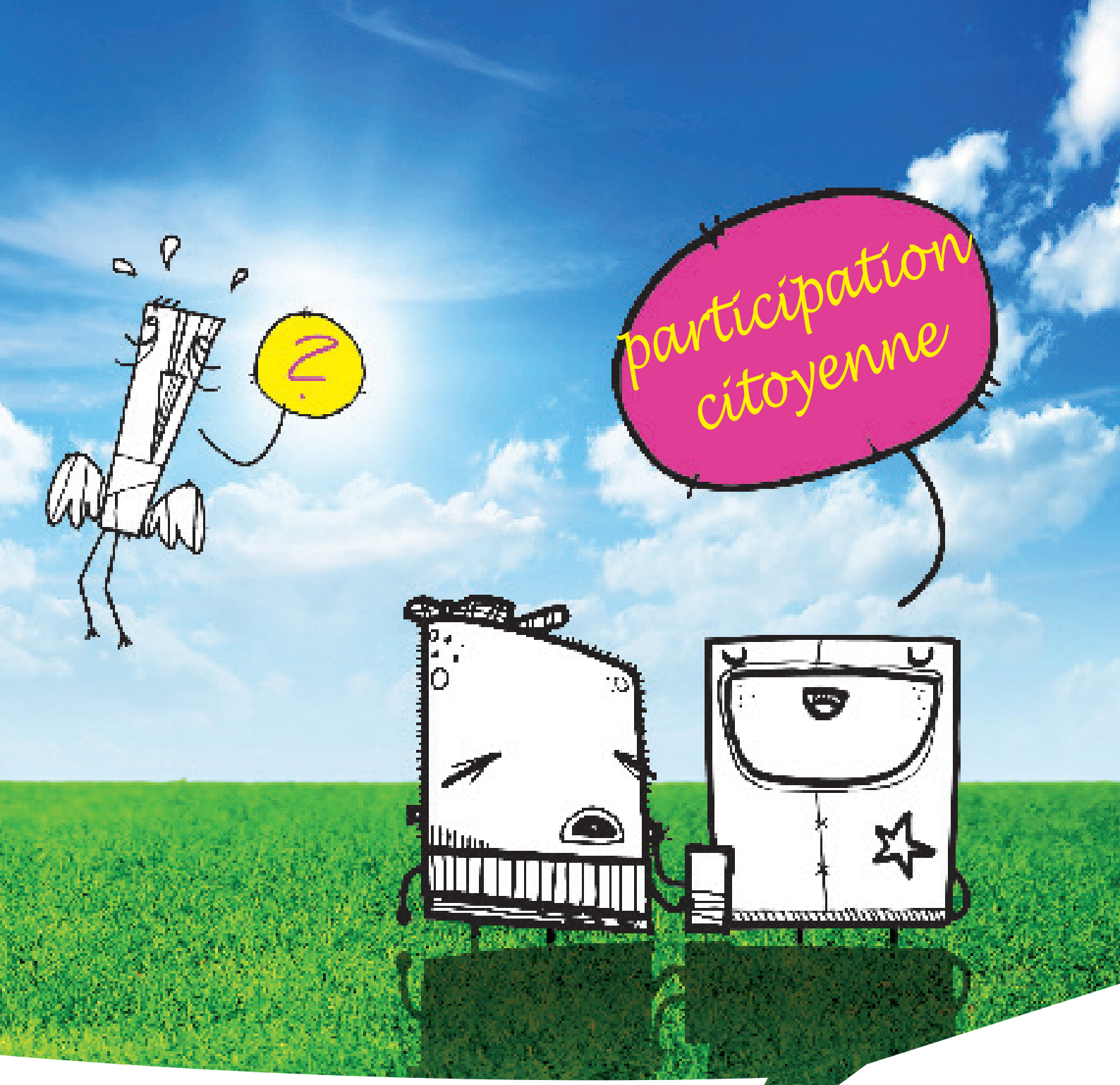


Pour une plus grande participation citoyenne dans nos communes: explications et marche à suivre

& quelques idées concrètes pour encourager la participation dans le cadre du PAG

Gemengenemweltinfo 06/2013

www.meco.lu • Tel. 43 90 30-1

oekozenter pafendall

mouvement écologique

Index

2 **Index**

3 **Editorial**

4 **Chapitre 1: Innover en matière de participation citoyenne**

Pourquoi avons-nous besoin de la participation citoyenne?

6 Les prémisses indispensables à une participation citoyenne efficace

8 Les arguments en défaveur de la participation citoyenne

10 Les limites de la participation citoyenne

11 Mettre à profit les nombreuses facettes de la participation citoyenne

13 **Chapitre 2: PAG (plan d'aménagement général) – mettre fin au "end of pipe" – impliquer le citoyen dès le début du processus!**

14 Les objectifs du PAG : retenir les visions prometteuses et leur conférer un cadre géographique
Encouragements en vue d'une participation ciblée dans le cadre des dispositions légales

21 **Chapitre 3: PAG (plan d'aménagement général) et développement urbain durable – quelques recommandations concernant le contenu**

La définition des zones - exploiter à fond les opportunités juridiques

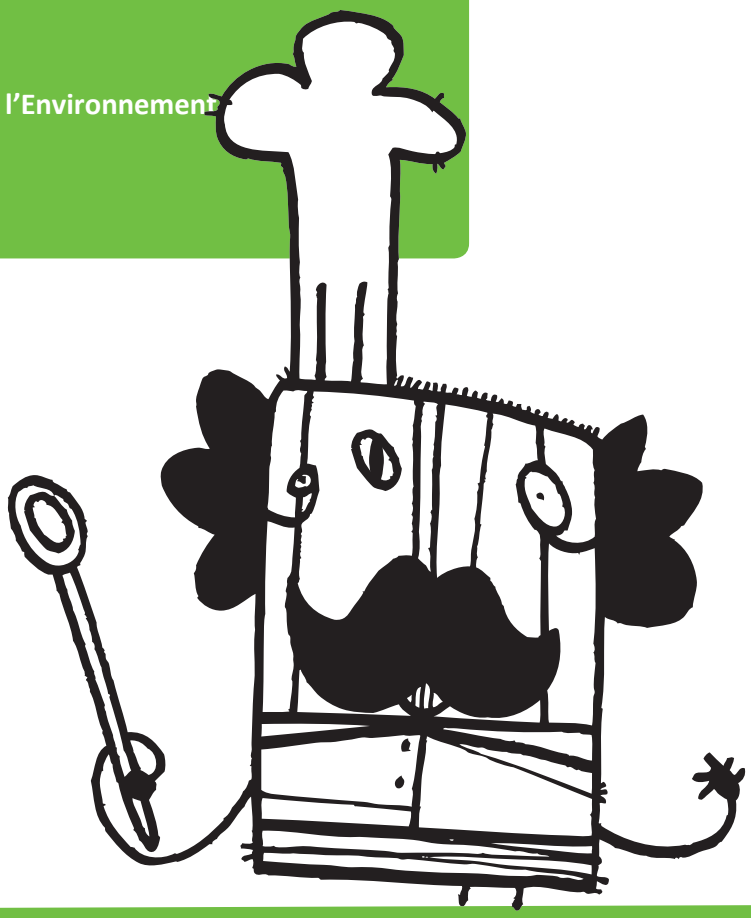
23 Mettre les accents dans le sens d'un développement communal durable dans la nou velle procédure de PAG

24 **Proposition de délibération du conseil communal concernant la politique d'information et la participation citoyenne**

25 **Références littéraires et légales**

26 **Votre don pour l'Homme, la Nature et l'Environnement**

27 **Impressum**



Editorial

Une participation citoyenne consolidée: la base de tout développement durable!

