

Fiche PLUi et concertation

Éléments de cadrage juridique et retours d'expériences.



Versions	Validation
Version du 8 avril 2014	DGALN

Sommaire

Introduction	2
1. Le cadre juridique	3
1.1. L'obligation de définir les modalités de la concertation dans la délibération prescrivant le PLUi	3
1.2. L'obligation de respecter les modalités de la concertation définies par le code de l'urbanisme et prévues dans la délibération prescrivant l'élaboration du PLUi	4
1.3. Illustrations	5
2. Méthodologies et retours d'expériences	7
2.1. Mobilisation des habitants	7
2.2. Animation de la concertation	8
2.3. Des modalités « classiques »...	9
2.4. ...ou un peu plus innovantes	11
3. Points de vigilance sur la particularité du PLUi	12
3.1. Un territoire large et divers	12
3.2. Des thématiques habitat et déplacements à prendre en compte	13
4. Conclusion	14
Annexe : Les procédures de concertation de PLUi étudiées	15

Ce document a été produit par le **Club PLUi** :

REDACTEURS : Juliette Bellego (DGALN), Elise Loubet-Loche (DGALN)

CONTRIBUTEURS : EPCI contributeurs (voir la liste en annexe)

RELECTEURS : Dominique Petigas-Huet (DGALN), Guennolé Poix (DGALN), Isabelle Nicoli (DGALN), Tarek Daher (Capgemini Consulting).

Introduction

Cette fiche méthodologique a pour objet de décrire le cadre juridique et les modalités de mise en œuvre de la concertation avec les habitants dans le cadre d'une démarche d'élaboration de PLU(i). Elle illustrera à travers différents exemples, les actions mises en œuvre par certains EPCI et s'attachera à mettre en lumière la spécificité de l'échelle intercommunale de cet exercice.

Il convient tout d'abord de rappeler que la concertation est obligatoire, et essentielle. Un projet de territoire doit, pour être réussi, être mené avec ses habitants. Plus qu'une obligation juridique, la concertation constitue l'opportunité d'impliquer les habitants dans une démarche de co-construction d'un projet de territoire. L'étude s'est appuyée sur des exemples d'intercommunalités membres du Club PLUi. La Communauté Urbaine de Bordeaux, la Communauté d'Agglomération de Flers et la Communauté de communes Cœur de Puisaye ont notamment été interrogées et ont permis d'apporter des illustrations concrètes.

1. Le cadre juridique

L'élaboration d'un PLUi donne lieu, tout au long de l'élaboration du document, à une **concertation dite « préalable »** avec les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées (article L. 300-2 I du code de l'urbanisme). Cette concertation s'inscrit dans le cadre de **l'article 7 de la charte de l'environnement** qui précise que toute personne a le droit de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.

La concertation se distingue de l'association et des différentes consultations sur le projet de PLUi :

- **l'association** permet à certains acteurs dits « associés » (et mentionnés à l'article L. 121-4 du code de l'urbanisme) de formuler des observations et propositions sur tout sujet entrant dans leur champ de compétence. Les modalités de l'association ne sont pas définies par le code de l'urbanisme, et se traduisent le plus souvent par des réunions d'informations ou d'échanges, ou des réunions de travail plus ciblées sur un sujet en particulier.
- **les consultations** sont quant à elles régies par les articles L. 123-8 et L. 123-9 du code de l'urbanisme et interviennent soit de manière obligatoire, soit à la demande de la personne consultée. La consultation porte le plus souvent sur le projet de PLUi arrêté.

La délibération qui arrête le projet de PLU peut tirer le bilan de la concertation (R. 123-18). Celui-ci doit être joint au dossier d'enquête publique (L. 300-2 III).

1.1. L'obligation de définir les modalités de la concertation dans la délibération prescrivant le PLUi

L'organe délibérant de l'EPCI doit arrêter les modalités de la concertation préalable dans la délibération prescrivant l'élaboration du PLUi. Les modalités sont donc fixées au cas par cas par l'organe délibérant.

