le principe de participation**, selon lequel chacun a accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses, et le public est associé au processus d'élaboration des projets ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.

6° **Le principe de solidarité écologique**, qui appelle à prendre en compte, dans toute prise de décision publique ayant une incidence notable sur l'environnement des territoires concernés, les interactions des éco-systèmes, des êtres vivants et des milieux naturels ou aménagés ;

7° **Le principe de l'utilisation durable**, selon lequel la pratique des usages peut être un instrument qui contribue à la biodiversité ;

8° **Le principe de complémentarité** entre l'environnement, l'agriculture, l'aquaculture et la gestion durable des forêts, selon lequel les surfaces agricoles, aquacoles et forestières sont porteuses d'une biodiversité spécifique et variée et les activités agricoles, aquacoles et forestières peuvent être vecteurs d'interactions écosystémiques garantissant, d'une part, la préservation des continuités écologiques et, d'autre part, des services environnementaux qui utilisent les fonctions écologiques d'un écosystème pour restaurer, maintenir ou créer de la biodiversité ;

9° **Le principe de non régression**, selon lequel la protection de l'environnement, assurée par les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement, ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment.

III. - L'objectif de développement durable, tel qu'indiqué au II, répond, de façon concomitante et cohérente, à cinq finalités :

1° La lutte contre le changement climatique ;

2° La préservation de la biodiversité, des milieux et des ressources ;

3° La cohésion sociale et la solidarité entre les territoires et les générations ;

4° L'épanouissement de tous les êtres humains ;

5° Une dynamique de développement suivant des modes de production et de consommation responsables.

Le modèle proposé est celui du territoire de coresponsabilité :

« Un territoire de coresponsabilité est un territoire (quartier, commune, intercommunalité, ...) dans lequel est organisé un processus de concertation pour élaborer et réaliser de nouvelles formes de coresponsabilité des acteurs collectifs (pouvoirs publics, organisation, associations) des entreprises, de leurs représentants et des citoyens visant à assumer les changements nécessaires à l'assurance du bien-être de tous, selon des modes d'actions solidaires ; qui préservent l'environnement et les ressources et intègrent les générations futures. »⁸

B- Débat public et concertation préalable

La concertation préalable était jusqu'à 2016, la spécificité de la commission nationale du débat public. **Elle peut désormais être conduite sous la responsabilité du Préfet pour les projets d'intérêt local.**

➤ La commission nationale du débat public.

Les années 90 sont marquées par de nombreux conflits autour de grands projets nationaux d'infrastructure. Ainsi naît l'idée d'instaurer des procédures de concertation du public en amont des décisions. Dans le même temps, l'évaluation de la loi de 1983, dite loi Bouchardeau insiste sur le caractère trop tardif de l'enquête publique et la nécessité de mettre en place une instance permanente et indépendante tant de l'administration que du maître d'ouvrage, garante de la participation du public. La loi Barnier de 1995 crée la commission nationale du débat public dont le rôle vient d'être renforcé par l'ordonnance du 3 août 2016.

La commission nationale du débat public (CNDP) est une **autorité administrative indépendante** composée de 25 membres nommés pour 5 ans (1 président, 2 vice-présidents, 1 député, 1 sénateur, 6 élus locaux, 1 membre du Conseil d'Etat, 1 membre de la cour de cassation, 1 membre de la cour des comptes, 1 membre des tribunaux administratifs, 2 représentants des associations de protection de l'environnement, 2 représentants des associations de consommateurs, 2 représentants des syndicats, 2 représentants des chambres consulaires et 2 personnalités qualifiées).

La commission du débat public est chargée de **veiller au respect de la participation du public lors d'opérations** d'intérêt national de l'Etat, des collectivités locales et des personnes privées. Elle est obligatoirement saisie de tous les projets d'aménagement ou d'équipement qui par leur nature, leurs caractéristiques techniques ou leur coût prévisionnel élevé en font un projet d'envergure nationale (Voir article R121-2 du code de l'environnement).

Elle peut également être saisie par le gouvernement sur des projets de réforme d'une politique

L'organisation du débat est prévue aux articles L121-8 à L121-15 et R121-7 à R121-11 du code de l'environnement.

Droit d'initiative :

- Sur des projets d'aménagement et d'équipement de plus de 150 millions €, la commission peut être saisie par le maître d'ouvrage, la personne publique responsable du projet, dix parlementaires, une collectivité territoriale, **dix mille ressortissants majeurs de l'Union européenne résidant en France ou une association agréée au niveau national.**
- Sur des projets de réforme d'une politique publique par 60 parlementaires ou 500 000 ressortissants de l'UE résidant en France.

Garants de la concertation et délégués régionaux

Depuis l'ordonnance du 9 août 2016 et le décret du 27 avril 2017, la CNDP est chargée de la constitution et de la gestion d'une liste nationale de garants de la concertation et de délégués régionaux

⁸ Stratégie Nationale de Transition Ecologique vers le Développement Durable 2015-2020. p.106

- **Garants de la concertation**

Les candidats choisis pour une durée de 4 ans devront justifier d'une formation et d'une expérience en matière de participation du public. Ils seront nommés sur les projets d'aménagement qui ne relèvent pas de la commission nationale du débat public.

- **Délégués régionaux**

La commission nationale de débat public peut désigner un ou plusieurs délégués régionaux dans chacune des régions administratives. Les délégués ont une mission de promotion de la participation du public et de conseil d'animation du réseau des garants de la région.

➤ **Concertation préalable organisée par le maître d'ouvrage ou le Préfet.**

La concertation préalable concerne les projets, plans ou programme dont l'importance ne relève pas de la commission nationale de débat public.

Elle peut être demandée par la commission nationale du débat public qui dans ce cas nomme un garant, par la personne responsable du programme ou le maître d'ouvrage ou à la suite du droit d'initiative.

Déclaration d'intention

Est soumis à déclaration d'intention tout projet sous maîtrise d'ouvrage publique dont le montant est supérieur à dix millions d'euros hors taxe ou tout projet dont le montant des subventions publiques à l'investissement accordées sous forme d'aide financière nette est supérieur à 10 millions d'euros hors taxe.

La déclaration d'intention doit être publiée sur le site Internet du porteur de projet et comprend les motivations du projet, les incidences sur l'environnement, les solutions alternatives envisagées, les modalités prévues de concertation du public.

Droit d'initiative

Le droit d'initiative peut être exercé auprès du représentant de l'Etat par

- Un nombre de ressortissants majeurs de l'Union européenne résidant dans le périmètre défini dans la déclaration d'intention égal à 20% de la population lorsque des communes sont concernées ou 10% de la population si le périmètre s'étend sur un ou des départements ou une ou des régions.
- Un conseil régional, départemental ou municipal
- **Une association agréée au niveau national, ou deux associations locales ou une fédération d'associations.**

Sont concernés :

Les projets assujettis à une évaluation environnementale, le plan de prévention des risques technologiques, le plan de prévention des risques inondations le schéma directeur d'aménagement des eaux,

Ne sont pas concernés

Les plans programme pour lesquels le maître d'ouvrage a déjà organisé une concertation préalable, ni les procédures de modification des SCOT et des PLU qui bénéficient de dispositions spécifiques (voir partie 2 du guide)

Modalités de la concertation préalable

La concertation préalable est d'une durée minimale de quinze jours et d'une durée maximale de 3 mois. Quinze jours avant le début de la concertation, le public est informé des modalités et de la durée de la concertation par voie dématérialisée et par voie d'affichage sur le ou les lieux concernés par la concertation. Le bilan de cette concertation est rendu public. Le maître d'ouvrage indique les mesures qu'il juge nécessaire de mettre en place pour répondre aux enseignements qu'il tire de la concertation.

C- Les dispositifs de participation au niveau local

Pour ne pas alourdir le document, nous ne présenterons pas ici les instances de concertation qui existent au niveau international et national. Elles sont nombreuses et visent à élaborer des stratégies ou fixer des cadres pour l'action. Ces orientations, malheureusement peu prises en compte dans les politiques locales, rend indispensable la mobilisation des associations et des citoyens dans les dispositifs de concertation et le premier d'entre eux: l'enquête publique.

➤ L'enquête publique

Instauré en 1810 pour permettre de garantir la protection du droit de propriété lors d'expropriation, le dispositif de l'enquête publique a été notamment renforcé par la loi Bouchardeau de 1983 qui introduit la notion de protection de l'environnement. Depuis 2010, les réformes successives vont dans le sens d'une meilleure qualité de l'information donnée. Rendues obligatoires en 2017, les procédures dématérialisées devraient faciliter la consultation et la participation. L'enquête publique est réglementée par le code des relations entre le public et l'administration (Articles L134 et R134-3 à R134-34) et par le code de l'environnement (Articles L123-1 à L123-18 et R123-1 à R123-27).