Nos sociétés sont actuellement confrontées à des défis énormes. Afin d'assurer l'avenir de notre planète et de garantir aux générations futures un environnement vivable, nous devons mettre en question notre mode de vie et nous ouvrir au changement. Un développement durable – basé sur une consommation réfléchie, sur une mise en question critique de la croissance matérielle et une revalorisation des contacts sociaux - peut être source d'une qualité d'une vie améliorée et mener vers une plus grande équité au sein de notre société.

Un changement radical de la société présuppose un large consensus sur la manière de vivre à l'avenir et sur la manière d'utiliser l'espace et les ressources naturelles disponibles, tant au niveau local que régional et national.

Le danger est grand de voir le consensus obtenu à moitié, de voir les discussions menées autour de questions parfois très complexes en cercles fermés, à l'exclusion de certaines parties de la population. Ou encore de constater que les hommes négligent d'encourager au respect d'opinions divergentes et de stimuler le débat et la compréhension dans le but de parvenir à un rapprochement. Nous ne devons pas perdre de vue que notre avenir ne sera durable qu'à la condition de discuter ensemble des potentiels scénarios et visions du futur, en nous basant sur des faits compréhensibles et réalisables, induisant de la manière un changement de perspectives.

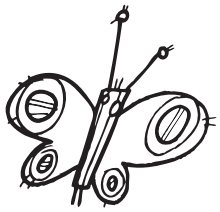
Davantage de « bottom-up » : voilà ce qui constitue une réelle valeur ajoutée pour notre société !

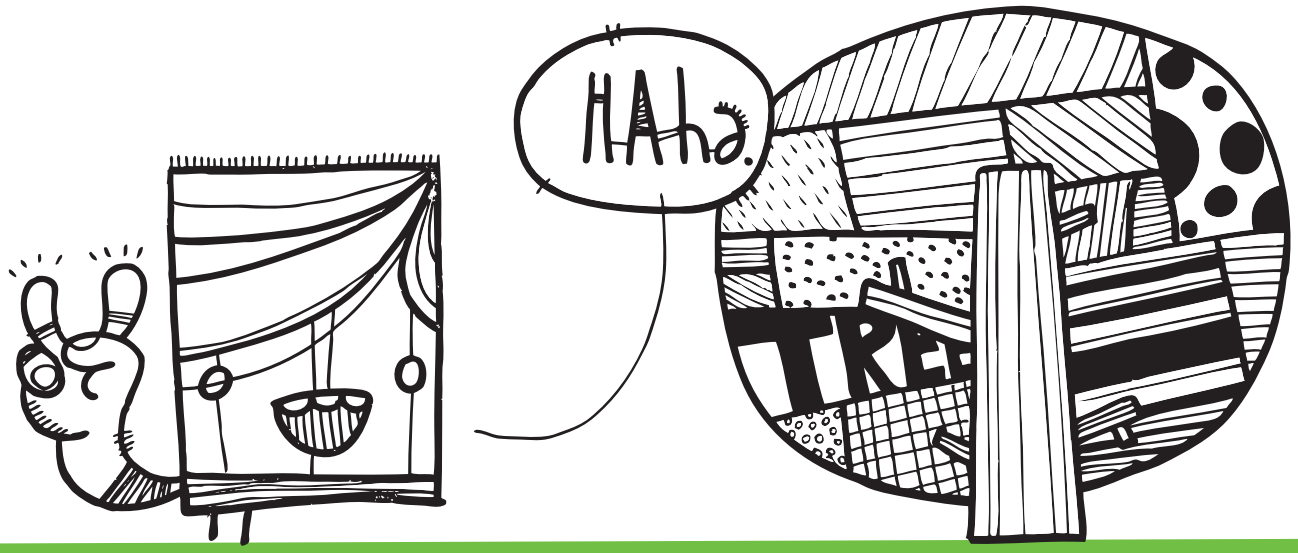
L'objectif déclaré de la présente brochure est de fournir des idées sur la manière à adopter pour faire participer les citoyens et citoyennes au processus de décision au niveau communal, de mettre en lumière les avantages d'une telle participation citoyenne, mais également de mettre en garde quant aux limites à ne pas transgresser et finalement de mettre en vigueur les méthodes qui s'offrent à nous pour arriver à ce but.

Celui qui – dans sa commune - a l'expérience de la démocratie bottom-up, revêt une toute autre approche par rapport aux processus de décision nationaux. Une « culture de la participation » n'est s'est pas encore véritablement installée au Luxembourg, mais elle trouve sa source dans la commune, qui est le germe de la démocratie (si elle le veut), et elle est apte à donner naissance à un développement progressif.

Dans la présente brochure, cette conviction est avant tout étayée à l'exemple du plan d'aménagement général. En effet, le PAG est un instrument qui se prête idéalement à la participation citoyenne : il influence de manière considérable la vie des habitants d'une commune pour les années à venir. Et cela non seulement pour ce qui est de la fixation de l'utilisation des sols de la commune, mais surtout en ce qui concerne les décisions fondamentales portant sur le futur développement de la commune à tous les niveaux politiques.

Par cet ouvrage, le Mouvement Ecologique et l'Oekozenter Pafendall espèrent contribuer à consolider la participation citoyenne dans le sens d'une démocratie vivante et dynamique.





Chapitre 1

Innover en matière de participation citoyenne

Pourquoi avons-nous besoin d'une participation citoyenne?

La notion «participation citoyenne» désigne la coopération des citoyen(ne)s aux processus de planification et aux décisions politiques. Surtout au niveau communal, l'importance de la participation citoyenne connaît un nouvel essor.

Les raisons en faveur d'une participation citoyenne bien organisée sont nombreuses :

- **Mettre à profit le savoir des citoyen(ne)s**: Les citoyen(ne)s disposent de connaissances acquises par l'expérience, gagnée avec l'âge, dans la vie quotidienne ou encore par la formation. Ne pas vouloir profiter de ces compétences relève de l'ignorance.

- **Promouvoir un engagement social et une démocratie vivante:** La participation crée de nouvelles formes de coopération et implique également les citoyen(ne)s qui sont politiquement inactifs.

- **Soulager ceux qui sont politiquement engagés et favoriser l'apprentissage mutuel**: L'époque devrait être révolue où – au niveau communal – le collège des bourgmestre et échevins endosse seul la responsabilité et doit rendre compte d'un projet donné. Certes, la responsabilité politique de la décision finale dans le processus de planification incombe aux élus communaux ; néanmoins, la liste des arguments en faveur d'une participation citoyenne avancée est longue. Une telle approche – à nos yeux plus que jamais d'actualité - accroît en outre la confiance dans la politique et appuie la légitimation de cette-dernière. Ce faisant, les politiciens et les citoyen(ne)s apprennent à considérer des vues divergentes, ils connaissent les préoccupations et les contraintes d'ordre social et sont ainsi en mesure d'engendrer une démocratie dynamique.

