



LA CONCERTATION

Conseil d'Architecture d'Urbanisme et de l'Environnement du Morbihan

Article L.300-2 du Code de l'urbanisme

I - Le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale délibère sur les objectifs poursuivis et sur les modalités d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées dont les représentants de la profession agricole, avant :

- a) Toute élaboration ou révision du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d'urbanisme;*
- b) Toute création, à son initiative, d'une zone d'aménagement concerté ;*
- c) Toute opération d'aménagement réalisée par la commune ou pour son compte lorsque, par son importance ou sa nature, cette opération modifie de façon substantielle le cadre de vie ou l'activité économique de la commune et qu'elle n'est pas située dans un secteur qui a déjà fait l'objet de cette délibération au titre du a) ou du b) ci-dessus. Un décret en Conseil d'Etat détermine les caractéristiques des opérations d'aménagement soumises aux obligations du présent alinéa.*

Les documents d'urbanisme et les opérations mentionnées aux a, b et c ne sont pas illégaux du seul fait des vices susceptibles d'entacher la concertation, dès lors que les modalités définies par la délibération prévue au premier alinéa ont été respectées. Les autorisations d'occuper ou d'utiliser le sol ne sont pas illégales du seul fait des vices susceptibles d'entacher cette délibération ou les modalités de son exécution.

A l'issue de cette concertation, le maire en présente le bilan devant le conseil municipal qui en délibère.

Le dossier définitif du projet est alors arrêté par le conseil municipal et tenu à la disposition du public.

Lorsqu'une opération d'aménagement doit faire l'objet d'une concertation en application des b ou c et nécessite une révision du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d'urbanisme, la révision du document d'urbanisme et l'opération peuvent, à l'initiative de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent, faire l'objet d'une concertation unique. Dans ce cas, la délibération prévue aux premier et sixième alinéas est prise par le conseil municipal ou par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale.

II - Les autres personnes publiques ayant l'initiative d'opérations d'aménagement sont tenues aux mêmes obligations. Elles organisent la concertation dans des conditions fixées après avis de la commune.

La sensibilisation et la participation du public constituent l'un des principes énoncés par la Déclaration de Rio de 1992, qui a posé les fondements du concept de développement durable.

En matière d'aménagement et d'urbanisme, cette notion de gouvernance prend tout son sens, d'autant plus que la demande sociale est de plus en plus forte d'une participation des citoyens aux décisions qui influent sur leur cadre de vie quotidien : la démocratie participative vient ainsi enrichir la démocratie représentative.



Le contexte réglementaire

En France, la nécessité d'une concertation en amont des décisions est apparue dans les années 1990, à la faveur de nombreux conflits autour de grands projets nationaux d'infrastructures de transport. Cette prise de conscience s'est opérée en parallèle aux niveaux européen et mondial, avec en particulier la signature, en 1998, de la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, par la Communauté européenne et 39 États membres du Conseil économique et social des Nations Unies.

La Loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a défini celle-ci comme la « participation du public à l'élaboration des projets d'aménagement et d'équipement ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire ». C'est dans cet esprit que l'article L.300-2 du Code de l'urbanisme précise les modalités de concertation applicables en matière de documents d'urbanisme et d'opérations d'aménagement.

Les étapes incontournables

- 1/ Cadrer la démarche :**
objectifs, acteurs, territoire, contraintes de temps et de budget
- 2/ Adapter les moyens aux objectifs :**
modalités de la concertation, règles du jeu, formation des intervenants et des élus
- 3/ Mettre en œuvre la démarche :**
sur toute la durée du projet, de façon ouverte, souple et transparente
- 4/ Dresser le bilan de la concertation :**
à chaque étape importante et à l'issue de la réalisation du projet, il s'agit d'un élément d'aide à la décision

Pour aller plus loin

Commission Nationale du Débat Public (CNDP)
www.debatpublic.fr

Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU)
www.certu.fr

Convention d'Aarhus – téléchargeable sur le site du Conseil économique des Nations Unies
www.unece.org/env/pp/documents/cep43f.pdf

Ojectifs et intérêts de la concertation

L'approche participative, et en particulier la concertation qui en est la forme la plus aboutie, contribue à l'efficacité des politiques publiques :

- En enrichissant les projets et les adaptant, éventuellement, aux besoins des habitants.
- En permettant une appropriation et une meilleure compréhension des projets, grâce au partage des paramètres de décision, ce qui peut limiter les remises en cause ultérieures, notamment lors des enquêtes publiques.
- En faisant primer l'intérêt général sur les intérêts particuliers, grâce aux échanges et à la confrontation des points de vue individuels.
- En confortant les élus dans leur rôle de décideurs publics à l'écoute des habitants.

Différents niveaux de participation

Information : présentation du projet au public, sans en attendre de retour particulier.