L'enquête publique est ouverte et organisée par l'autorité compétente pour prendre la décision en vue de laquelle l'enquête est requise. Elle doit faire l'objet d'une publicité (voir encadré).

Les obligations d'information du public :

L'autorité organisatrice, après consultation du commissaire, précise par arrêté les modalités de l'enquête notamment :

- ❖ L'objet de l'enquête, les caractéristiques principales du projet, l'identité de la ou des personnes responsables du projet ou de l'autorité auprès de laquelle les informations peuvent être demandées.
- ❖ Le siège de l'enquête où toute correspondance postale peut être adressée et où un dossier papier doit être obligatoirement déposé
- ❖ L'adresse du site Internet comportant un registre dématérialisé sécurisé ou à défaut l'adresse électronique à laquelle le public peut transmettre ses observations et propositions.
- ❖ Les lieux, jours et heures où le commissaire enquêteur se tient à la disposition du public
- ❖ Le cas échéant, la date et le lieu des réunions d'information et d'échange envisagées
- ❖ La durée, le ou les lieux, ainsi que les sites Internet où à l'issue de l'enquête, le public pourra consulter le rapport et les conclusions du commissaire enquêteur (ou de la commission d'enquête).

L'ouverture de l'enquête et ses modalités doivent faire l'objet d'une publicité :

- ❖ Un avis est publié 15 jours au moins avant le début de l'enquête et pendant toute la durée de l'enquête.
- ❖ dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans le (ou les) département(s) concerné(s) avec un rappel dans les 8 premiers jours
- ❖ Sur le site Internet de l'autorité compétente et à défaut et à sa demande sur le site des services de l'Etat.
- ❖ par un affichage ou tout autre procédé selon les modalités fixées par l'autorité compétente.

La procédure est ouverte à tous, sans aucune restriction.

L'article L123-1 du code de l'environnement indique que :

« L'enquête publique a pour objet d'assurer l'information et la participation du public ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers lors de l'élaboration des décisions susceptibles d'affecter l'environnement. Les observations et les propositions recueillies au cours de l'enquête sont prises en considération par le maître d'ouvrage et par l'autorité compétente pour prendre la décision »

L'enquête publique est conduite par un ou plusieurs commissaires enquêteurs. Dans chaque département, une commission présidée par le Président du Tribunal administratif établit une liste d'aptitude des commissaires enquêteurs. **Ne peuvent être désignées commissaire enquêteur les personnes intéressées au projet à titre personnel ou en raison de leur fonction (L123-5 code de l'environnement).** Le commissaire enquêteur est soumis à un code de déontologie. Voir : <https://www.cnce.fr/commissaires-enqueteurs/ethique>

Le commissaire enquêteur a droit à une indemnité à la charge de la personne responsable du projet, qui comprend des vacations et le remboursement des frais qu'il engage pour l'accomplissement de sa mission.

Le rôle du commissaire enquêteur est de favoriser l'information et la participation du public, de recueillir les contre-propositions.

« Le commissaire enquêteur conduit l'enquête de manière à permettre au public de disposer d'une information complète sur le projet, plan ou programme, et de participer effectivement au processus de décision en lui permettant de présenter ses observations et propositions » (Article L123-13 du code de l'environnement).

Le commissaire enquêteur dispose d'un certain nombre de pouvoirs pour organiser l'enquête. Il peut :

1. Visiter les lieux après en avoir informé au préalable les propriétaires et les occupants
2. Faire compléter le dossier d'enquête **pour parfaire l'information du public,**
3. Provoquer l'organisation d'une réunion publique,
4. Prolonger la durée de l'enquête publique d'une durée maximale de 15 jours.
5. Demander au tribunal administratif de désigner un expert

Dans le délai d'un mois à compter de la clôture de l'enquête, le commissaire enquêteur établit un rapport qui relate le déroulement de l'enquête, analyse les observations recueillies et présente les contre-propositions. Il consigne ses conclusions motivées en précisant si elles sont favorables ou non à l'opération.

Le rapport du commissaire enquêteur est disponible sur Internet et accessible pendant un an.

Les observations et propositions faites par le public sont communicables aux frais de la personne qui en fait la demande pendant toute la durée de l'enquête. Depuis le 1^{er} mars 2018, elles sont consultables sur Internet (Article R123-13).

Cas particuliers :

- Si la personne responsable du projet souhaite apporter des modifications au dossier, l'enquête peut être suspendue pour une durée de six mois maximum. Une enquête complémentaire peut être réalisée. Elle est d'une durée de 15 jours.
- Si le commissaire enquêteur est défaillant, il peut être dessaisi du dossier par le Président du Tribunal administratif.

Le juge des référés doit accepter toute demande de suspension d'une décision prise après des conclusions défavorables du commissaire enquêteur, s'il y a un doute sérieux sur la légalité de l'enquête publique.

Lorsque les projets qui ont fait l'objet d'une enquête publique n'ont pas été entrepris dans un délai de 5 ans à compter de la décision, une nouvelle enquête publique doit être entreprise.

➤ Les consultations locales

• *Référendum local*

L'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale peut soumettre à référendum local tout projet de délibération tendant à régler une affaire de la compétence de cette collectivité.

Les maires organisent le scrutin.

Le projet soumis à référendum est adopté si la moitié au moins des électeurs a pris part au scrutin et s'il a réuni la moitié des suffrages exprimés (Articles LO1112-1 à LO1112-14 du code général des collectivités territoriales).

• *Consultation des électeurs*

Les électeurs d'une collectivité territoriale peuvent être consultés sur les décisions que cette collectivité envisage de prendre pour régler les affaires relevant de la compétence de celle-ci. La consultation peut être limitée aux électeurs d'une partie du ressort de la collectivité.

La consultation n'est qu'une demande d'avis.

Dans une commune, un cinquième des électeurs inscrits sur les listes électorales et dans les autres collectivités un dixième, peuvent demander à ce que soit inscrit à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de la collectivité l'organisation d'une consultation sur toute affaire relevant de la décision de cette assemblée. La décision appartient à la collectivité (Articles L1112-15 à L1112-23 du code général des collectivités territoriales).

Sur le même modèle, il existe également des consultations intercommunales (Article L5211-40 du code général des collectivités territoriales). Elles sont décidées sur proposition de l'ensemble des maires ou suite à la demande écrite de la moitié des membres de l'assemblée. Un cinquième des électeurs peut également faire la demande, mais sans obligation de prise en compte.

• *Droit de pétition*

L'Article 72-1 de la constitution prévoit depuis 2003 un droit de pétition.

Les électeurs pourraient demander l'inscription à l'ordre du jour de la collectivité une question relevant de sa compétence.

Ce droit ne peut être appliqué car la loi ordinaire qui devait fixer les modalités d'application n'a pas été publiée.

• *Consultation locale sur les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement*

L'ordonnance du 21 avril 2016 prévoit la possibilité pour l'Etat de consulter les électeurs d'une aire territoriale déterminée sur tout projet d'infrastructure ou d'équipement susceptible d'avoir une incidence sur l'environnement.

La consultation est décidée par un décret. L'Etat prend à sa charge les frais. La commission nationale du débat public est chargée de constituer le dossier et de le mettre à disposition sur son site. Les maires organisent le scrutin. Seules peuvent voter les personnes inscrites sur les listes électorales dans l'aire de la consultation.

➤ Autres commissions locales

• *Les conseils de quartier*

Prévus par la loi de démocratie de proximité de 2002, ils sont obligatoires dans les communes de plus de 80 000 habitants, facultatifs dans celles de 20 000 à 50 000 habitants. Les modalités de fonctionnement de ces comités sont définies par le conseil municipal.

- ***Les comités consultatifs intercommunaux***

Depuis la loi sur la démocratie de proximité, les intercommunalités peuvent créer des comités consultatifs sur toutes affaires d'intérêt général relevant de leur compétence. Les comités peuvent être consultés sur toute question ou projet intéressant les services publics et les équipements de proximité en rapport avec l'objet pour lequel ils ont été institués et ils peuvent transmettre au président des propositions sur ce même objet.

Ils comprennent toutes personnes désignées pour un an en raison de leur représentativité ou de leur compétence par l'organe délibérant sur proposition du Président, et notamment des représentants des associations locales (Article L5211-49-1 du code général des collectivités territoriales).

- ***Les commissions consultatives des services publics locaux***

Les communes de plus de 10 000 habitants et les intercommunalités de plus de 50 000 habitants doivent constituer des commissions consultatives des services publics locaux pour l'ensemble des services publics. Cette commission comprend des représentants de l'assemblée délibérante et des représentants des associations locales. Le Président de cette commission présente chaque année un état des travaux devant l'assemblée délibérante (Article L 1413-1 du code général des collectivités territoriales).