- **Renforcer l'identification à des projets ainsi que leur acceptation:** La participation citoyenne permet également aux citoyen(ne)s de mieux s'identifier à un projet donné, et de mieux comprendre les raisons qui ont conduit au projet, ce qui par ricochet va augmenter l'acceptation de ce-dernier, précisément parce que les citoyen(ne)s ont eu la possibilité de faire entendre leur voix.

- E**viter sinon au moins réduire les situations conflictuelles:** Un échange ouvert et la possibilité de participer au débat tout comme une meilleure compréhension des processus de décision mènent à une prévention sinon du moins à une minimisation des conflits, même si l'accord n'est jamais parfait à tous les niveaux. Les arguments de la partie « adverse » étant devenus tangibles, les conflits sont atténués et les polarisations évitées.

- **Impliquer une large partie de la population et rendre l'échange possible entre des classes de population aux intérêts divergents:** En présence de processus politiques classiques, il n'est pas rare de voir l'une ou l'autre couche de la population exclue et l'échange entre politiciens et citoyen(en)s ou même l'échange au sein de la population elle-même absent. Une participation citoyenne efficace évite ce genre de situation et encourage l'échange à tous les niveaux de la population ; elle réussit même à faire entendre la voix de celui qui généralement reste plutôt muet ou à qui l'on ne prête pas forcément une oreille attentive.

- **Renforcer la sécurité de planification et éviter une potentielle perte de temps due à une acceptation défaillante:** Si les citoyen(ne)s sont seulement autorisés à «réclamer» contre un projet en phase finale, le projet risque - au terme d'une longue période de planification - de soulever de grands remous : polémiques et disputes sont inévitables et pèsent inutilement. La perte de temps est inutile et la réalisation du projet est en danger. Cette situation malencontreuse s'évite facilement par une implication précoce du citoyen. Le temps nécessité pour la participation citoyenne devient un réel gain de temps au bénéfice de la réalisation du projet.

(Jean-Jacques Rousseau, 1712-1778)
Si l'on divisait le savoir de l'Humanité en deux parties – l'une des parties étant le savoir de tous les Hommes et l'autre celui des uniques savants – la deuxième partie du savoir serait très petite par rapport à la première.

La participation citoyenne fait partie intégrante de la politique de l'intégration

«Nombreux sont les arguments en faveur d'une consultation fiable, productrice de résultats et de confiance, dans l'intérêt du renforcement de la démocratie locale.»
*

*„La participation requiert du temps - de tous les acteurs … qui dit davantage de temps pour la planification, dit davantage de coûts de planification. Or, la participation engendre également une transposition plus rapide, dépourvue de situations conflictuelles, ainsi qu'une qualité inégalée.**

«En tant qu'expert, je fais confiance à ma capacité professionnelle de jugement (je suis de l'avis que je suis mieux placé pour juger par rapport à d'autres acteurs) – mais à quoi bon si mon jugement n'est point partagé. Je suis clairement en faveur d'un processus ouvert sur toute la ligne. » (propos recueillis par un expert compétent en la matière)

La participation citoyenne donne envie de s'intéresser à sa commune, aux idées des autres, aux concitoyen(ne)s, au changement de perspectives, à l'apprentissage par le savoir des autres, à l'échange avec des personnes que l'on ne rencontre pas d'habitude. La participation citoyenne est source de motivation, aide à réduire les angoisses et les préjugés et met fin aux clichés. Elle fait partie du débat sur l'avenir, encourage à l'engagement de l'individu et contribue à forger en commun le futur.

La participation citoyenne présuppose une bonne information

Le Luxembourg dispose de plusieurs lois qui règlent l'accès à l'information du citoyen. Une base essentielle se retrouve dans la dite Convention d'Aarhus, transposée par la loi du 31 juillet 2005 portant approbation de la Convention sur l'accès à la justice en matière d'environnement, faite à Aarhus, au Danemark, en date du 25 juin 1998. Elle dispose notamment que les demandes touchant à l'environnement, introduites par les citoyen(ne)s auprès des instances publiques (administrations étatiques et communales, syndicats de communes), doivent être traitées endéans un mois et que tout refus de matériel d'information doit être dûment motivé. Les pouvoirs publics doivent même garantir un « accès facilité » aux informations et mettre les données progressivement sur internet. La Convention d'Aarhus dispose en outre que les citoyen(ne)s doivent être impliqués dans les processus de planification à un stade précoce (« … pour que la participation du public commence au début de la procédure, c.àd. lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence »).

La loi du 25 novembre 2005 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement va dans la même direction. Cette loi dispose également que le pouvoir public a le devoir de fournir des copies d'écrits et de permettre l'accès gratuit à des fins de consultation de documents sur place etc.

Nous retrouvons une autre base dans la loi du 1er décembre 1978 réglant la procédure administrative non contentieuse. Cette loi dispose que : « … assurent la collaboration procédurale de l'administration, consacrent le droit de l'administré d'être entendu et d'obtenir communication du dossier administratif, imposent la motivation des actes administratifs et indiquent le mode de procéder des organismes consultatifs. »

Voilà pour le volet théorique. Or, théorie et pratique sont parfois (encore) diamétralement opposées. Les communes qui voudront innover en matière de participation citoyenne devront en tous les cas se soumettre aux dispositions légales citées et garantir sur la base de ces textes le libre accès aux informations.

Les textes de loi peuvent être téléchargés sur www.meco.lu .

Les prémisses indispensables à une participation citoyenne efficace

Afin de garantir le succès de la participation citoyenne, il est indispensable de remplir certaines conditions essentielles de base:

1. **Les responsables politiques doivent ouvertement et honnêtement soutenir et défendre l'instrument qu'est la participation citoyenne:** Les responsables communaux doivent adhérer à l'idée de la participation citoyenne et défendre son principe de manière honnête. Ce qui n'exclut pas de mettre éventuellement certaines convictions propres en question.

2. **Eclaircir le «pourquoi» du recours à la participation citoyenne:** Il est primordial pour la politique de se questionner sur sa propre motivation. Le but est-il de susciter l'acceptation pour un projet? Ou est-ce pour améliorer un projet? La participation citoyenne s'orientera en fonction des réponses données: elle pourra soit être organisée de manière différente, soit cibler un cercle restreint de citoyen(en)s.

3. **Tirer au clair l'objectif de fond de la participation citoyenne – définir des questions non équivoques:** Il est indispensable de formuler des questions claires et non équivoques que le citoyen sera en mesure de comprendre. Des questions trop abstraites ou trop générales dissuadent et ne motivent guère à la participation. Le succès de la participation citoyenne dépendra finalement de la capacité de pouvoir formuler des questions tangibles autour de sujets complexes. Le but pourchassé doit apparaître de manière évidente, le processus doit faire l'objet d'une compréhension aisée et refléter la manière de vivre et de penser des citoyen(ne)s.

4. **La participation citoyenne nécessite la fixation d'un calendrier et la garantie d'un feed-back fiable:** Il est incontournable de garantir une large diffusion tout au long du processus. La communication commence dès la naissance de l'idée; elle requiert par la suite une information régulière sur le devenir du projet, étape par étape, et doit contenir toutes les informations pertinentes sans oublier les différentes idées qui sont avancées dans le cadre de la participation citoyenne. Il va de soi qu'un groupe de pilotage («steering group») devra être composé dont la mission sera d'accompagner et d'assurer le succès du processus.