Les outils : réunion d'information, conférence, site internet, publication de la collectivité, exposition, film, visite...

Consultation : recueil de l'avis, sur un projet élaboré par les décideurs, de l'ensemble ou d'une partie des citoyens, qui apporte des éléments d'aide à la décision.

Les outils : enquête, « boîte à idées », réunion publique, conférence ou ciné-débat, forum internet, conseil de quartier...

Concertation : procédure permettant l'appropriation du projet public à la fois par les élus, les techniciens et les habitants, et participant au processus de décision.

Les outils : atelier, comité de suivi...

Les outils

Les procédures et outils obligatoires

L'enquête publique a pour objet d'informer le grand public et de recueillir son avis et ses observations avant que le projet ne soit définitivement arrêté.

Le débat public a été introduit par la loi du 2 février 1995 relative à la protection de l'environnement, il « peut être organisé sur les objectifs et les caractéristiques principales des projets pendant la phase de leur élaboration ».

Les conseils de quartiers sont facultatifs dans les communes de 20 000 à 79 999 habitants, et obligatoires dans les communes de au moins 80 000 habitants ; ils permettent de recueillir l'avis des citoyens sur la vie quotidienne de leur quartier ou sur des actions qui le concernent.

Les conseils de développement constituent des instances d'information et de conseil à l'échelle des Pays, créées à l'initiative des collectivités.

L'obligation de concertation est définie par l'article L.300-2 du Code de l'urbanisme en matière de plans locaux d'urbanisme, de schémas de cohérence territoriale, de zones d'aménagement concerté ou d'opérations d'aménagement.

La participation de la société civile est également prévue dans le cadre des projets et contrats d'agglomération, qui concernent des aires urbaines d'au moins 50 000 habitants et dont une commune au moins compte plus de 15 000 habitants.

Les outils facultatifs à la disposition des élus

Un référendum local peut être organisé par toute collectivité territoriale pour recueillir l'avis des citoyens sur un projet de texte ou de décision.

Une mission d'information et d'évaluation peut être créée au sein d'un conseil municipal d'une commune d'au moins 50 000 habitants, pour recueillir des éléments d'information sur une question d'intérêt communal ou pour procéder à l'évaluation d'un service public communal.

Une charte de la concertation peut être rédigée pour définir les règles du jeu, ainsi que les engagements des différents acteurs de la concertation.

Comment mener la concertation ...

... autour de l'élaboration d'un PLU ?

L'article L.300-2 du Code de l'urbanisme précise que la concertation est obligatoire lors de l'élaboration ou de la révision d'un PLU ; mais ses modalités peuvent être librement définies par le conseil municipal, sous réserve de respecter certaines dispositions :

- Elle ne doit pas se limiter à une simple information, et doit être proportionnée aux enjeux du projet.
- Ses modalités doivent être définies par une délibération du conseil municipal lors du lancement de l'élaboration du PLU.
- Elle doit être menée tout au long de la procédure.
- Un débat sur les orientations générales du PADD doit être organisé au sein du conseil municipal.
- Les personnes publiques et associations agréées peuvent être consultées.
- Une enquête publique est organisée sur le projet de PLU préalablement à son approbation.
- Un bilan de la concertation doit être dressé avant l'arrêt du projet.

La concertation autour de l'élaboration d'un PLU peut donc prendre des formes diverses, mais elle doit permettre aux citoyens d'accéder à l'information (exposition, articles dans une publication de la commune, sur son site internet, réunions publiques...) mais aussi de faire part de leurs remarques et propositions (registre à la disposition du public, ateliers thématiques...).

... autour d'un projet de nouveau quartier ?

Dans le cas d'une Zone d'Aménagement Concerté (ZAC), la concertation est un préalable obligatoire à la constitution du dossier de création.

Comme pour l'élaboration du PLU :

- Le conseil municipal délibère une première fois sur les objectifs et les modalités de la concertation, et à l'issue des démarches, sur le bilan qui peut en être dressé.
- La forme de cette concertation est libre mais doit permettre de transmettre l'information comme d'intégrer les remarques susceptibles d'enrichir le projet.

En revanche, dans le cadre d'autres procédures d'aménagement et en particulier des lotissements, la concertation n'est pas obligatoire, à l'exception de l'obligation d'enquête publique pour les lotissements permettant la construction de plus de 5 000 m² de SHOB dans une commune non dotée d'un POS ou d'un PLU.

Au-delà des obligations réglementaires, nombreuses sont les communes qui aujourd'hui associent systématiquement les riverains, les futurs habitants, les associations... à la réflexion sur leurs projets d'aménagement. À cet effet, elles peuvent s'appuyer sur des outils comme les ateliers thématiques de concertation mis en place, par exemple, par la démarche d'Approche Environnementale de l'Urbanisme® développée par l'ADEME.