- ***Les commissions de suivi de site***

Elles remplacent depuis 2012, les comités locaux d'information et de concertation (CLIC) et les CLIS (commissions locales d'information et de surveillance). L'article L125-2-1 du Code de l'environnement prévoit que le Préfet peut créer autour des installations classées soumises à autorisation ou dans des zones comportant des risques industriels une commission de suivi lorsque les nuisances, dangers et inconvénients présentés par ces installations le justifient.

DEUXIEME PARTIE

LA CONCERTATION DANS L'ELABORATION DES DOCUMENTS D'URBANISME

I- Les enjeux des documents d'urbanisme.

La nécessité d'aménager le territoire est apparue en France dans les années 50 pour éviter une trop grande centralisation des activités sur Paris et sa banlieue et éviter un développement anarchique. Dans le contexte d'une organisation centralisée, la politique d'aménagement du territoire est une politique de l'Etat qui donne de grandes orientations : délocalisation des grandes administrations, création des villes nouvelles par exemple.

La loi Solidarité et Renouvellement Urbain dite loi SRU votée le 13 décembre 2000 apporte un profond renouvellement dans cette politique. Dans le contexte de la décentralisation des compétences et d'une nouvelle conception de l'action publique fondée sur les projets de territoire, elle impose de nouveaux documents d'urbanisme que sont les SCOT (Schémas de Cohérence Territoriale), les PLU (Plans Locaux d'Urbanisme) et les cartes communales.

La loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite loi Grenelle 2 fait des PLU et des SCOT les outils de la mise en œuvre des principes du développement durable : Ils doivent assurer une gestion économe de l'espace, examiner le lien entre transports collectifs et urbanisation, contribuer à réduire les émissions des gaz à effets de serre, etc. Ce sont ces fameux « Scot Grenelle » qui tardent tant à se mettre en place.

Depuis cette date, les lois successives ne font que renforcer l'importance de ces documents de planification. La loi ALUR (loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Renouvelé) du 27 mars 2014 a pour objectif d'accroître la construction de logements mais en freinant l'artificialisation des sols et en luttant contre l'étalement urbain. On peut également citer la loi LAAF (Agriculture, Alimentation, Forêt) qui demande à ce que soit pris en compte le « potentiel agronomique » des terres agricoles ainsi que la loi ACTPE (Artisanat, Commerce et Très Petites Entreprises) qui vise à maintenir le commerce de proximité. L'enjeu majeur est désormais l'application de ces dispositions.

La lecture des articles L101-1 et 2 du code de l'urbanisme (voir encadré ci-contre) nous montre l'importance de ces documents pour l'avenir de nos territoires. Il est donc essentiel de comprendre comment se construit la décision politique en matière d'aménagement du territoire et de mobiliser tous les moyens donnés pour contribuer à cette élaboration.

Avant de regarder les modalités de concertation proposées à la population et aux associations, nous présenterons succinctement les SCOT et les PLU.

Note 1 : nous ne traitons ici ni de la carte communale, dispositif plus allégé que peuvent choisir les communes rurales, ni du Règlement National d'Urbanisme qui s'applique lorsque les communes ne disposent d'aucun document d'urbanisme.

Note 2 : Lorsqu'aucune précision de code n'est donnée après la citation d'un article, il s'agit du code de l'urbanisme.

Objectifs généraux des SCOT et des PLU

Article L101-1 du code de l'urbanisme (modifié par l'ordonnance du 23 septembre 2015) :

Le territoire français est le patrimoine commun de la nation.

Les collectivités publiques en sont les gestionnaires et les garantes dans le cadre de leurs compétences.

En vue de la réalisation des objectifs définis à l'article L. 101-2, elles harmonisent leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace dans le respect réciproque de leur autonomie.

Article L101-2 du code de l'urbanisme (Modifié par Loi du 7 juillet 2016 - art. 105)

Dans le respect des objectifs du développement durable, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants :

1° L'équilibre entre :

- a) Les populations résidant dans les zones urbaines et rurales ;
- b) Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux ;
- c) Une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ;
- d) La sauvegarde des ensembles urbains et la protection, la conservation et la restauration du patrimoine culturel ;
- e) Les besoins en matière de mobilité ;

2° La qualité urbaine, architecturale et paysagère, notamment des entrées de ville ;

3° La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements motorisés et de développement des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile ;

4° La sécurité et la salubrité publiques ;

5° La prévention des risques naturels prévisibles, des risques miniers, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature ;

6° La protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts ainsi que la création, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques ;

7° La lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'économie des ressources fossiles, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables.

A- Le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT)

➤ Un projet intercommunal.

Le schéma de cohérence territoriale est élaboré par un établissement public de coopération intercommunale, ou par un syndicat mixte, constitué exclusivement des communes et établissements publics de coopération intercommunale compétents compris dans le périmètre du schéma. Cet établissement public est également chargé de l'approbation, du suivi et de l'évolution du schéma de cohérence territoriale (Article L143-16).

➤ Contenu du SCOT

Le SCOT comprend un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développement durables et un document d'orientations et d'objectifs (Article L141-2).

1) Le rapport de présentation

- **explique les choix retenus** pour établir le projet d'aménagement et de développement durables et le document d'orientations et d'objectifs en s'appuyant sur un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transport, d'équipement et de service.
- présente une **analyse de la consommation d'espaces naturels**, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du schéma et justifie les objectifs chiffrés de limitation de cette consommation.
- décrit l'articulation avec les documents de planification qui s'imposent à lui et en particulier le schéma d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, les directives de protection et de mise en valeur des paysages, les schémas directeur et d'aménagement et de gestion des eaux et les chartes de PNR. (Article L143-3).

- **comprend une évaluation environnementale.** Celle-ci « décrit les incidences notables que peut avoir le document sur l'environnement ; présente les mesures envisagées pour éviter, réduire, et dans la mesure du possible compenser ces incidences négatives ; expose les raisons pour lesquelles, notamment du point de vue de la protection de l'environnement, parmi les partis d'aménagement envisagés, le projet a été retenu » (Article L104-4).

2) Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme, du logement, des transports et des déplacements, d'implantation commerciale, d'équipements structurants, de développement économique, touristique, culturel, de développement des communications électroniques, de qualité paysagère, de protection et de mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers et des paysages, de préservation des ressources naturelles, de lutte contre l'étalement urbain, de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques (Article L141-4).

3) Le document d'orientation et d'objectifs (DOO) détermine

- **Les orientations générales de l'organisation de l'espace** et des grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser, les espaces ruraux, naturels et forestiers.
- **Les conditions d'un développement urbain maîtrisé** et les principes de restructuration des espaces urbanisés, de revitalisation des centres urbains et ruraux, de mise en valeur des entrées de ville, de valorisation des paysages et de prévention des risques.
- **Les conditions d'un développement équilibré dans l'espace rural** entre l'habitat, l'activité économique et artisanale, et la préservation des sites naturels, agricoles et forestiers.

Il assure la cohérence d'ensemble des orientations arrêtées dans les différents domaines. (Article L141-5).

Il précise les conditions d'une gestion économe des espaces (Articles L141-6 à 9), de la protection des espaces agricoles, naturels et urbains (Articles L141-10 et 11), de l'Habitat (Article L 141-12), des conditions de transports et des déplacements (L141-13 à 15), de l'équipement commercial et artisanal (Articles L141-16 et 17), de la qualité urbaine, architecturale et paysagère (Articles L141- 18 et 19).

Les dispositions du SCOT s'imposent aux Plans locaux d'urbanisme

B- Le Plan Local d'Urbanisme.

➤ Le périmètre du PLU.

Depuis les lois grenelle, le législateur tente d'étendre le périmètre des PLU.

L'article L153-1 énonce que : « *Le plan local d'urbanisme couvre l'intégralité du territoire de l'établissement public compétent en matière de PLU, de document d'urbanisme et de carte communale* ». Seule exception possible : les communes n'appartenant pas à un établissement public.

La loi ALUR a transféré la compétence urbanisme aux intercommunalités à la date du 27 mars 2017.

Exception : Les communes avaient la possibilité de s'opposer à ce transfert. Pour cela, il fallait que les communes délibèrent dans les trois mois qui précédaient le transfert. Si 25% des communes représentant au moins 20% de la population étaient contre, alors la compétence n'était pas transférée. **Dans les autres cas, le transfert s'est fait sans possibilité de revenir à la situation antérieure.**

Si le transfert ne s'est pas fait à la date du 27 mars 2017, le législateur ouvre deux possibilités nouvelles:

- L'intercommunalité peut délibérer à tout moment sur le transfert de la compétence.
- La compétence sera transférée de droit le premier jour de l'année suivant l'élection du Président de l'intercommunalité à la suite des prochaines élections municipales.