La définition de ces modalités est une **formalité substantielle dont la méconnaissance entache d'illégalité le PLUi approuvé** (Conseil d'Etat, 10 février 2010, commune Saint Lunaire, n°327149)¹. Il est donc indispensable que la délibération prescrivant le PLUi prévoit les modalités de la concertation.

¹ On rappellera que cet arrêt impose également que les objectifs poursuivis par la révision ou l'élaboration soient explicités au moins dans leurs grandes lignes.

Le II de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme, modifié par l'ordonnance n°2012-11 du 5 janvier 2012 et par la loi n° n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), prévoit que ces modalités **doivent permettre au public d'accéder aux informations relatives au projet et aux avis déjà émis sur le projet, ainsi que de formuler des observations et propositions** qui doivent être enregistrées et conservées par l'EPCI. Ces modalités **doivent prévoir une durée suffisante** pour la concertation **et** que celle-ci est organisée **selon des moyens adaptés** au regard de l'importance et des caractéristiques du projet.

Il est donc important que les modalités de la concertation soient suffisamment adaptées à l'ampleur du projet de PLUi, afin de permettre au public de participer de manière effective à l'élaboration du PLUi.

À noter : Le juge administratif considère, à propos d'un PLU communal, que le conseil municipal ne peut laisser au maire le soin de déterminer les modalités de la concertation (Conseil d'Etat, 17 juin 1996, Coz, n°145471 : en l'espèce, outre des réunions en mairie, le conseil municipal avait également prévu tout autre moyen dont le maire décidera). Cette jurisprudence peut être appliquée au PLUi.

1.2. L'obligation de respecter les modalités de la concertation définies par le code de l'urbanisme et prévues dans la délibération prescrivant l'élaboration du PLUi

La jurisprudence considère que **les modalités de la concertation définies par la délibération qui prescrit l'élaboration du PLUi doivent être respectées sous peine d'illégalité de la procédure d'élaboration**. En voici quelques illustrations² :

- dès lors que la délibération prévoyait la mise en place d'une boîte à idées en mairie et sur internet, l'absence de mise en place de cette boîte à idées permet de considérer que les modalités de la concertation prévues n'ont pas été respectées et que la délibération d'approbation du PLU est entachée d'un vice de procédure substantiel (CAA Douai, 8 décembre 2011, commune Templeuve, n°10DA01597) ;
- dès lors que la délibération prévoyait la tenue de « réunions publiques » de concertation, il appartenait à la commune d'organiser au moins deux réunions publiques. En organisant une seule réunion publique, la commune n'a pas respecté les modalités de la concertation telles que définies dans la délibération de prescription (CAA Marseille, 17 décembre 2012, commune d'Artigues, n°10MA02529) ;

² Les jurisprudences ici citées concernent des PLU communaux. Toutefois, les principes retenus peuvent également s'appliquer aux PLU intercommunaux.

- dès lors que la délibération prévoit la mise à disposition en mairie d'un dossier concrétisant l'avancement des études accompagné d'un registre qui permettra à chacun de communiquer ses remarques, l'absence de registre vicia la procédure (CAA Lyon, 11 octobre 2011, n°10LY01217).

Par ailleurs, le IV de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme, tel que modifié par la loi ALUR, précise que les PLU ne sont pas illégaux du seul fait des vices susceptibles d'entacher la concertation, **dès lors que les modalités définies par le code de l'urbanisme (cf. 1) et par la délibération de prescription ont été respectées.**

Ainsi, à partir du moment où la concertation menée :

- a permis au public, pendant une durée suffisante et selon des moyens adaptés au regard de la nature et de l'importance du projet, d'accéder aux informations relatives au projet et aux avis déjà émis sur le projet ainsi que de formuler des observations et propositions qui doivent être enregistrées et conservées ;
- a été effectué selon les modalités prévues par la délibération de prescription ...

... le motif tiré du caractère insuffisant de la concertation est inopérant en cas de contentieux.

Par conséquent, afin de minimiser les risques contentieux liés à la concertation, il est primordial que l'EPCI mette en œuvre l'intégralité des modalités de concertation prévues -dans la délibération prescrivant l'élaboration du PLUi. Les actions prévues devront être adaptées aux enjeux du projet et répondre aux objectifs fixés par le législateur (L 300-2 du code de l'urbanisme).

