



**ASSOCIATION POUR LA QUALITE DE LA VIE
à PLENEUF-VAL-ANDRE (AVA)**

Siège social : 19 rue du Gros Tertre 22370 Pléneuf-Val-André

ava.pleneufvalandre@wanadoo.fr www.qulitevie-valandre.com

17 juillet 2014.

**Concertation et débat public.
La phase fondamentale de la concertation.**

**Le respect des dispositions des codes de l'urbanisme et de l'environnement.
(note à l'attention de mesdames et messieurs les conseillers municipaux
sur le respect des dispositions des codes de l'urbanisme et de l'environnement)**

Préambule..... 1

**I – La concertation dans le code de l'urbanisme
et celui de l'environnement.....2**

1 – L'article L.300-2 du Code de l'Urbanisme2

La notion de la concertation – les modalités de mise en œuvre – le contentieux...4

2 – L'article L.120-1 du Code de l'Environnement.

La mise en œuvre du principe de participation du public.....5

**II – Les modalités de mise en œuvre de la concertation
par le Conseil municipal. 8**

- La nécessité de préciser les modalités de mise en œuvre ;
- leur mise en œuvre à partir de la présentation du PADD ;
- leur mise en œuvre pour la nouvelle mandature.
- L'accès du public aux informations détenues par les autorités publiques ;
- leur accès par les partenaires de la concertation.
- Le champ facultatif de la concertation et du principe de la participation du public.

**III – La représentativité de l'AVA aux stades
qui précèdent ou peuvent précéder la décision10**

- La représentativité de l'AVA établie par l'agrément préfectoral ;
- sa participation obligatoire à la concertation imposée par la loi ;
- sa participation demandée à une participation non imposée, au débat public, à la préparation de toute procédure de consultation et, éventuellement, aux procédures de referendum.

Concertation et débat public. La phase fondamentale de la concertation.

Le respect des dispositions des codes de l'urbanisme et de l'environnement

Préambule.

Le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement a produit en 1996 une « **Charte de la concertation** » (1) qui présente aux collectivités territoriales et à leurs partenaires des règles simples pour réussir la concertation dans tous les projets qui touchent à l'urbanisme, à l'aménagement du territoire et à l'équipement des collectivités.

Le préambule de ce document expose les motifs qui ont conduit le ministère à prendre cette initiative :

« ... le besoin de concertation est un phénomène de société. La concertation constitue un « enrichissement de la démocratie ... et induit un changement des mentalités et des « comportements. Ce changement de comportement découle également d'une prise de conscience des pouvoirs publics et des maîtres d'ouvrage. »

Le but de la charte était d'inciter les collectivités territoriales à cet *enrichissement de la démocratie représentative* :

« La concertation doit permettre d'améliorer significativement la participation du public à la conception des projets, y compris lorsque celle-ci est déjà prescrite par des « dispositions législatives et réglementaires. »

Elle vise ainsi à une mise en œuvre très ouverte des dispositions législatives et réglementaires existantes et à aller au-delà de ce que la loi impose.

Depuis 1996, les gouvernements successifs ont introduit dans la législation, notamment dans les codes de l'urbanisme et de l'environnement, de nombreuses dispositions qui imposent la concertation et favorisent la participation du public à la conception des projets. Avant d'aller au-delà de la loi, il s'agit aujourd'hui, en priorité, de retenir dans la charte ce qui peut contribuer à la mise en œuvre de la loi.

L'Assemblée générale de l'AVA d'août 2007 avait donné mandat au Conseil d'administration d'obtenir de nos élus et des futurs candidats aux élections municipales l'élaboration d'une **charte de la concertation et du débat public**. Pour nous, en effet, la concertation doit précéder et préparer le débat public : ce n'est pas un dialogue fermé entre l'autorité qui décide et les « partenaires » qu'elle aura choisis. Les réponses aux questions que nous avons posées à cet égard aux candidats aux élections municipales de 2008 ayant manifesté une certaine incompréhension du sens de notre demande, l'Assemblée générale d'août 2008 l'avait reformulée en précisant que nous ne demandons pas un engagement contractuel de mise en œuvre de la concertation entre la municipalité et l'AVA, mais une

(1) – voir en annexe 1 le texte officiel de ce document en date du 5 juillet 1996

charte octroyée visant à cette mise en œuvre avec tous les partenaires légitimement concernés et débouchant sur un débat public.

Cette mise au point s'est révélée inopérante : nous avons maintes fois au cours de ces dernières années dénoncé le défaut de concertation dans les travaux de révision du Plan Local d'Urbanisme.