Dans les deux cas, les communes peuvent s'opposer au transfert dans les mêmes conditions que ci-dessus.

Note : Le législateur ne retient pas la dénomination de PLUI (PLU Intercommunal) parfois utilisé dans le langage courant.

➤ Contenu du PLU

Il comprend un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développement durables (PADD), des orientations d'aménagement et de programmation, un règlement et des annexes. (Article L151-2). Des plans de secteur peuvent également y être ajoutés.

1) Le rapport de présentation

- **Expose les choix retenus** pour établir le projet d'aménagement et de développement durables, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement. Il s'appuie sur un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, de surfaces agricoles, de développement forestier, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, des transports, de commerces, d'équipement et de services. Il analyse la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des 10 années précédant

l'approbation du plan et la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis, en tenant compte des formes urbaines et architecturales. Il expose les dispositions qui favorisent la densification de ces espaces ainsi que la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers.

- **Justifie** les objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain compris dans le projet d'aménagement et de développement durables au regard des objectifs de consommation d'espace fixés le cas échéant, par le schéma de cohérence territoriale et au regard des dynamiques économiques et démographiques. (Article L151-4).
- **Comprend une évaluation environnementale.** Celle-ci « décrit les incidences notables que peut avoir le document sur l'environnement ; présente les mesures envisagées pour éviter, réduire, et dans la mesure du possible compenser ces incidences négatives ; expose les raisons pour lesquelles, notamment du point de vue de la protection de l'environnement, parmi les partis d'aménagement envisagés, le projet a été retenu » (Article L104-4).

2) Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) définit :

- Les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de paysage, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques.
- Les orientations générales concernant l'habitat, les transports et les déplacements, les réseaux d'énergie, le développement des communications numériques, l'équipement commercial, le développement économique et les loisirs.

Il fixe des objectifs de modération de la consommation d'espace et de lutte contre l'étalement urbain (Article L.151-5).

3) Les orientations d'aménagement et de programmation comprennent, en cohérence avec le PADD, des dispositions sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements (Article L151-6)

Les orientations d'aménagement et de programmation peuvent notamment :

- Définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, notamment les continuités écologiques, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune
- Porter sur des quartiers ou des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager (Article L151-7)

4) Le règlement fixe, en cohérence avec le PADD, **les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols** permettant d'atteindre les objectifs mentionnés aux articles L101-1 à L101-3 (Article L151-8).

Le règlement fixe en particulier les règles d'affectation des sols et destination des constructions, les zones naturelles, agricoles et forestières, la mixité sociale et fonctionnelle en zones urbaines ou à urbaniser, la qualité urbaine architecturale, environnementale et paysagère (Articles L151-9 à 42).

Attention : Un décret publié le 28 décembre 2015 prévoit une modernisation du contenu des PLU. Les nouvelles dispositions seront applicables à compter du 1^{er} janvier 2016 pour les PLU révisés après cette date. Avant cette date, l'application est laissée au choix des collectivités. Il s'agit de faire une présentation thématique du règlement afin qu'il soit mieux articulé avec le PADD.

5) Les annexes comprennent les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol et figurant sur une liste dressée en conseil d'Etat. (Article L 151-43)

C- Ce que les documents d'urbanisme doivent prendre en compte ou intégrer.

➤ La constitution et la loi

Il est bon de rappeler les évidences. A notre constitution est adossée une charte de l'environnement qui annonce en particulier que les politiques publiques doivent appliquer les principes du développement durable et qu'il est un devoir de protéger l'environnement. Par ailleurs, de grandes lois ont été votées et n'attendent plus que leurs déclinaisons au niveau local :

- Loi d'avenir du 13/10/2014 pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt
- Loi du 17/08/2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte
- Loi du 7/07/2016 relative à la création, à l'architecture et au patrimoine
- Loi du 8/08/2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

➤ Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)

Depuis les lois de décentralisation, la Région a de plus en plus de compétences en particulier en matière de développement économique, de formation et de protection de l'environnement.

Elle a désormais l'obligation d'élaborer un schéma d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Article L4251-1 du code général des collectivités territoriales).

« Ce schéma fixe les objectifs de moyen et long termes en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, d'habitat, de gestion économe des espaces, d'intermodalité et de développement des transports, de maîtrise et valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique, de pollution de l'air, de protection et de restauration de la biodiversité, de prévention et de gestion des déchets. »

Il identifie également les voies et axes routiers qui constituent des itinéraires d'intérêt régional. Ces itinéraires doivent être pris en compte par le département dans le cadre de ses interventions.

Le SRADDET doit fixer des objectifs dans le respect de l'Article L101-2 du code de l'urbanisme. Une carte synthétique illustre les objectifs du schéma. Les règles sont regroupées dans un fascicule qui comprend des chapitres thématiques. Le fascicule indique les modalités de suivi de l'application des règles générales et de leurs incidences.

Le SRADDET doit être voté à la date du 27/07/2019. De nombreux schémas régionaux comme le plan régional de prévention et de gestion des déchets ou le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie dont les dispositions sont intégrées dans le SRADDET seront abrogés.

Le SRADDET est soumis à enquête publique

Les SCOT doivent prendre en compte les objectifs du SRADDET et être compatibles avec les règles du fascicule du SRADDET (Article L4251-3 du code général des collectivités territoriales)

Délai : la première révision du SCOT après l'adoption du SRADDET

➤ Les autres schémas

Les SCOT doivent être compatibles avec les schémas directeur d'aménagement et de gestion des eaux; les plans de gestion des risques inondations; les chartes des PNR; les directives de mise en valeur des paysages et les dispositions particulières aux zones de bruit des aéroports.

Ils doivent prendre en compte les schémas régionaux de cohérence écologique, les schémas régionaux des carrières et les schémas départementaux de la ressource forestière (Articles L.131-1 et 2).

La mise en conformité doit se faire dans le délai de 3 ans.

Les PLU doivent être compatibles avec les SCOT, les plans de déplacements urbains, les programmes locaux d'habitat et les dispositions particulières aux zones de bruit des aéroports.

Ils doivent prendre en compte le plan climat-air-énergie territorial et les schémas d'accès départementaux à la ressource forestière (Article L131-4 et 5).

La mise en conformité doit se faire dans le délai d'un an ou de trois ans si une révision est nécessaire.

Conformité, compatibilité et prise en compte : Des nuances qui peuvent faire toute la différence

Conformité : La norme doit être retranscrite à l'identique

Compatibilité : La retranscription ne doit pas être contraire à la norme supérieure mais il est possible de préciser et de développer

Prise en compte : La retranscription ne doit pas s'écarter des orientations générales, mais la marge d'interprétation reste importante.

II- Concertation et documents d'urbanisme

L'élaboration d'un document d'urbanisme nécessite plusieurs années et est ponctuée d'étapes essentielles qu'il est important de repérer si on veut contribuer au débat.

A- Les étapes de l'élaboration de la décision publique

➤ La prescription.

L'autorité compétente prescrit l'élaboration du SCOT ou du PLU. La délibération doit préciser les objectifs poursuivis et les modalités de concertation. (Articles L143-17 pour les SCOT et L 153-11 pour les PLU)

Les modalités de concertation sont prévues à l'article L 103-2 :

« Font l'objet d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées ».

La décision est notifiée aux personnes publiques associées

Les personnes publiques associées sont l'Etat, les Régions, les départements, les autorités organisatrices des transports, les chambres de commerce et d'industrie, les chambres de métier, les chambres d'agriculture, les communes et intercommunalités limitrophes. Elles peuvent demander à être consultées et elles émettent un avis sur le projet. Cet avis doit être joint à l'enquête publique. (Articles L132-7 à 13).

La délibération prescrivant le SCOT est également transmise à la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers.

➤ Le Plan d'Aménagement et de développement durables

Un débat doit avoir lieu au sein de l'organe délibérant dans les deux mois avant l'examen du projet de PLU et dans les quatre mois du vote du projet de PLU.

Dans le cas des PLU mis en œuvre par l'intercommunalité, le débat a également lieu dans chaque conseil municipal concerné (Articles L143-18 et L153-12)

➤ L'arrêt du projet

L'organe délibérant arrête le projet de schéma ou de plan et le soumet pour avis aux personnes publiques associées, aux communes et groupement de communes membres de l'établissement public (Articles L143-20 et L153-16).

Lorsqu'une commune estime que l'un de ses intérêts essentiels est compromis par le projet de SCOT, elle peut saisir l'autorité administrative compétente de l'Etat (Article L143-21). Le Préfet peut alors réunir la commission de conciliation prévue à cet effet.