1.3. Illustrations

La délibération de prescription doit fixer les modalités de la concertation. Ainsi, il est important d'être **précis** dans le choix des actions qui vont être mises en place. **L'usage du conditionnel est à proscrire** car cela ne fixe pas les modalités.

Exemple :

« Il est envisagé la tenue de réunions publiques, qui pourront être générales ou thématiques » ou « l'information sera diffusée par tous les moyens qui seront jugés adéquats ».

En revanche, il n'est **pas nécessaire de rentrer dans les détails**. Une délibération trop précise sur des points de détail techniques est inutile si elle n'apporte pas de précision sur les modalités de la concertation.

Exemple :

Il est inutile d'indiquer les horaires d'ouverture de la mairie pour la consultation du registre. Mentionner qu'un registre sera à disposition est suffisant. Il n'est pas non plus nécessaire d'indiquer les dates, heures et lieux pour les réunions publiques.

En complément des actions décrites dans la délibération de prescription, une charte non obligatoire et surtout non opposable, peut être définie : **la charte de concertation**. Elle permet de préciser les modalités de la concertation au début du projet. En **détaillant** comment la concertation va être menée, elle peut constituer une feuille de route de la démarche. La charte de la concertation (ou charte de la participation) permet de **planifier** la démarche en amont en définissant des objectifs et des étapes pour la concertation.

Exemples de structures ayant défini une charte de la concertation :

La CUB, Grand Lyon, Echirrolles, Grenoble, etc.

A l'échelle régionale, la région Midi-Pyrénées s'est également engagée dans l'élaboration d'une charte de la participation.

2. Méthodologies et retours d'expériences

2.1. Mobilisation des habitants

Des difficultés sont exprimées pour mobiliser les habitants sur le PLU(i), qui est souvent méconnu. Plus que pour le droit des sols, il s'agit de mobiliser les habitants sur le **projet communautaire**. De plus, la concertation doit viser un **public diversifié**, et représentatif de la population intercommunale.

Les communautés expriment des difficultés pour y parvenir, et notamment pour mobiliser les jeunes et les locataires. Il est également difficile de mobiliser sur le diagnostic et le PADD, pour lesquels les habitants ne se sentent pas forcément concernés.

Des **élus impliqués** sont des acteurs essentiels pour la réussite de la concertation.

Communication sur la concertation.

L'information dans la **presse locale** est un moyen incontournable pour communiquer sur la concertation. Mais pour toucher un maximum d'habitants, les moyens de communication doivent être aussi diversifiés que possible. Il est important de mettre le maximum de **documents à disposition**, ce qui est aisé grâce au **site internet** (dédié ou celui de la communauté). Le vocabulaire doit être adapté au public non spécialiste.

L'utilisation des **nouvelles technologies** (internet, réseaux sociaux, etc.) pourra permettre de toucher un public plus jeune. Les jeunes peuvent également être mobilisés à travers le milieu scolaire.



A la **CUB**, une **charte graphique** spécifique (un logo et une couleur) a été créée. Un site internet dédié permet d'afficher tous les documents. La communication a été **importante et multiforme** : diffusion d'informations au niveau des radios locales, de la presse locale, d'affiches sur les lignes de bus et de tramways, des bulletins municipaux et des sites internet des communes. Des dépliants ont également été diffusés dans les boîtes à lettres, pour inviter les habitants aux forums et aux réunions publiques.



Logo et charte graphique



Dossier consacré au PLUi sur le site Internet de la CUB



Dépliant envoyé aux habitants



A la **CC Cœur de Puisaye**, des **courriers ont été envoyés à chaque foyer**, avant chacune des deux séries de réunions publiques, et avant le début de l'exposition itinérante. Ces courriers se sont avérés très efficaces pour informer les habitants de la tenue de ces événements. Après réflexion, le chargé de mission estime que ces courriers auraient pu être envoyés aux propriétaires fonciers également, qui ne sont pas forcément habitants du territoire.