Dans l'article « *Pour une charte de la concertation et du débat public* » publié dans le n° 48 de *La Lettre de l'AVA*, qui paraît avoir retenu l'attention de la municipalité sortante, nous relevons ce constat, mais nous manifestons **notre intention de ne pas revenir sur le passé, sans pour autant que nous renoncions à défendre un concept de démocratie locale qui articule démocratie représentative et démocratie participative :**

« C'est désormais à une nouvelle municipalité que nous aurons à rappeler notre conception de la concertation et du débat public et notre demande d'être réellement associée aux travaux de révision du PLU à partir de l'adoption du Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) »,

écrivions-nous dans le n° *InfoAVA/mail* du 15 avril dernier qui a rendu compte des élections municipales et communautaires.

Tel est l'objet de la présente note qui comprend trois parties :

- La concertation dans le Code de l'Urbanisme et dans le Code de l'Environnement.
- La mise en application de la concertation par le Conseil municipal.
- La représentativité de l'AVA aux stades qui doivent ou peuvent précéder la décision : concertation – débat public – enquête publique – referendum.

I – La concertation dans le code de l'urbanisme et celui de l'environnement

L'article L.300-2 du Code de l'Urbanisme.

La notion de concertation a été introduite dans le Code de l'Urbanisme par la loi du 18 juillet 1985 qui a créé l'article L300-2.

La Charte de la Concertation de 1996, évoquée dans le préambule ci-dessus, expose les objectifs de cette procédure et en propose les modalités de mise en œuvre.

L'intérêt de la concertation a conduit à en élargir le champ initial par diverses lois dont la plus récente a établi le I - 3° dans sa rédaction actuelle. Cet article est à ce jour ainsi rédigé :

Article L.300-2 (modifié par loi n°2014-366 du 24 mars 2014 - art. 170)

I. — 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 :

1° L'élaboration ou la révision du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d'urbanisme ;

2° La création d'une zone d'aménagement concerté ;

3° Les projets et opérations d'aménagement ou de construction ayant pour effet de modifier de façon substantielle le cadre de vie, notamment ceux susceptibles d'affecter l'environnement, au sens de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, ou l'activité économique, dont la liste est arrêtée par décret en Conseil d'Etat.

4° Les projets de renouvellement urbain.

II. — Les objectifs poursuivis et les modalités de la concertation sont précisés par :

1° Le préfet lorsque la révision du document d'urbanisme ou l'opération sont à l'initiative de l'Etat ;

2° L'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement public dans les autres cas.

Toutefois, lorsque la concertation est rendue nécessaire en application du 2° ou du 3° du I ou lorsqu'elle est organisée alors qu'elle n'est pas obligatoire, les objectifs poursuivis et les modalités de la concertation peuvent être précisés par le président de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement public compétent.

Les modalités de la concertation permettent, pendant une durée suffisante et selon des moyens adaptés au regard de l'importance et des caractéristiques du projet, au public d'accéder aux informations relatives au projet et aux avis requis par les dispositions législatives ou réglementaires applicables et de formuler des observations et propositions qui sont enregistrées et conservées par l'autorité compétente.

Lorsqu'une opération d'aménagement doit faire l'objet d'une concertation en application des 2° ou 3° du I et nécessite une révision du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d'urbanisme, la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent peut décider que la révision du document d'urbanisme et l'opération font l'objet d'une concertation unique. Dans ce cas, les objectifs poursuivis et les modalités de la concertation sont précisés par le conseil municipal ou par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale.

III. — A l'issue de la concertation, l'autorité mentionnée au II en arrête le bilan.

Lorsque le projet fait l'objet d'une enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement, le bilan de la concertation est joint au dossier de l'enquête.

III bis.-Les projets de travaux ou d'aménagements soumis à permis de construire ou à permis d'aménager, autres que ceux mentionnés au 3° du I, situés sur un territoire couvert par un schéma de cohérence territoriale, par un plan local d'urbanisme ou par un document d'urbanisme en tenant lieu ou par une carte communale peuvent faire l'objet de la concertation prévue au même I. Celle-ci est réalisée préalablement au dépôt de la demande de permis, à l'initiative de l'autorité compétente pour statuer sur la demande de permis ou, avec l'accord de celle-ci, à l'initiative du maître d'ouvrage.

Dans ce cas, le maître d'ouvrage transmet à l'autorité compétente pour statuer un dossier de présentation du projet comportant au moins une description de sa localisation dans l'environnement et sur le terrain concerné, sa destination, les caractéristiques des

constructions ou aménagements envisagés, comprenant un avant-projet architectural dans le cas où le projet comporte des bâtiments, ainsi que la desserte du projet par les équipements publics et l'aménagement de ses abords.

L'autorité compétente met ce dossier à la disposition du public dans des conditions lui permettant d'en prendre connaissance et de formuler des observations ou propositions. Celles-ci sont enregistrées et conservées. Le bilan de la concertation est joint à la demande de permis.

Pour les projets devant faire l'objet d'une étude d'impact et pour lesquels la concertation préalable est réalisée, il n'y a pas lieu d'organiser l'enquête publique mentionnée à l'article L. 123-1 du code de l'environnement.