Lorsque l'une des communes, membre de l'intercommunalité émet un avis défavorable sur le PLU qui la concerne directement, l'intercommunalité délibère à nouveau et arrête le projet de PLU à la majorité des 2/3 (Article L153-15).

La délibération qui arrête le projet de PLU ou de SCOT peut simultanément tirer le bilan de la concertation (Articles R143-7 et R153-3).

➤ L'enquête publique.

Les PLU et les SCOT sont soumis à enquête publique (Article L143-22 et L153-19) selon la procédure habituelle (Voir page 17).

Le dossier de l'enquête comprenant le rapport et les conclusions motivées est transmis au Préfet dans un délai d'un mois à compter de la date de clôture de l'enquête. Le rapport et les conclusions du commissaire enquêteur ont pour seule fonction d'éclairer l'autorité compétente pour prendre sa décision. L'avis du commissaire enquêteur ne lie pas l'autorité compétente qui peut donc autoriser l'opération même en cas d'avis défavorable. Cependant, un avis défavorable peut avoir des conséquences lors des recours contentieux.

➤ L'approbation

Après l'enquête publique, le document, éventuellement modifié, est approuvé par l'organe délibérant (Articles L143-23 et L153-21). **Il est ensuite tenu à la disposition du public.**

Le SCOT est exécutoire dans les deux mois qui suivent sa transmission à l'autorité administrative compétente de l'Etat.

Le PLU est exécutoire dès sa publication sauf si le territoire n'est pas couvert par un SCOT ou s'il tient lieu de programme local de l'habitat.

➤ L'évaluation

L'évaluation se généralise dans l'action publique depuis les années 90. Elle a pour but de s'assurer de la pertinence, l'efficacité et l'efficience des politiques publiques. Elle ne se limite pas à des aspects quantitatifs mais doit aussi apporter une analyse qualitative.

○ **Tous les 6 ans pour les SCOT**

Six ans au plus tard après la délibération portant approbation du schéma de cohérence territoriale, l'établissement public procède à une analyse des résultats de l'application du schéma en matière d'environnement, de transport et de déplacements, de maîtrise de la consommation d'espace et d'implantation commerciale, et délibère sur son maintien en vigueur ou sur sa révision partielle ou complète.

« Cette analyse est communiquée au public et à l'autorité administrative compétente. À défaut d'une telle délibération, le schéma de cohérence territoriale est caduc » (Article L143-28).

○ **Tous les 9 ans pour les PLU**

« neuf ans au plus tard après la délibération portant approbation du PLU, l'organe délibérant procède à une analyse des résultats de l'application du PLU, au regard des objectifs visés à l'article L110-2 »(Article L153-27).**L'analyse des résultats donne lieu à une délibération**

Lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre exerce la compétence relative au plan local d'urbanisme, son organe délibérant tient, au moins **une fois par an, un débat portant sur la politique locale de l'urbanisme** (Article L5211-62 du Code général des collectivités territoriales).

➤ La révision ou les modifications

Le SCOT fait l'objet d'une révision lorsque l'établissement public souhaite modifier les orientations du PADD ou les dispositions du Documents d'Orientation et d'Objectifs concernant la gestion et la protection des espaces. Dans ce cas, le débat sur le PADD peut avoir lieu dès la mise en révision du schéma.

Le plan local d'urbanisme doit être révisé pour :

- Changer les orientations du PADD
- Réduire un espace boisé classé, une zone agricole ou une zone naturelle et forestière,
- Réduire une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels ou d'une évolution de nature à induire de graves risques de nuisance
- Ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser qui dans les neuf ans suivant sa création n'a pas été ouverte à l'urbanisation. (Article L153-31)

Pour les changements moins importants, les SCOT et les PLU peuvent faire l'objet de modifications de droit commun ou simplifiées (Articles L143-32 à 39 et Articles L153-36 à 53)

Attention : les modifications simplifiées ne donnent pas lieu à enquête publique. Les observations du public sont consignées sur un registre qui doit être conservé. Bien vérifier le cadre légal précis en cas de procédure de modification

B- Droit des associations et des habitants

Les documents d'urbanisme sont des élaborations complexes. Il est important de ne pas attendre la fin de la procédure et l'enquête publique pour prendre connaissance du projet. D'une part, les enjeux sont importants et leur analyse demande du temps. D'autre part, il est souhaitable de pouvoir exprimer le plus en amont possible les avis notamment dans la phase de concertation préalable à l'arrêt du projet.

➤ Concertation et consultation

Le pouvoir de décider des modalités de concertation appartient exclusivement au Président de l'intercommunalité ou au Maire. Elles varient selon leur volonté d'engager un vrai dialogue avec les habitants. Il y a au minimum quelques réunions publiques.

Par contre, ce qui est inscrit dans la délibération doit être appliqué. Une copie de la délibération peut être obtenue dans les conditions habituelles de transmission des documents administratifs.

En complément, le code de l'urbanisme prévoit pour **les associations agréées un droit de consultation si elles en font la demande.**

Article L132-12 : « *sont consultées à leur demande (...) les associations locales d'usagers agréées et les associations agréées pour la protection de l'environnement* »

Deux types d'associations sont concernés :

- Les associations agréées pour la protection de l'environnement au titre de l'article L141 du code de l'environnement. Rappelons que depuis 2012 seules les associations ayant une compétence départementale peuvent obtenir cet agrément.
- Les associations locales d'usagers agréées. L'agrément ne peut être demandé que pour la commune où l'association a son siège social et les communes limitrophes (Articles R 132-6 et R 132-7). Ces associations doivent exercer des activités désintéressées en rapport avec l'urbanisme

Attention: Les autres associations ne sont pas considérées comme compétentes pour être consultées. Nécessité de bien travailler sur les objectifs des associations au moment de leur création ou de modifications des statuts.

➤ Informations portées à connaissance

La démarche projet implique que la décision publique doit se fonder sur un état des lieux et une analyse du territoire. Pour faciliter le diagnostic, l'autorité administrative de l'Etat transmet à la connaissance des communes et de leurs groupements l'ensemble des études dont elle dispose et qui sont nécessaires à l'exercice de leur compétence. Il fournit notamment les études techniques en matière de prévention des risques et de protection de l'environnement, ainsi qu'en matière d'inventaire général du patrimoine culturel

Les informations portées à connaissance sont tenues à la disposition du public par les communes ou leurs groupements compétents (Article L132-3).

Il est important d'obtenir ces documents qui peuvent très utilement appuyer la réflexion et construire l'argumentation.

➤ Bilan de la concertation

L'intercommunalité ou la commune sont tenues de tirer le bilan de la concertation (Article L103-6). Ce bilan a lieu au plus tard en même temps que le vote de l'arrêt du projet de schéma ou de plan.

Pour que les observations figurent dans ce bilan il importe donc de communiquer à la collectivité les observations le plus en amont possible. En général, il existe un registre de concertation sur lequel ces observations peuvent être consignées.

➤ Enquête publique

A cette étape, on peut consulter le dossier dans son intégralité, prendre connaissance de l'avis des personnes publiques associées et de l'avis de l'autorité environnementale.

La dématérialisation des enquêtes permet un meilleur accès au dossier. Néanmoins, nous conseillons de rencontrer le commissaire enquêteur et de lui transmettre un document écrit. Si le document est remis à la permanence, on peut demander au commissaire enquêteur un reçu. Toute difficulté au cours de l'enquête publique peut être signalée au Président du Tribunal Administratif.

➤ Portail national de l'urbanisme

En 2016 a été créé un portail national qui vise à rassembler l'ensemble des documents d'urbanisme et des servitudes d'utilité publique à l'échéance de 2020. Les collectivités ont l'obligation de déposer leurs documents d'urbanisme sur ce site (Article L133-2).

Actuellement, nous pouvons trouver pour l'Oise les SCOT du Vexin Thelle, du pays de Valois et de Basse Automne Plaine d'Estrées.

Voir : <https://www.geoportail-urbanisme.gouv.fr>

En attendant les SCOT et les PLU sont consultables au siège de l'établissement public ou de la mairie compétents (Article L133-6). Ils sont le plus souvent publiés sur les sites Internet.

TROISIEME PARTIE

VERS UNE CHARTE DE LA CONCERTATION

En 2009, lorsque nous avons proposé la première version de la charte de concertation dans l'élaboration des documents d'urbanisme, nous étions très novateurs. Seules quelques collectivités locales disposaient de ces outils visant à faciliter le dialogue. La plus complète, celle du Grand Lyon,⁹ avait un titre explicite : « **Relever le défi de la lisibilité, relever le défi de l'efficacité, relever le défi de la convivialité** ». La communauté d'agglomération de Vitry disposait également d'une charte en vue de l'élaboration de son agenda 21.