5. **Commencer tôt la participation citoyenne:** Une participation qui est déclenchée à un stade trop avancé peut s'avérer contre-productive parce que les citoyen(ne)s auront l'impression que «les dés sont déjà jetés». Il est par conséquent primordial de commencer tôt le processus de la participation citoyenne… à un moment libre de toute tension et où tout est encore possible.

6. **Se prononcer sur l'ouverture de la participation:** Un processus de participation n'est pas toujours encore tout à fait ouvert; il arrive que certaines conditions-cadre ou décisions de principe s'imposent qui ne peuvent/doivent plus faire l'objet d'une mise en question. Ainsi, des limites financières qui ne peuvent pas être dépassées ou des lignes directrices de la commune (p.ex. impossible de développer davantage le transport individuel) peuvent mettre un frein à toute contestation. Ces «contraintes communales» doivent être dévoilées ouvertement.

7. **Garantir la transparence des faits:** La participation citoyenne présuppose une transparence absolue des faits et un dialogue franc entre acteurs égaux. Les citoyen(ne)s doivent par conséquent avoir accès aux données de base objectives ainsi qu'aux expertises réalisées qui leur sont indispensables afin de pouvoir s'approprier les mêmes connaissances que les hommes politiques. La participation citoyenne ne se fond non seulement sur la créativité mais elle trouve sa source surtout dans l'analyse de faits tangibles. D'où la nécessité d'avoir accès à l'ensemble des informations pertinentes.

8. **Décider judicieusement sur les acteurs à impliquer:** Les citoyen(ne)s respectivement les groupes cibles à impliquer en premier lieu doivent être choisis de manière consciente afin de «n'oublier» personne. Il n'est pas toujours avisé de lancer l'appel à l'ensemble des citoyen(ne)s, souvent il est plus logique de n'impliquer que ceux qui sont directement concernés par un projet donné. Il ne s'agit donc pas de réunir «le plus de gens» possible, mais plutôt de s'entourer d'un groupe représentatif.

9. **Choisir le modèle de processus adapté:** Une fois le choix des interlocuteurs fait, la forme la mieux appropriée pour toucher, voire sensibiliser ce public coule de source. Le but que l'on doit se donner est de toujours appliquer des formes de participation différentes puisque cela permet d'atteindre différents milieux, respectivement représentants de la population et de garantir ainsi que toutes les vues et intérêts soient exposés.

10. **Garantir un suivi du processus et une animation indépendantes:** La participation citoyenne ne peut pas être suivie ou guidée par les hommes politiques eux-mêmes, ni par un bureau d'études (ou du moins pas dans son ensemble) chargé du projet en cause (p.ex. PAG – plan d'aménagement général – ou l'infrastructure d'un projet de construction). Il est plutôt indiqué de confier (si possible) l'animation et l'organisation du processus à des acteurs indépendants et impartiaux qui n'entrent pas dans le processus de décision. L'animation peut très bien être assurée par des acteurs de la Région (ex. journalistes ou autres personnes qualifiées pour cette mission); néanmoins, le suivi du développement et l'accompagnement de l'ensemble du processus devront également être assurés par des acteurs compétents impliqués dans le processus de participation eux-mêmes, surtout dans les cas où il il s'agit de projets d'envergure.

11. **Le rôle de la communication – en cours de processus et en phase finale:** Les résultats obtenus tout au long des différentes phases de la participation citoyenne doivent être communiqués à l'aide de moyens adaptés (p.ex. internet etc.), tout comme l'ensemble des éléments ayant conduit aux dits résultats et décisions.

12. **La participation citoyenne n'est pas une action isolée («one shot») – elle nécessite un cadre procédural et une continuité:** La participation citoyenne en relation avec un projet donné ne se résume pas à une manifestation isolée; elle présuppose en règle générale tout un processus qui s'étend sur différentes phases. Cela implique que la participation doit être garantie dès le début jusqu'à la décision finale, tout en assurant un feedback régulier des différents développements en cours de processus et en respectant la règle d'or qu'est la transparence des résultats « négociés».

CONCLUSION: LES QUESTIONS-CLE DE LA PARTICIPATION

- Est-ce que nous voulons vraiment recourir à la participation? Quel en est le but?
- Comment formuler au mieux les questions?
- Quelle est notre marge de manœuvre? Quels faits devons-nous dévoiler aux citoyen(ne)s?
- Quels sont nos groupes/personnes cible?
- Quelle est la méthode la mieux adaptée pour les sensibiliser et les impliquer?
- Quel sera le calendrier de la participation citoyenne?
- La commune dispose-t-elle des ressources suffisantes pour garantir le recours à la participation?
- Comment organiser la communication tout au long du processus de participation?
- Disposons-nous d'un bureau d'études externe qui a les compétences requises pour assurer le suivi?
- Comment assurer et gérer le feedback aux citoyen(ne)s, à l'administration communale et à la politique?*

C'est tout un art que de formuler des questions complexes de manière à ce que Monsieur Tout-le-monde les comprenne. On reconnaît les bons experts à leur talent de pouvoir expliquer des choses complexes de manière très compréhensible.

(Olof Palme, 1927-1986) – «C'est une fausse doctrine qui enseigne que tous les hommes ne soient pas en mesure de comprendre des questions cruciales et compliquées ; adopter cette doctrine revient à faire un premier pas en direction de la technocratie, la gouvernance par les experts et l'oligarchie (...). La politique est accessible, tout homme peut l'influencer. C'est bien là l'essence-même de la démocratie.»

La question essentielle: «QUI?»

Alors qu'elle est essentielle, la question de savoir «qui participe» est souvent sous-estimée:

- Est-ce que tous les acteurs capables de livrer des idées pertinentes seront impliqués?
- Est-ce que les «décideurs» seront impliqués?
- Est-ce que d'autres acteurs, potentiellement en mesure d'apporter des solutions, seront impliqués?
- Est-ce que le mix des acteurs contribuera à apporter des solutions imprévisibles?
- Les personnes/groupes cibles retenus sont-ils représentatifs des structures et opinions de la population locale?
- Les différences qui existent entre les différentes méthodes au choix sont-elles prises en compte?
- Est-ce que le rôle joué par chaque acteur impliqué dans le processus est-il clair?

Les citoyens sont très différents l'un de l'autre. Alors que certains aiment bien participer à des réunions, d'autres préfèrent clairement participer à une visite. Les uns ont l'habitude des débats, pour les autres ce n'est pas le cas.
Certaines personnes aiment prendre la parole, d'autres sont plus réservées. Il y a des gens qui sont conscients de l'importance de leur opinion, d'autres encore doivent être motivés et convaincus que chaque jugement compte ...
Une participation citoyenne efficace ciblera les différents caractères avec leurs différentes spécificités et les saura impliquer de manière adaptée.

Les arguments en défaveur de la participation citoyenne?

Si les uns considèrent la participation citoyenne comme un «must», les autres sont plutôt sceptiques quant à son profit. Même si personne ne s'est jamais prononcé ouvertement en défaveur de la participation, nombreux sont néanmoins parfois les doutes qui sont avancés. Citons les arguments les plus courants :

1er argument: Ce sont toujours les mêmes qui prennent la parole Il y aura toujours des personnes qui n'hésitent point à prendre la parole et à faire entendre leur opinion haut et fort. Une participation citoyenne qui se veut efficace doit par conséquent chercher de manière ciblée à faire parler les citoyen(ne)s qui sont particulièrement concernés par un projet et dont la consultation est primordiale. Pour y arriver, il faut le cas échéant chercher le contact direct et engager le débat avec eux. Des techniques d'animation adaptées et autres formes de la participation comme p.ex. des réunions en cercle restreint ou des visites de lieux en présence de ces groupes cible constituent des instruments qui ont fait leurs preuves.