La demande de permis de construire ou de permis d'aménager, l'étude d'impact et le bilan de la concertation font l'objet d'une mise à disposition du public selon les modalités prévues au II de l'article L. 120-1-1 du même code.

L'autorité mentionnée aux 1° ou 2° du II du présent article peut prendre une décision ou une délibération définissant, parmi les projets de travaux ou d'aménagements mentionnés au présent III bis, ceux qui, compte tenu de leur importance, de leur impact potentiel sur l'aménagement de la commune ou de la sensibilité du lieu où ils seront implantés, sont soumis à cette concertation.

IV. — Les documents d'urbanisme et les opérations mentionnées aux I, II et III bis ne sont pas illégaux du seul fait des vices susceptibles d'entacher la concertation, dès lors que les modalités définies au présent article et par la décision ou la délibération prévue au II 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.

Le Code de l'Urbanisme exprime ainsi la nécessité, pour le détenteur du pouvoir réglementaire dans le cadre du SCOT et dans celui du PLU et du pouvoir de décision pour les projets ou opérations d'aménagement cités par l'art. L.300-2 -I, de faire appel à la société civile pour définir l'intérêt général qui s'y attache.

La concertation édictée par l'article L.300-2 du Code de l'Urbanisme ne se résume pas à une simple demande d'avis : elle élargit très sensiblement la participation du public au processus d'élaboration des décisions administratives en permettant aux citoyens d'être associés, en amont de l'enquête publique, à la conception des projets d'urbanisme et d'aménagement.

Si la notion elle-même de la concertation dont le champ d'application obligatoire est défini par l'art. L.300-2 apparaît bien cernée et ne devrait pas soulever de discussion, on observe que :

- le législateur s'est abstenu de définir avec précision ses modalités de mise en œuvre,
- le contentieux des vices susceptibles d'entacher la concertation est très restreint.

L'absence de précision du Code de l'Urbanisme sur les modalités de mise en œuvre de la concertation est motivée par un souci de respecter le principe de **libre administration des collectivités territoriales** et celui de **la sécurité juridique**, le législateur ayant redouté que des règles plus contraignantes alimentent un contentieux de nature à faire obstacle à des opérations d'urbanisme ou d'aménagement dont l'utilité et le bien-fondé ne sont pas discutés.

C'est à « l'organisme délibérant de la collectivité ou de l'établissement public » qu'il appartient dans le cas général de préciser les objectifs et les modalités de la concertation.

Cette absence de réglementation par le législateur pourrait avoir des effets très pervers si ces modalités pouvaient être remises en cause ; mais tel n'est pas le cas, puisque le champ du contentieux est restreint au simple contrôle de la mise en œuvre des modalités ainsi précisées (art. L.300-2 IV)

L'article L.120-1 du Code de l'Environnement.

Mise en œuvre du principe de participation du public.

Aux termes de l'**article 7 de la charte de l'environnement**, annexée à la constitution, *« 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 ».*

La mise en œuvre de ce principe de participation du public a conduit à insérer dans le Code de l'Environnement diverses dispositions visant à ce que le public soit tenu informé du projet et qu'il puisse, d'une manière ou d'une autre, faire connaître ses observations à la personne publique.

Ainsi, le principe de participation, selon lequel chacun doit avoir accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses, figurant à l'article L110-1, qui définit les principes dont s'inspirent la protection, la mise en valeur, la restauration, la remise en état et la gestion des 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, le principe de participation, selon lequel chacun doit avoir accès aux informations relatives à l'environnement, a été précisé en deux alinéas :

« 4° Le principe selon lequel toute personne a le droit d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques

« 5° Le principe de participation en vertu duquel toute personne est informée des « projets de décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement dans des « conditions lui permettant de formuler ses observations, qui sont prises en « considération par l'autorité compétente.

La loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement introduit notamment dans le Code de l'Environnement l'**article L.120-1**. Cet article a été récemment rénové par des dispositions entrées en vigueur le 1^{er} septembre 2013 ...

« ... dans le souci de donner toute sa portée au principe constitutionnel de participation du public tout en évitant aux administrations concernées, notamment aux services déconcentrés de l'Etat et aux collectivités territoriales une charge excessive. Elles permettent ainsi, dans un esprit de proportionnalité, d'adapter les modalités de la participation du public aux enjeux environnementaux réels des décisions concernées. Elles contribuent de la sorte à l'amélioration de la qualité de ces décisions, éclairées par les observations du public, sans nuire à l'efficacité de l'action publique » (communiqué de presse du Conseil des ministres du 02.08.13).

Dans sa version actualisée à ce jour, cet article L.120-1 est ainsi rédigé :

I. - Le présent article définit les conditions et limites dans lesquelles **le principe de participation du public**, prévu à l'article 7 de la Charte de l'environnement, est applicable aux décisions, autres que les décisions individuelles, des autorités publiques ayant une incidence sur l'environnement lorsque celles-ci ne sont pas soumises, par les dispositions législatives qui leur sont applicables, à une procédure particulière organisant la participation du public à leur élaboration.