Le ministère de la transition écologique et solidaire propose également une charte de la participation du public et la ville de Paris vient de voter la sienne. Néanmoins ces documents restent très généraux et à notre connaissance, il n'existe aucune charte spécifique à l'élaboration des documents d'urbanisme. De ce fait, notre document garde toute sa pertinence.

Nous continuons à penser que la signature de telle charte permettait d'engager un « **dialogue sur les conditions du dialogue** » qui serait tout à fait utile. Le dialogue territorial, inscrit dans les principes fondamentaux de notre République, n'est que peu mis en œuvre dans la déclinaison de l'action publique. Trop souvent sur le terrain nous faisons le constat de cette coupure dont parlent les sociologues. Cette rupture du lien entre les gouvernants et les gouvernés qui a produit atonie du citoyen d'un côté, relations conflictuelles de l'autre. Trop souvent des décisions ont été prises dans le secret, sans écouter les observations de ceux qui connaissent le territoire car ils y vivent au quotidien. On commence à en mesurer aujourd'hui les conséquences sur le plan social et environnemental. Dans une société qui se fragmente, restaurer le dialogue territorial est essentiel à la cohésion des territoires et le ROSO entend apporter là sa contribution.

Avant de présenter le texte de la charte, rappelons brièvement quels sont ses objectifs.

A- Une charte pour préciser les conditions du dialogue.

Nous l'avons vu en début de ce document, les sources de droit sur le principe de participation sont nombreuses et le premier objectif de la charte est de présenter le cadre légal (Titre 1). Le respect de la légalité est bien sûr la première condition pour pouvoir travailler ensemble.

Mais si le législateur affirme le droit à l'information et à la participation, il ne précise pas les conditions de mise en œuvre. Il laisse libre le Président de l'ECPI ou le Maire définir les modalités de concertation, les mettre en œuvre et les évaluer.

➤ Agir de concert.

Pour travailler ensemble, il faut en premier lieu être au même niveau d'informations. C'est pourquoi **la qualité de l'information est un préalable à tout débat**. L'article 7 de la charte insiste sur la nécessité d'une information régulière présentée de façon accessible au plus grand nombre : journaux, expositions, visites sur le terrain, etc. Les sites Internet sont évidemment des outils indispensables mais ne peuvent être la seule source d'information pour tenir compte des personnes non-utilisatrices.

Mais, l'information ne suffit pas. Concertation signifie agir de concert et pour cela il faut créer des instances de dialogue. L'article 8 précise les conditions de **la qualité du débat public**. Il faut mettre en place des outils de communication qui **favorisent la réflexion, l'expression des différents points de vue et l'échange**. La simple mise à disposition d'un registre restreint

⁹ disponible : <http://www.grandlyon.com/Charte-de-la-participation.1376.0.html>

l'expression citoyenne à ceux qui osent se présenter dans un service public et savent formuler leurs observations par écrit. De même, les réunions publiques ne doivent pas être un simple lieu de transmission d'informations. Le débat doit y être organisé. Enfin, **les représentants des associations doivent pouvoir participer aux réunions de travail** avec les personnes publiques associées et le bureau d'étude pour suivre l'évolution de la discussion. Elles ne peuvent être force de propositions dans l'élaboration du document qu'à cette condition.

Bien évidemment le dispositif de concertation ne se substitue pas à l'assemblée délibérante qui prend la décision en dernier ressort comme il est précisé à l'article 4. La concertation a pour but d'ouvrir le débat et de permettre un choix éclairé. De même, les associations gardent le pouvoir de recourir à des procédures judiciaires si elles ne sont pas d'accord avec la décision prise. Néanmoins, une concertation bien conduite, en permettant une meilleure compréhension des enjeux, devrait permettre d'éviter les procédures judiciaires.

➤ Animation du dispositif

Concertation ne signifie pas que tout le monde soit du même avis. Bien au contraire, il s'agit d'explorer les différents choix possibles en analysant les aspects positifs et négatifs.

Il importe que le dialogue se fasse dans le respect réciproque de la parole des uns et des autres. C'est pourquoi une personne doit être désignée comme garante du bon déroulement de la concertation (Article 5). Ce chef de projet aurait pour rôle l'animation des réunions en facilitant la prise de parole et la gestion des conflits. La mauvaise animation des réunions est souvent source de malentendus et ensuite de conflits. La nécessité d'avoir un garant de la concertation se retrouve dans les autres chartes de la participation :

Ainsi, l'article 1 de la charte du ministère de la transition écologique et solidaire précise :

« Pour renforcer la qualité du dialogue et la confiance entre les participants, le porteur de projet fait appel à un tiers garantissant le processus participatif ou à des participants ayant cette fonction. Ce dispositif répond à un objectif de neutralité et d'impartialité sur la conduite du processus participatif. Il relève autant que possible, d'un consensus entre les participants avant sa mise en place. »

La charte de l'intercommunalité de Vitré précisait le rôle de l'animateur :

« L'animateur assure une fonction de médiation entre les différents participants ; il veille au respect de l'ordre du jour, distribue et régule les prises de parole, propose des éléments de synthèse, et fait procéder à la validation des propositions ».

Ce constat est aussi fait par le sociologue Loïc Blondiaux. Dans ses travaux sur la démocratie participative, il insiste également sur la nécessité d'avoir un animateur neutre qui favorise le dialogue entre les parties prenantes.

« Les dispositifs de participation contemporains mettent en scène de nouveaux acteurs qui se placent à l'interface entre le public et les autorités commanditaires. La question du statut de ces animateurs est fondamentale. Pour que l'institutionnalisation de la participation puisse entraîner des effets, il est essentiel que ces intermédiaires jouissent d'une indépendance réelle à l'égard de tous les autres acteurs en présence.

L'autorité des animateurs est d'abord indispensable au crédit des instruments mis en place. La gestion des instances participatives au plan local est trop souvent confiée à de jeunes chargés de mission ou à des élus périphériques qui ne parviennent pas à asseoir leur légitimité au sein de l'appareil municipal. À l'inverse, lorsque l'expérience est portée par un élu de poids ou par la Direction générale des Services, la donne change radicalement et a des chances de produire des effets.

Mais il convient aussi que puisse émerger, autour de la participation, ce que l'on pourrait appeler un pouvoir neutre sous la forme d'un acteur tiers, garant du bon déroulement des opérations de participation. La caractéristique principale de ces nouveaux acteurs tient à leur loyauté exclusive aux principes même de la délibération démocratique, indépendante de toute autre forme d'engagement » (Blondiaux, 2008, p.103 et 104).

B- Contenu de la charte

Ce document est une proposition à usage des collectivités, des intercommunalités et des associations. Il peut tout à fait être modifié et adapté à des demandes plus spécifiques ou des enjeux locaux particuliers.

CHARTRE DE LA CONCERTATION DANS LES POLITIQUES D'AMENAGEMENT LOCAL

P r é a m b u l e

Depuis les années 2000 et la loi Solidarité et Renouvellement Urbain, les politiques d'aménagement du territoire se sont radicalement transformées. La dimension nationale s'est effacée au profit de projets locaux inscrits dans des dynamiques européennes et internationales. Les mutations économiques ne peuvent plus être ignorées et les nécessités d'un développement viable, vivable et équitable s'imposent. La planification demandée par le législateur conduit à une réflexion prospective qui ne peut être que collective puisque c'est l'avenir même de tous ceux qui vivent, grandissent et travaillent sur le territoire qui est concerné.

ARTICLE 1 : OBJECTIF DE LA CHARTRE

La présente charte constitue l'engagement des signataires sur les modalités de mise en œuvre d'une concertation favorisant le dialogue entre les élus, les personnes publiques associées, les associations et les habitants, dans le but d'enrichir et améliorer la qualité de la décision publique.

Cette charte s'inscrit dans le cadre législatif existant.

Les signataires de la présente charte s'engagent à la faire connaître et à favoriser son application.