2.2. Animation de la concertation

L'animation peut se faire par la **communauté** mais également par le **bureau d'études**. Les élus sont souvent meilleurs en communication, mais ils ne sont pas neutres, contrairement aux bureaux d'études, à qui les habitants pourront confier leurs avis en toute objectivité, même s'ils connaissent en général moins bien le territoire. Les techniciens quant à eux, ont parfois plus de difficultés à s'adresser à des non spécialistes.

Langage et supports.

Le **vocabulaire** doit être **adapté**, mais il ne faut pas chercher à tout banaliser. Des **explications claires** sont cependant requises. Les **acronymes** seront d'autant mieux compris qu'ils seront expliqués.

Les supports doivent être le plus visuels possible, en se basant sur des exemples concrets dès lors que cela est possible.



A la **CC Cœur de Puisaye**, il a été très bénéfique d'utiliser des **supports 3D** (représentant une ville) pour initier la discussion.



La maquette 3D utilisée par la CC Cœur de Puisaye

2.3. Des modalités « classiques »...

Exposition, panneaux explicatifs.

Ces supports ne permettent pas toujours de toucher efficacement les habitants. Les panneaux explicatifs ne sont généralement pas lus, notamment car ils sont souvent installés en mairies et donc soumis aux horaires d'ouverture de celles-ci. Certaines solutions peuvent y pallier : tenue d'une exposition dans un lieu très passant, par exemple un supermarché, et/ou présence d'une personne de service urbanisme pour expliquer le projet et recueillir les avis. Dans le cadre d'un PLUi, il est par exemple important de **multiplier les lieux d'exposition**, surtout si le territoire est large.



Dans la **CA du Pays de Flers**, les panneaux expliquant ce qu'est un PLUi et comment la concertation sera menée n'ont pas attiré beaucoup de public. L'idée de dresser ces panneaux dans les halls de supermarchés a aussi été émise. - A côté des panneaux - des **cahiers de doléances** ont été mis à disposition, avec la **présence d'un agent du service urbanisme** sur quelques créneaux dans la semaine pour apporter des explications.

Réunions publiques.

Des **réunions communales** permettent de faciliter la venue des habitants, mais dans le cas de communes faiblement peuplées, on risque parfois de ne pas avoir assez d'habitants présents. Il est judicieux dans ce cas de regrouper les communes **par secteur**, si cela est nécessaire de par la taille des communes, pour la tenue d'une réunion publique commune.

La phase de zonage est souvent perçue comme propre à l'échelle communale. Cependant, aborder cette phase à l'échelle intercommunale est pertinent car cela permet des échanges intéressants et la prise en compte de points de vue extérieurs à chaque commune. De plus, cela permet une harmonisation de cette phase : le zonage du PLUi ne peut pas être une accumulation de zonages communaux.



A la **CUB**, un **forum d'ouverture** a été tenu à l'échelle communautaire, puis des **réunions publiques** ont été organisées **dans chaque commune**. Entre les deux séries de réunions publiques, un **forum intermédiaire de restitution** a permis de faire le point à l'échelle intercommunale. Les réunions organisées étaient **participatives**. Ainsi, les participants étaient organisés par tables dès le début, même pendant les présentations. Ils étaient amenés à réagir, d'abord par écrit, puis lors de réflexions par table.



Les réunions publiques organisées à la CUB



Dans la **CA du Pays de Flers**, L'organisation des réunions publiques s'est faite selon les phases d'élaboration du PLUi : une **réunion publique commune** pour les 14 communes en phase diagnostic et en phase PADD, une **réunion publique dans chaque commune** pour le règlement et le zonage.

A **la CC Cœur de Puisaye**, des réunions publiques ont eu lieu dans les **quatre secteurs de communes** définis. A l'issue de chacune des deux séries de réunions, une réunion publique s'est tenue à **l'échelle communautaire, en clôture.**

Ateliers thématiques.

Les ateliers et groupes de travail sont difficiles à démultiplier car cela entraîne de nombreuses réunions. Mais les **possibilités sont nombreuses** quant aux **thématiques abordées et acteurs impliqués**. Il est conseillé de définir une thématique précise pour cadrer les ateliers. Enfin, il est important d'impliquer le plus d'acteurs possibles, pour avoir une concertation qui touche une part représentative de la population : scolaires, jeunes adultes, seniors, locataires, propriétaires, etc.