II. - Sous réserve des dispositions de l'article L. 120-2, **le projet d'une décision** mentionnée au I, accompagné d'une note de présentation précisant notamment le contexte et les objectifs de ce projet, **est mis à disposition du public** par voie électronique et, sur demande présentée dans des conditions prévues par décret, mis en consultation sur support papier dans les préfectures et les sous-préfectures en ce qui concerne les décisions des autorités de l'Etat, y compris les autorités administratives indépendantes, et des établissements publics de l'Etat, ou au siège de l'autorité en ce qui concerne les décisions des autres autorités. Lorsque le volume ou les caractéristiques du projet de décision ne permettent pas sa mise à disposition par voie électronique, la note de présentation précise les lieux et horaires où l'intégralité du projet peut être consultée.

Pour les décisions à portée nationale de l'Etat, y compris les autorités administratives indépendantes, et des établissements publics de l'Etat, la liste indicative des consultations programmées est publiée tous les trois mois par voie électronique.

Au plus tard à la date de la mise à disposition prévue au premier alinéa du présent II, le public est informé, par voie électronique, des modalités de consultation retenues.

Les observations du public, déposées par voie électronique ou postale, **doivent parvenir à l'autorité administrative concernée dans un délai qui ne peut être inférieur à vingt et un jours à compter de la mise à disposition** prévue au même premier alinéa.

Pour les décisions des autorités de l'Etat, y compris les autorités administratives indépendantes, et des établissements publics de l'Etat, au terme de la période d'expérimentation prévue à l'article 3 de la loi n° 2012-1460 du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement, les observations déposées sur un projet de décision sont accessibles par voie électronique dans les mêmes conditions que le projet de décision.

Le projet de décision ne peut être définitivement adopté avant l'expiration d'un délai permettant la prise en considération des observations déposées par le public et la rédaction d'une synthèse de ces observations. Sauf en cas d'absence d'observations, **ce délai ne peut être inférieur à quatre jours à compter de la date de la clôture de la consultation.**

Dans le cas où la consultation d'un organisme consultatif comportant des représentants des catégories de personnes concernées par la décision en cause est obligatoire et lorsque celle-ci intervient après la consultation du public, la synthèse des observations du public lui est transmise préalablement à son avis.

Au plus tard à la date de la publication de la décision et pendant une durée minimale de trois mois, l'autorité administrative qui a pris la décision rend publics, par voie électronique, la synthèse des observations du public ainsi que, dans un document séparé, les motifs de la décision. La synthèse des observations indique les observations du public dont il a été tenu compte.

III. - Par dérogation au II, la participation du public à l'élaboration des décisions des autorités des communes de moins de 10 000 habitants peut être organisée dans les conditions suivantes.

*L'objet de la procédure de participation ainsi que les lieux et horaires où le projet de décision accompagné de la note de présentation peuvent être consultés et où des observations peuvent être déposées sur un registre sont portés à la connaissance du public par voie d'affichage en mairie. Cet affichage précise **le délai dans lequel ces observations doivent être déposées, qui ne peut être inférieur à vingt et un jours à compter du début de l'affichage.***

Dans le cas où la commune dispose d'un site internet, les informations mentionnées à l'alinéa précédent ainsi que la note de présentation et, sauf si son volume ou ses caractéristiques ne le permettent pas, le projet de décision sont en outre mis à disposition du public par voie électronique pendant la même durée.

Le projet de décision ne peut être définitivement adopté avant l'expiration d'un délai permettant la prise en considération des observations du public. Sauf en cas d'absence d'observations, ce délai ne peut être inférieur à quatre jours à compter de la date de clôture de la consultation. Au plus tard à la date de publication de la décision et pendant une durée minimale d'un mois, le maire rend publique, par voie d'affichage, une synthèse des observations du public ou indique, par la même voie, les lieux et horaires où le registre de recueil des observations est tenu à la disposition du public pour la même durée.

Les dispositions du présent III s'appliquent aux décisions des autorités des groupements de collectivités territoriales dont la population totale est inférieure à 30 000 habitants. Dans ce cas, l'affichage est réalisé au siège du groupement.

IV. - Par dérogation aux II et III, la participation du public à l'élaboration des décisions des autorités des communes de moins de 2 000 habitants peut être organisée dans le cadre d'une réunion publique.

L'objet de la procédure de participation ainsi que les lieux, date et heure de la réunion sont portés à la connaissance du public par voie d'affichage en mairie, dans un délai qui ne peut être inférieur à huit jours avant la date prévue pour la tenue de la réunion. L'affichage précise les lieux et horaires où le projet de décision peut être consulté.

Le projet de décision ne peut être définitivement adopté avant l'expiration d'un délai permettant la prise en considération des observations du public, qui ne peut être inférieur à quatre jours à compter de la date de la réunion publique.