2ème argument: Les citoyen(ne)s ont tendance à considérer leurs propres intérêts plutôt que l'intérêt général Il est tout à fait légitime que les citoyen(ne)s essaient de défendre leurs propres intérêts! Le fait que l'Homme s'engage en faveur de son milieu de vie est une (ré)action qui mérite d'être saluée. Au moment de la prise de décision, il est pourtant indiqué de veiller à ce que l'intérêt du particulier ne soit pas en contradiction avec l'intérêt de la communauté. Il faut dire que la participation citoyenne s'avère même être un instrument très approprié étant donné que la dynamique du groupe permet d'identifier des intérêts particuliers qui peuvent éventuellement poser problème et de trouver finalement une solution qui sert l'intérêt général. En outre, ce serait une erreur fatale que de sous-estimer les citoyen(ne)s. Un processus bien pensé permettra de faire surgir des pensées très égoïstes, qui sont souvent cachés derrière le prétexte de vouloir défendre l'intérêt général (p.ex. «Non au lotissement à côté de moi pour des raisons écologiques» alors que le seul but pourchassé est celui de vouloir préserver sa proximité avec la zone verte: éviter de verser dans le syndrome «NIMBY»(not in my back-yard).

3ème argument: la participation citoyenne affaiblit le rôle des représentants élus et du conseil communal: Il est incontesté que la décision finale s'appuie sur l'avis de plusieurs acteurs… mais de là dire que le rôle des responsables politiques est affaibli? C'est peu probable. Au contraire, ces derniers se retrouvent valorisés, et la décision politique qu'ils sont contraints de prendre en phase finale du processus, est portée, voire corroborée par le savoir des électeurs. Si l'on définit le pouvoir politique comme étant la transposition de ses propres convictions, il est clair que les politiciens perdent en moyens. Or, si l'on définit le pouvoir politique comme étant la chance de pouvoir prendre des décisions dans l'intérêt général et jouissant d'une large acceptation publique, la participation citoyenne apporte une énorme valeur ajoutée à la politique. Il ne faut jamais perdre de vue que la participation citoyenne est un instrument qui sert à forger l'opinion publique – la décision finale sera toujours prise par les représentants élus.

4ème argument: Même si les citoyen(ne)s affirment vouloir participer, cela ne correspond pas à la réalité: Il est vrai: la participation citoyenne ne suscite pas l'intérêt de tous les citoyen(ne)s. Et peut-être que le nombre des personnes désintéressées est bien plus grand qu'on ne le croit. Mai il est vrai aussi qu'au Luxembourg, nous n'avons pas de véritable culture de la participation. Nous devons encore la construire et la développer, de manière soutenue. Si les citoyen(ne)s sont confiants que leur engagement est pris au sérieux, alors le nombre de ceux qui voudront s'engager croîtra. Par ailleurs: les voies d'information classiques (réunions citoyennes) attirent pour la plupart toujours les mêmes personnes. Il est indiqué de trouver de nouvelles formes de participation afin de susciter l'intérêt de différents publics cible et d'appliquer les instruments adaptés afin d'augmenter les chances de la participation (mot-clé «sensibilisation à la participation»). A noter aussi qu'il est toujours mieux d'impliquer ne fût-ce qu'un nombre restreint de citoyen(ne)s plutôt qu'aucun … au moins la chance de pouvoir participer leur aura été offerte! Et l'argument «l'opinion des citoyen(ne)s n'intéresse pas la politique…» deviendra gratuit.

5ème argument: Les questions sont trop complexes de nos jours – elles dépassent les citoyen(ne)s: Même les contenus des dossiers les plus compliqués deviennent tangibles et seront compris si les moyens appropriés sont appliqués. C'est bien ce talent qui caractérise un bon expert. A noter aussi dans ce contexte que de nombreux problèmes au niveau communal (approvisionnement de proximité, mobilité, développement urbain) sont en premier lieu des problèmes de principe plutôt que des problèmes d'ordre technique. De nombreuses «contraintes techniques» se révèlent être des prétextes pour détourner de la question fondamentale.

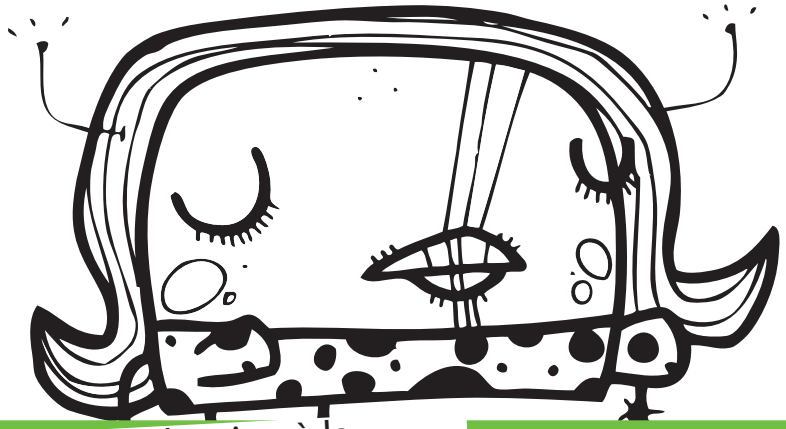
6ème argument: La participation citoyenne prolonge les procédures: Des litiges et polémiques en fin de planification s'avèrent souvent bien plus importants, plus stressants et moins fructueux si l'on n'a pas recours à la participation citoyenne. S'il est vrai que la participation peut être coûteuse et laborieuse, elle est pourtant bien plus prolifique que les disputes en phase finale! La participation citoyenne peut aider à éviter de faire fausse route dans la planification et éluder les blocages nés de contestations. Une participation citoyenne bien organisée a le mérite de raccourcir le temps de planification, par une implication directe des concernés et une forte acceptation qui en est le fruit.

7ème argument: La participation ne met pas fin aux conflits: Certes, les différences de vues, d'intérêts et de valeurs ne sont pas complètement éradiquées par la participation citoyenne. Mais: l'échange d'arguments, d'opinions et de contraintes aussi rend les esprits plus ouverts et fait que les gens considèrent les points de vues des autres, développent un sentiment de compréhension et parviennent au moins en partie à trouver un consensus.

8ème argument: La participation citoyenne fait fuir les investisseurs Investisseurs et responsables de projets ont besoin d'être réconfortés au niveau de l'acceptation de leur projet. La participation citoyenne est l'instrument qui leur conférera cette certitude.

Il était une fois deux camps : par ci la commune … par là les citoyen(ne)s ! D'un côté les bons, de l'autre côté les … Cette manière de voir les choses doit être proscrite ! La participation citoyenne présuppose le respect de l'autre et la confiance en l'honnêteté de l'autre … et l'ouverture d'esprit de chacun et la volonté d'écouter les points de vues des autres. Les différences n'existent pas entre commune et citoyen(ne)s mais bien parmi les responsables communaux et parmi les citoyen(ne)s. Le défi sera de faire naître l'échange … dans l'intérêt de la communauté. Au Luxembourg, la culture de la participation n'est qu'à ses débuts. Nous avons tout à apprendre. Des formations continues pour hommes et femmes politiques dans ce cadre pourraient contribuer à supprimer les barrières psychologiques et à ouvrir des voies pragmatiques aux méthodes participatives.