Au **Pays Bellêmois**, deux **groupes consultatifs** d'une cinquantaine de personnes chacun ont été constitués suite à un appel à la population. Le **groupe « citoyen »** est composé d'habitants et d'acteurs socio économiques diversifiés et le **groupe « équipements et services »** est composé de membres d'associations sportives, sociales et culturelles. Les séances de ces groupes sont articulées autour d'activités (visite sur site par exemple) permettant des échanges et dialogues entre les participants. Les deux groupes ont été réunis lors d'une séance de présentation du diagnostic, pour travailler par groupes sur des scénarios pour le futur Pays Bellêmois.

A **la CC Bastide et Châteaux en Guyenne**, des **ateliers thématiques ouverts à tous** ont été organisés. Ils portaient sur les thèmes suivants : risques naturels ou technologiques, déplacements et énergie, patrimoine bâti et patrimoine naturel, paysage et formes urbaines. L'inscription était ouverte depuis le site internet de la communauté.

2.4. ...ou un peu plus innovantes



A la **CUS**, un **groupe de travail** composé de citoyens, a émis des recommandations et produit des documents (cahier de préconisations citoyen notamment).

A **la CUB**, une **série de tables rondes/conférences** à destination des techniciens, des élus et du public a été organisée pour promouvoir une nouvelle approche de la ville et de la planification.

Dans la **CC Portes de Thiérrarche**, des « **élus-relais** » **chargés du PLUi** sont identifiés par commune (ou groupes de communes) afin de relayer les informations sur l'avancement du PLUi et de recueillir les attentes des habitants.

Dans la **CA d'Agen**, un **stand « aggro-village »** a été tenu par l'agglomération à la **foire exposition d'Agen** de septembre 2011. Présentation audio du projet de PLUi sur écrans de télévision, dépliants d'information, exposition, registre d'observations, quiz sur la planification urbaine et boîte à idées sur les thématiques du PLUi ont été les moyens de concertation à disposition du public lors de cet événement. L'exposition consacrée au projet de PLUi a également été présentée à l'occasion du **salon de l'habitat d'Agen** (2012).

Dans la **CC du Val d'Amour**, un **recueil de photos** sur le paysage a été réalisé par les habitants pour mettre en perspective leur cadre de vie.

A **Angers Loire Métropole**, des **balades en bus** ont été organisées, en collaboration avec le CAUE.

Dans la **CC Cœur de Puisaye**, une **Semaine des Habitats Durables** a été organisée, afin de communiquer sur les thèmes de l'urbanisme et de l'aménagement durable. Le PLUi en était une des thématiques -. Les événements qui ont été organisés étaient les suivants :

- Une **soirée ciné-débat**, avec le film « Un monde pour soi » de la Fédération des PNR
- Un **jeu concours** avec un quiz sur l'énergie et des vidéos sur la RT 2012
- Une présentation du PADD avec **panneaux et bornes interactives**
- Une **exposition** « La ville écologique », organisée avec la Maison de l'Architecture de Dijon, avec une **maquette-jeu** (supports très pédagogiques)
- Des **ateliers pour les scolaires**



Le programme de la Semaine des Habitats Durables ; l'affiche de la soirée ciné-débat ; les ateliers pour scolaires

3. Points de vigilance sur la particularité du PLUi

3.1. Un territoire large et divers

Un territoire de plusieurs communes.

Dans ces conditions la concertation ne peut pas se faire uniquement à l'échelle intercommunale mais **doit s'appuyer sur les communes ou des secteurs de communes** pour une meilleure **proximité** au territoire.

Une concertation devant prendre en compte les différences entre communes.

Entre **communes très urbaines** et **communes plus rurales**, les enjeux ne sont pas toujours les mêmes. Cette diversité peut constituer une richesse pour le territoire, si elle est bien prise en compte dans le projet communautaire.



A la **CUB**, La présence de la **ville centre dominante ne s'est pas fait sentir** pour la concertation. En effet, la concertation à Bordeaux a réuni moins de participants que dans les autres communes. Cela pose la question des différences entre les communes et des stratégies à mettre en place en fonction des types de communes.