Ont été soulignés par nous les alinéas sur lesquels nous souhaitons attirer particulièrement votre attention.

Cet article a été complété par un article **L.121-1-1** applicable aux décisions individuelles.

Si ces mesures imposent clairement la mise à disposition du public de possibilités d'expression, elles s'apparentent davantage à une simple consultation qu'à une concertation. La concertation ne se résume pas à une demande d'avis ou d'observations sur un projet formalisé ; elle trouve en effet ses fondamentaux dans la Charte de 1996, citée précédemment, et suppose notamment un démarrage très en amont de la décision, la confrontation entre les parties, l'échange d'arguments, l'explication des points de vue.

II – Les modalités de mise en œuvre de la concertation par le Conseil municipal.

L'article L.300-2 du Code de l'Urbanisme se borne à formuler trois exigences très générales pour l'élaboration ou la révision du PLU :

- le Conseil municipal précise les objectifs de la concertation et en arrête les modalités ;
- ces modalités comportent obligatoirement une mise en œuvre pendant toute la durée de l'élaboration du projet, associant les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées, toutes autres modalités relevant de l'appréciation et de la décision du Conseil municipal ;
- au terme de l'élaboration du projet, le Conseil municipal en arrête le bilan.

Le Conseil municipal a naturellement la responsabilité de s'assurer que les modalités de la concertation qu'il a arrêtées sont effectivement et correctement mises en œuvre, faute de quoi il exposerait la commune au risque d'un recours contentieux.

C'est dans sa fonction d'exécutif du Conseil municipal pris dans l'exercice du pouvoir réglementaire de la concertation que le maire a la charge d'en présenter le bilan en séance publique.

Nous souhaitons, comme nous l'avons maintes fois exprimé, que le Conseil municipal adopte une mise en œuvre du principe de la concertation dans l'esprit de la Charte de 1996 ; mais il lui appartient d'en juger en se plaçant plus ou moins sous l'éclairage de la dite Charte, et en limitant ou non le champ de la concertation à celui qui est défini au paragraphe I de l'article L.300-2.

Nous considérons que le Conseil municipal ne peut se contenter de valider les modalités de mise en œuvre de la concertation retenues par la décision de réviser le PLU lors de la réunion du 2 mars 2009 : elles ne répondent pas à l'exigence de la précision ; en tout état de cause, elles n'ont pas été respectées. **Nous confirmons notre intention de ne pas revenir sur le passé et en conséquence de ne pas invoquer le fait qu'elles n'ont même pas été respectées, mais naturellement sous certaines conditions, dont la première est que dès le début de la nouvelle mandature la municipalité précise clairement et expressément par une décision du Conseil municipal les modalités de la concertation qu'il entend appliquer et qu'il s'assure qu'elles sont effectivement et complètement mises en œuvre.**

A la suite de la présentation du PADD le 22 mars 2012, nous avons simplement pris acte du défaut de concertation sur ce document et accepté implicitement que la

concertation attendue ne démarre qu'avec l'élaboration des « Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) ». Or les travaux d'élaboration des dispositions constituant la révision du PLU se sont certainement poursuivis après la présentation du PADD et, non seulement nous n'avons pas été appelés à y participer, mais en outre nous n'avons même pas reçu la moindre information sur l'objet et les résultats de ces travaux. Nous ne demandons pas aujourd'hui que ces travaux soient repris en concertation. En revanche, nous demandons de recevoir une information très complète sur ces travaux qui nous permette de formuler des observations et des propositions ; vous devrez prendre acte expressément de notre demande et y répondre –comme d'ailleurs la loi l'impose.

Si le Conseil municipal dispose d'une marge assez large d'appréciation sur les modalités de la concertation proprement dite, il doit pourtant **respecter très strictement les principes et les règles générales du droit français de l'accès du public aux informations détenues par les autorités publiques**, notamment à propos de l'environnement qui fait l'objet de règles spécifiques à cet égard évoquées plus haut sous le titre « Mise en œuvre de la participation du public ».

L'information dont ont besoin les personnes qui participent à la concertation va au-delà de celle qui est ouverte au public et la précède. La règle de la confidentialité des informations traitées dans un groupe de travail extra-municipal jusqu'à ce que la décision à laquelle ces travaux mènent soit prise par le Conseil municipal ou par le maire ne paraît pas applicable aux personnes qui participent à la concertation obligatoire au titre du paragraphe I de l'article L.300-2.

Toutefois il paraît possible, sans doute opportun et peut-être nécessaire, d'imposer la règle de la confidentialité à certains stades de la concertation, tant par exemple que n'a pas été formalisé le projet de disposition à inscrire dans le PLU en révision en conclusion d'un thème de travail. Il paraît opportun que le Conseil municipal établisse un programme de travaux pour la révision du PLU suffisamment détaillé, que le public soit informé point par point de la réalisation du programme et de l'accès aux informations correspondantes point par point, levant ainsi point par point la règle de la confidentialité qui aura pu être légitimement imposée aux membres des groupes de travail.