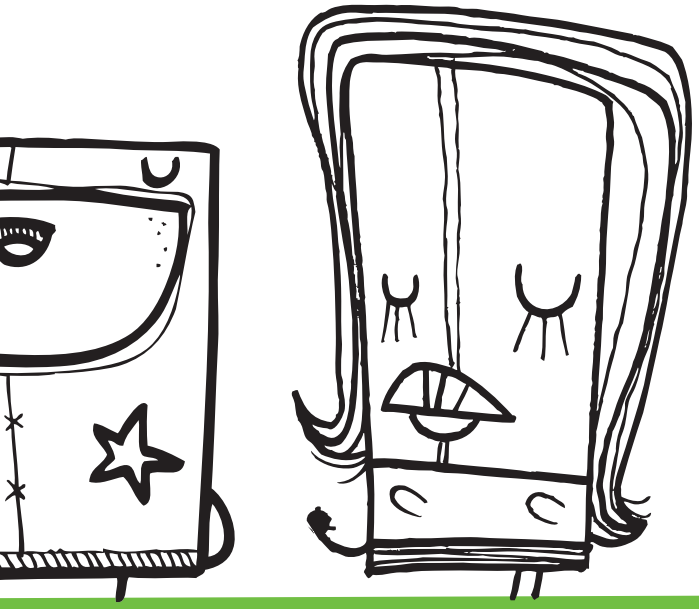
La participation est la manière la plus efficace – même si lente – de gérer la complexité croissante du monde dans lequel nous vivons. Propos recueillis en Suisse.



Au Luxembourg, la culture de la participation n'est qu'à ses débuts. Nous avons tout à apprendre. Des formations continues pour hommes et femmes politiques dans ce cadre pourraient contribuer à supprimer les barrières psychologiques et à ouvrir des voies pragmatiques aux méthodes participatives.

Mot-clé: sensibilisation à la participation

Il n'est pas rare de voir les initiateurs de la participation très déçus devant un faible taux d'audience. Or, si l'on attache de l'importance au point de vue des citoyen(ne)s, il est incontournable de trouver et de mettre en place les moyens adaptés pour les motiver. Le fait que l'historien de la commune ne souhaite pas participer à une réunion d'information n'a rien de négatif. Or, s'il est indispensable pour expliciter les raisons du développement urbain p.ex., alors un entretien décisif à arranger avec lui est inévitable.
Autre cas de figure : la population du quartier X de la commune affecté par un projet donné boude les réunions d'informations. Dans ce cas précis, il est indiqué de se rendre sur place, dans le quartier en cause et de chercher le contact avec des associations locales ou encore d'organiser une visite du quartier avec les représentants de ces dernières dans le but de discuter à cette occasion du projet.



Les limites de la participation citoyenne

Il faut s'abstenir de trop idéaliser : la participation n'est pas de mise dans tous les cas, elle n'apportera pas forcément toujours une valeur ajoutée …

Recourir à la participation citoyenne n'est pas toujours opportun: ainsi nous pouvons p.ex. être en présence d'une décision à prendre qui n'intéresse guère les citoyen(ne)s. La participation n'est pas un but en soi, c'est un moyen qui ne doit être appliqué que si l'on peut s'attendre à obtenir gain de cause ou une valeur ajoutée – quelle qu'elle soit.

Il y aura toujours des divergences d'opinions: nous l'avons déjà précisé, préjugés et réticences peuvent être diminués, des points de vues peuvent être échangés etc. Or, des divergences subsisteront toujours, tout comme nous serons toujours en présence d'intérêts propres qui prévaudront … En fin de compte, c'est la politique qui prend la décision, mais elle sera en mesure de ce faire sur une base différente en ayant recours au processus de participation.

Il est illusoire de croire que le processus de participation motivera tout le monde: beaucoup de gens n'ont tout simplement pas de temps ou pas d'envie. Qu'à cela ne tienne ! C'est leur droit. Mais c'est une raison de plus pour s'accorder dès le début sur les personnes ou groupes cible à impliquer.

Le «Paradoxe de la participation»

Certains responsables connaissent bien ce cas de figure : un projet donné est publié et les citoyen(ne)s sont invités à se prononcer … mais personne ne dit mot. Le projet est ensuite transposé … et des citoyen(ne)s indignés montent sur les barricades.

Est-ce un signe de mauvaise volonté ? Non.

Il est normal que l'intérêt des citoyen(ne)s est plus facilement suscité du moment que « les choses se concrétisent » et qu'ils ont l'impression « qu'on ne rigole plus désormais » - alors que leur intervention aurait été bénéfique au début du processus de planification. Une participation citoyenne bien organisée évitera ce paradoxe. A titre d'exemple : le projet n'est pas rendu publique moyennant affichage officiel à la commune, mais la commune recherche de manière ciblée des formes de participation par lesquelles elle réussira à motiver les citoyen(ne)s qui se sentiront concernés et impliqués et qui voudront engager une véritable participation citoyenne.

Participation citoyenne un processus complexe

Inutile de se leurrer: la participation citoyenne est un processus laborieux. Elle ne s'avère pas toujours facile à réaliser – et ne se déroule pas toujours sans accroc.

En voici quelques situations défiantes :

• Il faut mettre la politique de son côté et l'impliquer de près;

• Les acteurs de l'administration (surtout en milieu urbain) ne parlent pas toujours d'une seule voix, ce qui retarde souvent les décisions, et qui par ricochet nécessite un rythme de travail soutenu afin de pouvoir respecter le calendrier du processus de participation;

• Nombreux sont les experts qui n'ont pas (encore) l'habitude d'exposer et d'expliciter leur savoir de professionnel d'une façon à ce que Monsieur Tout-le-monde puisse comprendre et s'identifier à la situation exposée; nombreux sont les experts qui ont (toujours encore) tendance à prendre la fuite devant les questions de ceux qui n'ont point de compétences dans le domaine donné.

• Certains citoyen(ne)s ont la fâcheuse tendance à vouloir toujours que leurs idées soient transposées 1:1 et refusent catégoriquement les points de vues des autres.

Et pourtant: l'exercice en vaut la peine!*

«La participation citoyenne complique tout – or, il n'y a pas d'alternative!» (propos d'un employé d'administration)
«La participation citoyenne facilite tout – à condition de bien l'organiser et de persévérer dans ses efforts!» (propos d'une employée d'administration)

Mettre à profit les nombreuses facettes de la participation citoyenne

La participation citoyenne renferme de nombreuses facettes et les instruments à disposition dépassent de loin la simple «réunion d'information». Dès que les questions fondamentales ont trouvé une réponse (pourquoi avoir ce recours et qui impliquer?), les techniques appropriées se présentent aussitôt.

Les formes de participation décrites ci-après sont les plus usuelles, représentatives pour bien d'autres. Il est à noter que le respect de l'ordre de l'application de ces instruments est crucial! Car une première rencontre peut s'avérer décisive pour motiver les citoyen(ne)s à réserver une suite au processus …

N.B.: Il est indispensable de recourir à un mix d'instruments, ce qui permet d'établir un contact avec différents cercles de la population (jeunes, personnes du 3ème âge, citoyens parlant une langue étrangère).