Une cohérence à assurer entre échelle communale et échelle intercommunale.

Même si le PLU est intercommunal, tout ne peut pas se faire à l'échelle communautaire. Mais la concertation ne peut pas non plus être communale, il faut donc **trouver le juste milieu entre actions à l'échelle communale et actions à l'échelle intercommunale.**



A la **CUB**, **deux niveaux** ont été considérés : le niveau communautaire (échelle globale des 27 communes) pour des forums communautaires et le niveau communal (prise en compte des spécificités de chaque commune) pour des réunions publiques.

A la **CC Cœur de Puisaye**, le **travail par secteurs de communes** a été dominant. A l'exception de la thématique de l'habitat, abordée à l'échelle communautaire, les autres thèmes ont été étudiés par secteur. Il a fallu revenir à l'échelle intercommunale pour rédiger le PADD. Pour les réunions publiques, elles ont eu lieu par secteurs, avec ensuite une réunion de clôture à l'échelle communautaire.

Différents types de PLUi sur le territoire, d'où une difficulté à généraliser.

Chaque projet est différent et ne peut pas être simplement dupliqué. Entre PLUi urbains et ruraux, territoires sans ville centre, territoires avec ville centre très importante, etc. il est difficile de généraliser. Chaque PLUi doit être **adapté aux particularités du territoire**.

3.2. Des thématiques habitat et déplacements à prendre en compte

Une spécificité du PLUi est qu'il peut tenir lieu de PLH et/ou de PDU. Les thématiques et problématiques abordées sont alors multipliées.

Une concertation spécifique à ces documents doit elle être menée ? Il y a aujourd'hui peu d'exemples de concertation menée pour le PLH et le PDU dans le cas d'un PLUi-HD. Les **thématiques** d'habitat et de déplacements sont **abordées** mais souvent au même titre que d'autres thématiques (activités économiques, agriculture, etc.) et il n'est pas précisé ce qui correspond aux PLH et PDU.

Le PDU seul n'est pas soumis à concertation mais à enquête publique uniquement. Le PLUi-D permet donc de concerter la population sur cette thématique, à enjeux forts.



A la **CC Bastide et Châteaux en Guyenne**, des **ateliers thématiques** ouverts à tous ont été organisés, dont l'un portait sur la thématique « déplacements et énergie ».

A la **CC de Saint Amarin**, dans l'exposition, des **panneaux spécifiques** sur certaines thématiques ont été affichés, dont logement, population, déplacements ou paysage.

4. Conclusion

La délibération de prescription se doit de fixer - des modalités de concertation-adaptées à l'importance et aux enjeux du projet. Il est primordial que l'EPCI respecte a minima l'ensemble des actions prévues et que celles-ci répondent aux objectifs fixés par le législateur.

L'élaboration d'un PLUi est un projet important dans l'évolution d'une communauté. -Il touche à des domaines et variés, souvent peu facilement appréhendables. Une population large, parfois géographiquement éloignée et diverse doit être sensibilisée et impliquée dans son élaboration. Par conséquent, l'exercice de la concertation à l'échelle intercommunale nécessite la mise en œuvre d'une organisation particulière où élus et bureaux d'études jouent un rôle primordial.

Annexe : Les procédures de concertation de PLUi étudiées

CC/CA/CU	Nb. communes	Nb. d'habitants (arrondi)	Type de PLUi
CC Cœur de Puisaye	18	9 344 hab.	PLUiH
CC du Pays Bellémois	16	6 065 hab.	PLUiH
CC Bastide et Châteaux en Guyenne	43	17 791 hab.	PLUiH
CC Portes de Thiérarche	30	7 596 hab.	PLUiH
CC de Saint-Amarin	15	13 297 hab.	PLUiH
CA du Val d'Amour	24	9 598 hab.	PLUiH
CA Agen	29	95 162	PLUiHD
CA Angers Loire Métropole	33	273 680 hab.	PLUiHD
CU de Strasbourg	28	475 634 hab.	PLUiHD
CU Bordeaux	27	727 466 hab.	PLUiHD