Le champ de la concertation défini au paragraphe I de l'article L.300-2 du Code de l'Urbanisme **peut être élargi** comme il est prévu au paragraphe 3° du dit article. Nous ne demandons pas aujourd'hui au Conseil municipal de prendre position sur cet éventuel élargissement, notamment sur la définition des travaux susceptibles d'affecter le cadre de vie ou l'activité économique qui ne sont pas expressément prévus par les textes mais qui ont une importance spécifique sur le plan de notre commune. Cette question relève de la « Charte de la concertation et du débat public » que nous souhaitons voir élaborer par le Conseil municipal ; nous espérons pouvoir y revenir lorsque le problème de notre participation à la concertation dans la révision du PLU aura pu être réglé d'une manière satisfaisante.

III – La représentativité de l’AVA **aux stades qui doivent ou peuvent précéder la décision.**

Il appartient au Conseil municipal de préciser les moyens d’associer par la concertation les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées pendant toute la durée de l’élaboration du projet.

L’association complète des habitants à l’élaboration du projet par la concertation au sens plein du mot ne peut se faire en pratique que par les associations qui les représentent. Cependant les habitants doivent être appelés à s’associer directement à cette élaboration par les informations données à chaque étape de cette élaboration, suscitant des avis ou propositions à donner par écrit, ce qui est expressément prévu par les textes rappelés plus haut, par un recours éventuel au referendum et par des débats publics contradictoires permettant de recueillir des avis et des propositions.

Le Conseil municipal précise en toute liberté d’appréciation les associations locales et les autres personnes concernées qui devront être appelées à participer à la concertation en fonction de l’objet, ainsi, pour la révision du PLU, de chaque point de cette révision : associations de quartier, associations de professionnels, associations d’usagers de certains équipements ou services publics, ... etc. Si certaines de ces associations n’ont pas cru devoir faire la demande de participer à la concertation sur les questions qui relèvent de leur compétence dans le cas où elles n’y auraient pas été appelées spontanément, ou si leur demande n’a pas été agréée, elles ont la ressource de demander d’accéder aux informations sur l’état du projet qui les intéresse et de *formuler des observations ou des propositions qui sont enregistrées et conservées par l’autorité compétente.*

En application de cette disposition, nous demandons que les dix documents dits « Eléments de réflexion au titre de la participation de l’AVA à la concertation et au débat public » que nous avons adressés à la municipalité précédente entre octobre 2009 et mars 2012 (2) fassent aujourd’hui l’objet d’un accusé réception, qu’ils soient enregistrés et conservés dans les dossiers de la révision.

A l’égard d’une association agréée par la Préfecture au titre du Code de l’Urbanisme et du Code de l’Environnement, comme c’est le cas pour l’AVA, le Conseil municipal n’a pas la liberté d’apprécier l’opportunité de l’appeler à participer à la concertation au sens complet du mot ; il a l’obligation de le faire puisque, par l’agrément, l’association a vocation à représenter l’ensemble des « usagers » sans qu’il puisse contester sa représentativité, ou sélectionner les points de la révision du PLU sur lesquels cette concertation doit porter.

Au-delà de la concertation, nous proposons que la municipalité organise à chaque étape de la révision du PLU **des débats publics et contradictoires** sur les dispositions retenues au cours des travaux sur les questions figurant au programme de l’étape dont il s’agit et que l’AVA y soit invitée avec les associations et les autres personnes concernées ayant participé à la concertation au cours de cette étape. De telles réunions permettraient d’apporter au public des informations aussi objectives que possible et de susciter des débats sereins, les intervenants ayant déjà affronté leurs points de vue et leurs analyses et réduit souvent leurs divergences.

(2) voir en annexe 2 pour rappel la liste de ces documents.

Tant dans les conclusions de ces débats qu'en conclusion de l'enquête publique s'il y a lieu, la municipalité doit prendre en compte les observations et propositions de l'AVA en tant que représentante de l'ensemble des « usagers » dont la finalité est de participer à la définition de l'intérêt général, à la différence des associations qui ont pour but la défense et la promotion d'intérêts spécifiques tout légitimes qu'ils soient.

Sur certaines questions particulièrement importantes localement, mais très sensibles et dont les réponses ne s'imposent pas a priori, la municipalité peut aussi recourir à **la procédure du referendum**, conformément à l'article 72-1 2^{ème} alinéa de la constitution qui énonce :

« Dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibération ou d'acte « relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être « soumis par voie de referendum à la décision des électeurs de cette collectivité. »

Une municipalité peut être amenée à une telle procédure –dont le recours est assez exceptionnel- après avoir procédé à une concertation et à un débat public qui n'auraient pas débouché sur un consensus jugé satisfaisant. C'est alors à chaque citoyen de se prononcer personnellement et directement, mais il est utile que sa décision soit éclairée par une information complète et sincère venue de sources différentes où les associations représentatives ont leur rôle à jouer.