T i t r e 1 : C a d r e j u r i d i q u e

ARTICLE 2 : DISPOSITIONS ISSUES DE LA LEGISLATION ENVIRONNEMENTALE

- Article 7 de la charte de l'environnement adossée à la constitution « Toute personne a le droit, dans des conditions et des limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. »
- Article L110-1 du code de l'environnement.
4°) le principe de participation, selon lequel chacun a accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et aux activités dangereuses, et le public est associé au processus d'élaboration des projets ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire. »
- Article L120-1 du code de l'environnement créé par l'ordonnance du 3 août 2016
Il précise les objectifs de la participation du public :
« La participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement est mise en œuvre en vue :

1^{er} D'améliorer la qualité de la décision publique et de contribuer à sa légitimité démocratique

2° D'assurer la préservation d'un environnement sain pour les générations actuelles et futures

3° De sensibiliser et d'éduquer le public à la protection de l'environnement

4° D'améliorer et de diversifier l'information environnementale »

Il confère des droits aux citoyens :

« La participation confère le droit au public :

*1° **D'accéder aux informations** pertinentes permettant sa participation effective*

2° De demander la mise en œuvre d'une procédure de participation dans les conditions prévues au chapitre I

*3° De disposer de délais raisonnables pour **formuler des observations et des propositions***

*4° D'être **informé** de la manière dont il a été tenu compte de ses observations et propositions dans la décision d'autorisation ou d'approbation »*

ARTICLE 3 : DISPOSITIONS ISSUES DE LA LEGISLATION SUR L'URBANISME

Le code de l'urbanisme mentionne que l'établissement public de coopération intercommunale ou la collectivité qui prescrit l'élaboration ou la révision du SCOT ou du PLU (Article L143-17 et L 153-11) précise dans la délibération les modalités de concertation.

- Article L103-2 du code de l'urbanisme

*« Font l'objet d'une **concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées** : l'élaboration ou la révision du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d'urbanisme ».*

- Article L103-3 du code de l'urbanisme.

« Les objectifs poursuivis et les modalités de la concertation sont précisées par (...) l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement public »

- L'article L132-12 du code de l'urbanisme accorde un droit spécifique aux associations agréées.

« Sont consultées à leur demande pour l'élaboration des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme :

1^{er} Les associations locales d'usagers agréées dans des conditions définies en conseil d'Etat

2^{ème} Les associations de protection de l'environnement agréées mentionnées à l'article L141-1 du code de l'environnement. »

Titre 2 : Mise en œuvre de la concertation

ARTICLE 4 : DEFINITION DE LA CONCERTATION

Selon une étude du Commissariat général du Plan¹⁰, les objectifs de la concertation peuvent être déclinés ainsi :

« -ouvrir un débat sur l'opportunité de la décision, ses justificatifs économiques et / ou sociales, face aux conséquences inéluctables mais qui, potentiellement peuvent être admises ;

¹⁰ Marc GUERIN (coord), Conflits d'usage à l'horizon 2020. Quels nouveaux rôles pour l'Etat dans les espaces ruraux et périurbains, la documentation française, 2005, p. 60

- identifier la totalité des choix envisageables dans la plus large gamme des solutions réalistes ;
- cerner les points d'accord et ceux de désaccord entre les parties en dressant, au besoin, un constat clairement argumenté des différents aspects du désaccord ;
- énoncer et expliquer l'évincement d'autres solutions envisageables ;
- permettre un choix mieux éclairé et tenir compte, dans les modalités d'application, d'intérêts ou de suggestions dont la prise en compte ne remet pas en cause l'essentiel »

La concertation apparaît ainsi comme une **méthode d'élaboration et de conduite de projet**.

Elle est destinée à améliorer la lisibilité de l'action publique, enrichir le contenu des projets, faciliter leur réalisation et leur appropriation. La concertation se distingue à la fois de la négociation car elle n'aboutit pas nécessairement à une décision, et de l'information car elle implique de prendre en compte les multiples avis qui s'expriment. De plus, le temps de la concertation est différent du temps de l'enquête publique qui se déroule après l'arrêt du projet.

Comme l'indique l'article L120-1 du code de l'environnement, la concertation vise précisément à « améliorer la qualité de la décision publique ». La décision finale reste en tout état de cause de la responsabilité de l'assemblée délibérante de la collectivité ou de l'établissement public.

ARTICLE 5 : ANIMATION ET IMPLICATION DES HABITANTS.

Comme le décrit le commissariat général au Plan, la concertation suppose la confrontation entre les parties, l'échange d'arguments, l'explicitation des points de vue de chacun.

« La concertation permet de confronter les objectifs des interlocuteurs, de diversifier, les approches sectorielles comme les registres d'expertise. Les points de vue s'expriment selon des lexiques (profanes, techniques, vernaculaires) spécifiques. Ils se réfèrent aussi à des conceptions territoriales souvent différentes, le territoire étant perçu selon les cas comme un support de production, un capital foncier, un patrimoine culturel et naturel à transmettre aux générations futures. »¹¹

Pour faciliter l'expression du plus grand nombre, **une personne garante du bon déroulement de la concertation** est désignée. Elle est alors chargée d'animer le débat et de garantir le respect réciproque de chacune des parties prenantes.

Afin de faciliter l'implication des habitants, une explication claire devra être fournie sur ce qu'est un SCOT ou un PLU, les objectifs poursuivis et les modalités prévues pour son élaboration. L'importance du Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD) devra être mise au regard des enjeux plus globaux.

L'article L132-3 précise que **les informations portées à connaissance** par les services de l'Etat **sont tenues à la disposition du public**. Elles sont essentielles à l'élaboration du diagnostic. Présentées sous une forme accessible, elles doivent faciliter la compréhension des enjeux par tous et permettre de construire une vision collective à partir d'éléments objectivés.

Titre 3 : Les modalités de la concertation

ARTICLE 6 : ACCES A L'INFORMATION

Une information de qualité est un préalable à toute concertation. Pour toucher le plus grand nombre, elle doit utiliser plusieurs vecteurs qui peuvent être :

¹¹ Op. Cit. P.62

- Article dans le bulletin municipal
- Lettre spécifique diffusée dans les boîtes aux lettres
- Panneaux lumineux
- Mise à disposition sur le site Internet de la collectivité ou de l'Intercommunalité de tous les documents existant au fur et à mesure de l'évolution du projet et du calendrier des réunions.

L'information doit être à la fois complète et accessible au plus grand nombre. Des formes originales de présentation comme des expositions doivent être trouvées pour faciliter la lisibilité du projet.

Les dossiers sont consultables en mairie tout au long de la procédure. L'information doit également **être régulière**. Au moins une fois par an, les habitants doivent être tenus au courant de l'état d'avancement du dossier.

ARTICLE 7 : QUALITE DU DEBAT PUBLIC

La qualité du débat public est nécessaire pour un projet partagé avec la population. Une participation large permet de justifier les choix politiques pour une meilleure transparence et une meilleure confiance. Le registre de concertation est un outil nécessaire mais il ne suffit pas à assurer une bonne qualité du débat.

Des réunions publiques doivent être organisées régulièrement aux moments de l'élaboration du document **et dans les temps forts de sa mise en œuvre**. Elles ne doivent pas être de simples réunions d'information mais **favoriser une expression large du plus grand nombre**. Bien évidemment, les structures de concertation déjà existantes pourront être sollicitées.

L'article L 103-6 du code de l'urbanisme précise que l'organe délibérant arrête le bilan de la concertation. Il est souhaitable que le bilan donne lieu à **un rapport écrit** communicable, qui reprend le contenu des différentes réunions publiques et les observations inscrites sur le registre de concertation, et **apporte les réponses aux questions posées par les habitants et les associations** au cours de la phase de concertation.

ARTICLE 8 : PARTICIPATION DES ASSOCIATIONS

Les associations, en tant que représentant des collectifs de citoyens, sont des partenaires privilégiés de la concertation. Elles réunissent des compétences dans différents domaines et peuvent étudier les dossiers de manière approfondies. Le plus souvent, elles mènent en leur sein des débats susceptibles d'enrichir la réflexion. Conformément à l'article L 132-12 du code de l'urbanisme, les associations signataires de la présente charte sont consultées régulièrement. Elles sont représentées dans le comité de pilotage et dans les différentes commissions de travail qui participent à l'élaboration du document d'urbanisme. Elles sont consultées sur le bilan de la concertation prévu à l'article L 103-6.

La concertation se poursuit dans les temps forts de la mise en œuvre du plan ou du schéma (révisions, modifications) et en particulier :

1^{er}) Dans les procédures de Zone d'Aménagement Concerté prévues à l'article L 311-1 du code de l'urbanisme

2) Au moment de l'évaluation des documents d'urbanisme.

Les articles L143-28 et L 153-27 du code de l'urbanisme oblige les organes délibérants à évaluer les documents d'urbanisme et à faire une **analyse des résultats de l'application du schéma ou du plan**. Cette évaluation donne lieu à une délibération.

En amont de la délibération, l'évaluation est présentée aux associations signataires de la charte qui peuvent communiquer leurs propres éléments d'évaluation, faire des propositions d'amélioration de la mise en œuvre du document d'urbanisme, présenter une demande argumentée de révision ou de modification du document.

Ces observations et propositions sont présentées aux membres de l'assemblée délibérante avant leur vote.