La base: assurer une bonne information par internet, communiqués, «Gemengebuet» (bulletin communal)…

Il va de soi qu'une bonne information est la condition sine qua non. Là encore, il faut mettre à profit l'éventail des instruments à notre portée:

- La mise à disposition de l'information via internet est fondamentale. Le contenu retraçant le développement du processus doit continuellement être mis à jour et l'ensemble des données de base doit y figurer. Pour le Luxembourg, il est également indiqué de publier les pages en plusieurs langues;
- Il faudra de même communiquer de manière régulière via presse, bulletin communal, ou encore au moyen des revues publiées par des associations locales …

Les évènements autour du thème («events»)

Des manifestations autour du sujet («Notre commune dans 15 à 20 ans» p.ex.), qui offrent un cadre culturel aux débats informels, permettent d'approcher le thème de manière très détendue.

Il s'agit d'un instrument qui permet de s'adresser à des couches très différentes de la population. De telles manifestations peuvent avoir lieu en début de processus pour sensibiliser les citoyen(ne)s au projet et pour les motiver à prendre davantage part au processus de la participation. S'il est vrai que cet instrument est impropre à un échange structuré puisqu'il pousse l'accès ciblé au thème au second rang, il permet néanmoins de rassembler un grand nombre d'intéressés dans une ambiance conviviale.

Interviews avec des personnages clés, des représentants d'organisations, des groupements d'intérêts…

Des interviews de personnages clés, en contact individuel ou en groupe, peuvent s'avérer extrêmement enrichissants. Indépendamment de la nature du projet, il y aura toujours des personnes qui sont expertes - au vu de leur profession, leur formation, leur rôle au sein de la commune, leur loisir.

La même chose vaut pour les associations et les groupements d'intérêts: les entretiens individuels peuvent s'avérer très instructifs pour le projet puisqu'ils permettent de prendre en compte les divergences des avis exposés. En font partie – selon le thème – les mouvements de jeunesse, les représentations d'agriculteurs, les acteurs issus du secteur de la restauration, du tourisme, de l'environnement.

Cet instrument a l'avantage d'aller au fond et d'explorer des points de vues divergents. Mais: un échange entre acteurs n'a pas lieu. Ce qui nécessitera par la suite de bien se documenter ainsi que d'élargir le cercle des intéressés pour exposer et débattre des données recueillies. On peut également organiser ces interviews sous forme «simplifiée»: en questionnant p.ex. les usagers à l'arrêt de l'autobus sur leurs souhaits d'amélioration dans les transports publics (lorsqu'il s'agit d'un projet conceptuel ayant trait à la mobilité).

Organisation de „Workshops"

Les «workshops» sont des manifestations à l'occasion desquelles des petits groupes analysent de manière approfondie un sujet donné pendant une durée plus ou moins limitée. L'accent est mis sur la collaboration autour d'un but unique et commun, des « experts » et citoyens étant invités pour exposer leurs points de vues. A côté de la mise à disposition de l'information requise, il est primordial d'ouvrir la discussion et de permettre qu'un débat contradictoire – le cas échéant - puisse avoir lieu. Une modération indépendante de la discussion peut s'avérer encourageante à cet égard.

Il est important d'intégrer dans les workshops non seulement les aspects qui sont de nature abstraite (ex. concept énergétique communal), mais également ceux qui sont très concrets (ex. comment aménager les places publiques de la commune?).

Au moyen d'invitations bien conçues, d'entretiens individuels et de groupe ciblés etc., il faut essayer de motiver aussi ceux et celles parmi les citoyen(ne)s qui n'ont pas l'habitude d'assister à des réunions de travail.

Inutile de préciser que là encore, la documentation revêt une importance particulière.

Des forums spécialisés autour de questions-clés

Le concept de la participation citoyenne renferme aussi la mise en valeur des spécialistes … C'est la raison pour laquelle des questions capitales doivent être discutées en forums spécialisés, qui permettent l'échange entre spécialistes compétents dans un domaine donné, p.ex. la préservation de sites culturels et historiques uniques, la situation de la mobilité d'une commune, etc.

Les visites de sites et de quartiers de villes

Les visites de sites placées dans le contexte d'un projet donné permettent de motiver des cercles très différents de la population et de conférer un cadre spatial à un concept ou à un problème. Cette «plongée dans le contexte» facilite la prise de position à de nombreux égards, car la visite du site ouvre de nouveaux horizons à la contemplation et sensibilise

davantage les intéressés. Ces visites représentent en outre l'occasion idéale pour les riverains de se prononcer concrètement quant à leurs expériences, leurs craintes et leurs idées.

Les enquêtes publiques

Les enquêtes permettent «de prendre la température», afin de mieux pouvoir apprécier la tendance et de cristalliser p.ex. les préoccupations majeures. Bien que ne reflétant toujours que des estimations, les enquêtes constituent un outil de base intéressant. Une participation citoyenne a besoin d'une base solide et nécessitera par la suite un réel échange de points de vues, de priorités et de visions.

Le concours d'idées

Le concours d'idées qui s'adresse aux citoyens est un instrument dont le but déclaré est de rassembler des idées autour d'un projet donné. Il est pourtant indiqué de mettre en place cet instrument en recourant parallèlement à des mesures complémentaires qui permettent l'échange d'idées. Une attention particulière devra être apportée à l'appréciation et au jugement des idées introduites. Cela devra se faire dans la plus grande transparence … pourquoi ne pas recourir à l'organisation d'une table ronde avec le concours actif de citoyen(ne)s engagés.

Conférence sur l'avenir

Cette forme de participation est plutôt coûteuse; au vu du thème et des enjeux très vastes, elle peut ou dissuader ou motiver. Ce qui importe particulièrement à ce niveau (p.ex. quand il s'agit de définir et de retenir des idées et visions pour planifier l'avenir d'une commune), c'est de faire en sorte que les concepts retenus ne restent pas vœux pieux …

Il existe un nombre mirobolant de formes de communication – le tout est d'associer le bon contenu à la bonne forme … et de placer le tout dans le contexte d'une bonne stratégie de communication à vocation durable (faisant abstraction des effets «feu de paille ou d'artifice»).

Nombreux sont les exemples pratiques et les expériences vécues avec le recours à ces différentes formes de communication. Aucun modèle ne se prête au «rempotage». Les solutions adaptées doivent être transposées sur le terrain, les expériences vécues ailleurs pouvant servir à donner des impulsions. (*)

Que faire si le calendrier ne peut pas être respecté?

Nous l'avons déjà mentionné: il est primordial de conférer un cadre temporel à la participation citoyenne. Malheureusement le calendrier que l'on se donne ne peut pas toujours être respecté. Il arrive qu'un document de travail ne soit pas finalisé pour une réunion donnée, ce qui n'est évidemment pas idéal. Néanmoins, le timing doit toujours permettre une certaine flexibilité, à condition d'expliquer les raisons du retard. Parallèlement, un calendrier qui doit être retravaillé doit faire l'objet d'une nouvelle présentation aux acteurs concernés. Le processus ne doit pas échouer pour des raisons d'incompatibilité d'emploi du temps…

Comment gérer les divergences de vues?: du changement de perspective vers la compréhension mutuelle

La participation citoyenne ne doit pas uniquement être structurée de manière à offrir aux intéressés la possibilité de se prononcer et de présenter leur point de vue, elle doit également permettre un réel échange d'opinions ainsi qu'un débat qui se fonde sur les divergences naissantes, si elle se veut bien organisée et efficiente. Encore que de légères différences persisteront toujours.