La loi du 13 août 2004 a d'autre part instauré un referendum local d'initiative populaire, dont le résultat ne peut être rien d'autre qu'un simple avis et ne peut donner lieu à une contestation au contentieux. Pour être inscrite à l'ordre du jour d'une assemblée délibérante d'une collectivité territoriale, il est nécessaire que la pétition des citoyens comporte pour les communes un minimum d'un cinquième des électeurs inscrits sur les listes électorales ; l'assemblée délibérante –ici, le Conseil municipal - a toute latitude pour refuser de voter l'organisation de la consultation. Avant de prendre une décision à cet égard, la municipalité pourra recourir à des consultations et à une concertation plus ou moins formelle sur l'opportunité du referendum et s'il y a lieu sur son organisation.

Tant le recours éventuel au referendum que le débat public contradictoire relèvent de la « Charte locale de la concertation et du débat public » que nous souhaitons voir élaborer par le conseil municipal ; nous espérons, là aussi, pouvoir y revenir lorsque le problème de la participation de l'AVA à la concertation dans la révision du PLU aura pu être réglé d'une manière satisfaisante.

ANNEXE I

La Charte de la concertation du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement.

Texte officiel produit par le Ministère de l'Environnement de l'époque (5 juillet 1996)

PREAMBULE

Sur tous les projets qui touchent à l'urbanisme, à l'aménagement du territoire, à l'équipement des collectivités, à la préservation de l'environnement, la concertation est devenue nécessaire.

Le besoin de concertation est un phénomène de société. La concertation constitue un enrichissement de la démocratie représentative par une démocratie plus participative et induit un changement des mentalités et des comportements. Ce changement de comportement découle également d'une prise de conscience des pouvoirs publics et des maîtres d'ouvrage.

La concertation, proposée par la présente charte, doit permettre d'améliorer significativement la participation du public à la conception des projets, y compris lorsque celle-ci est déjà prescrite par des dispositions législatives et réglementaires. Ainsi, avant même la mise en œuvre des obligations réglementaires, le champ demeure libre pour initier une concertation qui procède d'une volonté délibérée des divers partenaires. La présente charte vise à exposer des règles simples pour réussir la concertation.

Les principes et recommandations énoncés ci-après ne sauraient se substituer au respect des procédures existantes et, notamment, à l'enquête publique régie par la loi du 12 juillet 1983, mais visent à en faciliter la mise en œuvre.

La charte de la concertation a pour objectif :

- 1. de promouvoir la participation des citoyens aux projets qui les concernent, par l'information la plus complète, l'écoute de leurs attentes ou de leurs craintes, l'échange et le débat ;**
- 2. d'améliorer le contenu des projets et faciliter leur réalisation en y associant, dès l'origine, aux côtés du maître d'ouvrage, le plus grand nombre possible d'acteurs concernés ;**
- 3. de fournir aux différents partenaires les éléments d'un code de bonne conduite définissant l'esprit qui doit animer la concertation et les conditions nécessaires à son bon déroulement.**

**LES SIGNATAIRES DE LA PRESENTE CHARTE S'ENGAGENT A EN
RESPECTER LES PRINCIPES DANS UN ESPRIT D'OUVERTURE ET D'ECOUTE.**

Article 1 : LA CONCERTATION COMMENCE A L'AMONT DU PROJET.

La démarche de concertation doit commencer lorsqu'un projet est envisagé, sans qu'une décision formalisée soit nécessaire. Si un projet s'inscrit dans une logique d'ensemble, définie dans un schéma, un plan ou un programme, ce document doit également faire l'objet d'une concertation. Toutefois, cette dernière ne saurait limiter la concertation menée autour d'un projet ultérieur à un simple examen de ses modalités d'exécution.

Article 2 : LA CONCERTATION EST AUSSI LARGE QUE POSSIBLE.

La concertation doit associer tous ceux qui veulent y participer, notamment élus, associations et particuliers...

Elle ne se limite pas à la population riveraine du projet, mais s'étend à l'ensemble des populations concernées par ses impacts. Elle doit être menée de façon à susciter la participation la plus active possible.

Article 3 : LA CONCERTATION EST MISE EN ŒUVRE PAR LES POUVOIRS PUBLICS.

La mise en œuvre de la concertation procède d'une volonté politique. Il incombe donc aux pouvoirs publics (élus, administrations) de veiller à sa mise en œuvre. Lorsque le maître d'ouvrage n'est pas une autorité publique, il lui faut alors tenir l'autorité compétente informée de son projet et définir avec celle-ci les modalités de la concertation.

Article 4 : LA CONCERTATION EXIGE LA TRANSPARENCE.