ARTICLE 9 : L'ENGAGEMENT DU ROSO

Le ROSO (Regroupement des Organismes de Sauvegarde de l'Oise) s'engage à sensibiliser, informer et former ses associations adhérentes afin qu'elles **participent aux dispositifs locaux de concertation dans le but d'y apporter des propositions constructives.**

Fait à

le

Président.e de l'Etablissement public
ou de la collectivité territoriale

Président.e du ROSO

Président.e.s de ou des associations locales

CONCLUSION

Nous faisons un double constat. D'une part, la revendication des associations de protection de l'environnement et des citoyens d'exprimer leur point de vue dans les opérations d'aménagement en amont de la décision politique est un droit reconnu par la loi. D'autre part, les documents d'urbanisme sont des outils majeurs de l'action publique locale. Ils doivent permettre une réflexion prospective et porter une vision pour le territoire.

Au fur et à mesure des transformations législatives, on voit que se concentre sur les SCOT l'obligation de prendre en compte tous les enjeux de la durabilité et en particulier, le dérèglement climatique, le maintien de la biodiversité, la préservation des espaces agricoles et naturels et la cohésion sociale. C'est notre avenir et celui de nos enfants qui se joue là.

Nous considérons que des décisions de cette importance ne peuvent pas se prendre uniquement par des élus et des employés de bureaux d'étude qui dans la plupart des cas ne connaissent pas le territoire. C'est pourquoi nous demandons que le principe de la participation affirmé dans la charte de l'environnement se décline de façon plus précise lors de l'élaboration de document d'urbanisme. Mais, bien évidemment, pour les territoires où il n'y a pas de tradition de dialogue, celui-ci est d'emblée difficile. C'est pourquoi, il importe de fixer en amont un cadre qui permet de préciser le rôle de chacune des parties prenantes et de le formaliser.

La charte de la concertation que nous proposons aujourd'hui est un document qui ne doit pas rester figé. Il peut être amendé et modifié pour répondre à des besoins plus locaux. L'objectif prioritaire est d'engager un dialogue sur les conditions du dialogue en amont de la procédure en mettant en lumière des principes juridiques peu connus afin d'ouvrir un débat loyal et constructif.

Loïc Blondiaux, le nouvel esprit de la démocratie.

« La maîtrise du cadre de la participation, comme nous l'avons vu, constitue un enjeu de pouvoir décisif, il importe qu'il puisse être négocié. Il importe également que les règles institutionnelles de la discussion, lorsqu'elles sont établies, soient exposées clairement afin que chacun des interlocuteurs puisse prendre appui sur elles et les invoquer. Il est significatif qu'en Amérique du Nord aient été mis au point depuis longtemps des codes écrits permettant d'organiser toute négociation, qu'elle qu'en soit la nature (comme la code Morin au Québec ou les Robert's Rules of Order aux Etats-Unis). En France, l'arbitraire le plus total règne en matière d'organisation de la délibération participative. Comme si la simple confrontation physique des interlocuteurs suffisait à garantir la possibilité d'une discussion organisée et productive. Il n'en est rien et l'on peut s'interroger sur les effets de telles différences culturelles dans l'approche des pratiques d'assemblée » (Blondiaux, 2009, p.102).

« La participation exige un horizon d'action. Celui-ci peut cependant être plus ou moins proche. Il peut s'agir de s'orienter face à une question complexe et lourde d'incertitudes; de décider de la réalisation d'un projet ou de planifier l'avenir de la communauté. Dans toutes les hypothèses, la relation de la participation à la décision finale doit être clairement précisée et, dans l'idéal, faire l'objet d'une charte explicite. C'est à cette condition, et à cette condition seulement, que les citoyens pourront juger de manière informée de l'opportunité de leur participation et en accepter sereinement les droits et les devoirs » (Blondiaux, 2009, p.109).

Bibliographie, sitographie

Livres :

- BLONDIAUX Loïc (2009). *Le nouvel esprit de la démocratie*. Le seuil.
- BACQUE Marie-Hélène, et SINTOMER Yves (2010). *La démocratie participative inachevée*. Yves Michel éditeur.
- CALLON Michel, LASCOUMES Pierre, BARTHE Yannick. 2001. *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*. Le seuil.
- CLERC Denis, CHALON Claude (Dir.) (2008) *Pour un nouvel urbanisme : la ville au cœur du développement durable*. Editions Yves Michel.
- CORCUFF Philippe (2006). La question démocratique entre présupposés philosophiques et défis individualistes in CAILLE Alain (Dir.) *Quelle démocratie voulons-nous ? La découverte*
- COUTROT Thierry (2006) Multitude et démocratie : Le grand saut périlleux in CAILLE Alain (Dir.) *Quelle démocratie voulons-nous ? La découverte*
- HATZFELD Hélène (2005). *Faire de la politique autrement : les expériences inachevées des années 1970*. Presses universitaires de Rennes.
- HAUPTAMNN Eléonore, WATES NICK (2010) *Concertation citoyenne en urbanisme*. ADELS
- LAURENT Eloi (2017). *A l'horizon d'ici. Les territoires au cœur de la transition social-écologique*. Le bord de l'eau.
- MAHET Pierre (2005) *Pour une culture de la participation*. Adels
- MOREAU DEFARGES Philippe (2003). *La gouvernance*. PUF.
- PAQUOT Thierry (2010). *L'urbanisme, c'est notre affaire!*. Editions atalante
- RAYSSAC Gilles-Laurent, De LA GUERONNIERE Christian (2006) *Guide de la concertation locale pour une meilleure définition du « vivre ensemble » au niveau local*. Territoriales éditions.
- VERDIER Philippe (2009). *Le projet urbain participatif*. Editions Yves Michel.

Documents

- Stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable 2015-2020
<https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/strategie-nationale-transition-ecologique-vers-developpement-durable-2015-2020>
- Charte de la participation du public proposée par le Ministère de la transition écologique et solidaire suite à l'ordonnance de 2016 :
<https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/charte-participation-du-public>
- Charte de la participation de la communauté urbaine du Grand Lyon.
<http://www.grandlyon.com/Charte-de-la-participation.1376.0.html>
- Charte parisienne de la participation
<https://www.paris.fr/actualites/consultation-numerique-chartre-parisienne-de-la-participation-4580>

Sites :

- Université virtuelle de l'environnement et du développement durable : <https://www.uved.fr/>
- Commission nationale du débat public : <https://www.debatpublic.fr/>
- Ministère de la transition écologique et solidaire : <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr>
- Ministère de la cohésion des territoires : <http://www.cohesion-territoires.gouv.fr>
- Dreal des hauts de France : [dreal des hauts de France](http://www.dreal.hauts-de-france.fr)
- L'Etat dans l'Oise : <http://www.oise.pref.gouv.fr/>
- Association 4D : <http://www.association4d.org>
- Comité 21 : <http://www.comite21.org>
- Centre de ressources du développement durable : <http://www.cerdd.org/>
- ADELS, Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale: <http://www.adels.org/>

- Le ROSO, Regroupement des Organismes de Sauvegarde de l'Oise, est une association de la loi de 1901, déclaré à la préfecture de Beauvais le 16 décembre 1975 sous le numéro 6149 (JO 22.01.76), agréé au titre de la protection de l'environnement dans le cadre du département de l'Oise par arrêté préfectoral du 07.06.06.
- Le ROSO est une structure indépendante de dialogue et de concertation entre :
 - Les associations concernées par la défense et la qualité de la vie et de l'environnement dans le département de l'Oise, en provoquant la mise en commun de réflexions et de compétences.
 - Les pouvoirs publics et collectivités locales, en présentant informations, suggestions et en participant aux diverses commissions mises en place pour régler les problèmes d'urbanisme et d'environnement. Le ROSO envoie ainsi des représentants à près de soixante-dix commissions.
- Le ROSO regroupe actuellement près de 80 associations de défense de l'environnement. Il tient chaque année une assemblée générale et des réunions d'information.

Son conseil d'administration de 24 membres se réunit quatre fois par an et son président actuel, Didier Malé a pris la suite de Pierre Durvin, de Bernard Merlette, de René Marrant et de Jean-Regis Braudeau.



REGROUPEMENT des ORGANISMES de SAUVEGARDE de l'OISE

Association Loi de 1901 N°6149 – Beauvais le 16-12-75 (J.O. du 22-01-76)
 Siège Social : Maison Paysannes de l'Oise (MPO) - 16, rue de l'Abbé-Gelée - 60000 Beauvais
 Agréée au titre de la protection de l'environnement dans le cadre du Département de l'Oise par
 arrêté préfectoral du 7 juin 2006
 Courrier au Président : Didier Malé

86, rue de la Libération 60530 Le Mesnil en Thelle. Tél. 03 44 74 93 50