Toutes les informations doivent être données aux partenaires de la concertation. Elles portent sur l'opportunité du projet, les options envisagées, les choix techniques et les sites susceptibles d'être concernés. Il convient d'indiquer, dès le début de la concertation, les étapes du processus décisionnel afin que le public sache à quel moment et par qui les décisions sont prises. L'information est complète, accessible aux non spécialistes, permanente et contradictoire. Des possibilités d'expression sont mises à disposition des intéressés et, notamment, des associations. Il faut également que les documents qui ne font pas l'objet d'une large diffusion soient mis à disposition pour permettre une consultation et une utilisation efficace par les intéressés.

Article 5 : LA CONCERTATION FAVORISE LA PARTICIPATION.

La concertation a, notamment, pour objet :

- de favoriser le débat ;
- d'échanger les arguments et de rapprocher les points de vue ;
- de favoriser la cohésion sociale ;
- d'améliorer les projets ou de faire émerger de nouvelles propositions.

Le maître d'ouvrage énonce, tout d'abord, les alternatives et les variantes qu'il a lui-même étudiées et les raisons pour lesquelles il a rejeté certaines d'entre elles. Le maître d'ouvrage réserve un accueil favorable aux demandes d'études complémentaires, dès lors qu'elles posent des questions pertinentes et s'engage, le cas échéant, à procéder à l'étude des solutions alternatives et des variantes.

Article 6 : LA CONCERTATION S'ORGANISE AUTOUR DE TEMPS FORTS.

La concertation est un processus qui se poursuit jusqu'à la réalisation effective du projet et même au delà si nécessaire. Il est souhaitable que les partenaires de la concertation se mettent d'accord sur un cheminement, marqué par des étapes ou des temps forts, chacun donnant lieu à un rapport intermédiaire.

1ère phase : examen de l'opportunité du projet

- contexte global, enjeux socio-économiques ;
- options envisagées, choix technologiques, techniques, économiques ;
- conséquences prévisibles de l'opération sur l'environnement, sur l'économie et sur le mode de vie ;
- bilan coût-avantage.

2ème phase : définition du projet

- examen des variantes ;
- demandes d'études complémentaires ;
- recherche d'éventuelles mesures compensatoires et de garanties de fonctionnement.

3ème phase : réalisation du projet

- mise au point du projet ;
- suivi de la réalisation ;
- suivi des engagements du maître d'ouvrage.

Article 7 : LA CONCERTATION NECESSITE SOUVENT LA PRESENCE D'UN GARANT.

Lorsque la présence d'un garant de la concertation se révèle opportune, sa désignation procède d'un consensus aussi large que possible. Le garant de la concertation est impartial et ne prend pas parti sur le fond du dossier. Il est désigné parmi des personnalités possédant des qualités intrinsèques : sens de l'intérêt général, éthique de l'indépendance, aptitude à la communication et à l'écoute. Il suit toutes les phases de la concertation et veille à la rédaction des rapports intermédiaires. Il rédige sa propre évaluation sur la manière dont la concertation a été menée.

Article 8 : LA CONCERTATION EST FINANCEE PAR LE MAITRE D'OUVRAGE.

Ce coût comprend l'éventuelle indemnisation du garant. Il inclut également les frais engendrés par la mise à disposition des études, l'organisation de réunions publiques, l'information, le financement d'éventuelles contre-expertises ou d'études de variantes.

Article 9 : LA CONCERTATION FAIT L'OBJET DE BILANS.

Le rapport intermédiaire établi par le maître d'ouvrage à l'issue de la phase de définition du projet et, le cas échéant, l'évaluation de la concertation établie par le garant constituent le bilan de la concertation. Ce bilan est joint au dossier d'enquête publique, lorsqu'une telle enquête est prescrite. A l'issue de la phase de réalisation du projet, le maître d'ouvrage établit un bilan définitif, qui fait l'objet d'une large diffusion.

ANNEXE II

Etat des documents AVA dits

REVISION du PLAN LOCAL d'URBANISME

ELEMENTS DE REFLEXION

POUR CONTRIBUER à LA CONCERTATION.

(pour mémoire)

Les documents de travail dont la liste suit pour rappel ont été établis par le Conseil d'administration de l'AVA, remis à leur date à tous les conseillers municipaux et publiés sur son site Internet ; ils ont été validés en leur temps par l'Assemblée générale dans ses sessions annuelles.

- Plan général de circulation et de stationnement (octobre 2009).
- Les orientations de la politique de tourisme (mars 2010)
- Les dispositions du SCOT concernant la commune de Pléneuf-Val-André et la Communauté de communes Côte de Penthièvre (mai 2010)
- Voies et espaces publics – transports (avril 2011)

Transports et déplacements.

Espaces publics autres que les voies de circulation des véhicules et les parkings.

- La politique de développement de l'habitat (avril 2011).
- La protection et la mise en valeur du patrimoine bâti, urbain et paysager (juillet 2011)
- Un plan d'urbanisme pour Dahouët (janvier 2012).
- La densification de l'habitat (février 2012).
- Projets d'urbanisme pour les Monts Colleux et pour le Guémadeuc (mars 2012).