La participation est un instrument qui permet le rapprochement en passant par l'échange, par le fait de s'ouvrir aux autres et à prêter une oreille attentive à leurs propos, à leur façon de voir les choses … ce qui peut conduire à la reconsidération son propre point de vue.

Les différentes formes de la participation citoyenne ont ainsi pour but d'assurer que:

- les citoyen(ne)s ne puissent non seulement exposer leur point de vue respectif, mais qu'un réel débat, un véritable échange d'idées ait lieu qui aboutira à un consensus, ou du moins, dans la négative, à un argumentaire objectif et réaliste prenant en compte les divergences de vues et listant les motifs en faveur et en défaveur d'un projet donné;

- des feed-back transitent de manière régulière, permettant de mettre en place une communication offensive. Quelles sont les conclusions à tirer des entretiens avec les personnages-clés ? Comment les communiquer aux membres des groupes de travail ?

Le rôle du conseil communal et des commissions consultatives

Dans un processus de participation, la question qui se pose évidemment est celle de savoir «comment impliquer les membres du conseil communal et des commissions consultatives?». Il va de soi que le collège des bourgmestre et échevins aura toujours le dernier mot puisque ce collège est l'organe auquel il incombe de prendre une décision en fin de parcours. Or, en ce qui concerne les opportunités offertes par le processus participatif, le Mouvement Ecologique est d'avis qu'il échet de garantir deux choses:

- premièrement, tout conseil communal devrait suivre de près l'évolution d'un dossier tout au long du développement du processus de participation et prendre le cas échéant des décisions devant des interrogations capitales qui affecteront sa future orientation;

- deuxièmement: il ne faut pas perdre de vue que les échevins et le bourgmestre sont des citoyens comme les autres! Eux-aussi doivent par conséquent pouvoir prendre part aux réunions comme chaque autre concitoyen (toujours est-il qu'ils ne doivent pas s'arroger le droit de vouloir assurer la modération et le lead du groupe).

Les arguments qui précèdent valent pareillement pour les commissions consultatives: elles devraient décider d'un commun accord avec les responsables communaux si une consultation séparée dans le cadre d'une des commissions fait sens ou non, ou bien déterminer quelle forme de participation est indiquée en quelle phase du processus.

Chapitre 2

PAG (plan d'aménagement général) – mettre fin au "end of pipe" – impliquer le citoyen dès le début du processus!!

Malheureusement l'actuelle «Loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain» ne dispose nullement sur l'obligation de recourir à la participation citoyenne dans le cadre de la conception d'un PAG. Tout au contraire: elle dispose seulement que les citoyen(ne)s ont la possibilité de réclamer contre un PAG élaboré par leur commune. Cela veut dire que nous ne sommes donc aucunement en présence d'une quelconque forme de participation puisque le rôle du citoyen est réduit à celui de simple «contestateur».

Néanmoins: il n'y a aucune loi et aucune norme étatique qui interdit à la commune d'impliquer (le plus tôt possible) ses citoyen(ne)s – au-delà des minima légaux – dans le processus de conception du PAG et de leur offrir une réelle chance de collaborer!

Une plus large participation à l'élaboration d'un tel plan d'aménagement s'avère judicieuse à de nombreux égards. N.B.: rares sont les projets qui influencent autant la vie des citoyens dans une commune. Le PAG contient les dispositions relatives aux terrains constructibles, il définit les endroits où seront aménagés les places publiques, les zones vertes, les chemins piétonniers et les pistes cyclables; il détermine l'aménagement des rues, il prend influence sur la mobilité générale quotidienne (travail, loisir, shopping, lieu d'habitation), il fixe les sites pour les zones à usages mixtes et les zones réservées aux lotissements, etc. A cet égard, le terme d'utilisation des sols prête à confusion: le PAG posera en fin de compte un cadre juridique contraignant pour le développement de la commune et la vie de ses habitants.

Voilà pourquoi la conception et la révision d'un PAG sont les occasions les mieux adaptées pour assurer, ensemble avec les citoyen(ne)s, un développement optimal et une qualité de vie idéale au sein de la commune. Les erreurs, les bénéfices et les lacunes d'un PAG conditionneront le devenir d'une commune à travers des années, voire des décennies. Et cela d'autant plus que le plan d'aménagement communal contient également les obligations légales de la commune face à des tiers.

Le Mouvement Ecologique voudrait par la suite exposer sa vision d'une implication optimale du citoyen dans le processus d'élaboration d'un PAG. Il est vrai que cela constitue un défi pour la commune en termes d'organisation, or, il est tout aussi vrai que la valeur d'un PAG est telle que le moindre effort ne sera jamais vain. Et nous réitérons que le processus participatif dans le cadre de l'élaboration d'un PAG est un moyen qui permet de gagner du temps et des ressources, par la simple prévention de polarisations. Il incombe à chaque commune de décider sur la forme et l'envergure de la participation qui fait sens à ses yeux et qui sera réalisable. L'objectif à pourchasser se retrouve dans la définition donnée par la Ville de Bamberg, en Allemagne: «La commune a recours à un large processus de participation qui réunit le grand public, les personnes concernées et les acteurs locaux et dont naîtront les lignes directrices d'un concept global, qui fera par la suite l'objet d'un accord à trouver avec d'autres responsables engagés dans le processus» … «la forme choisie de la participation déterminera le succès de la collaboration et sera garante d'une transposition réussie.»

Les suggestions des pages suivantes sont essentielle dans le cadre de l'élaboration du PAG. Mais en principe, se sont les même réflexions qui valent pour d'autres processus de participation.

Les objectifs du PAG: retenir les visions prometteuses et leur conférer un cadre géographique

Les objectifs de la loi se retrouvent dans l'article 2 : garantir de bonnes conditions de vie dans la commune ainsi que le développement durable de cette-dernière, notamment par une utilisation rationnelle du sol et de l'espace, un développement harmonieux des structures urbaines et rurales, une utilisation rationnelle de l'énergie, la garantie d'une certaine mixité, le respect du patrimoine culturel et d'un niveau élevé de protection de l'environnement naturel et du paysage, etc.

Afin de pouvoir réaliser ces objectifs, l'article 6 du PAG fixe des fonctions capitales en leur conférant une dimension spatiale (logement – travail – loisirs – approvisionnement): «Le plan d'aménagement général a pour objectif la répartition et l'implantation judicieuse des activités humaines dans les diverses zones qu'il arrête aux fins de garantir le développement durable de la commune sur base des objectifs définis par l'article 2 de la loi».

Le PAG est par conséquent bien plus qu'une simple «subdivision» du territoire de la commune en zones définies (p.ex. zone d'habitation) et une fixation des conditions d'utilisation respectives (p.ex. densité du bâti). La base même du plan d'aménagement réside finalement dans les visions que la commune véhicule du futur développement de ses localités et des périodes prévues pour leur transposition (une possibilité que la loi prévoit également).

L'article 9 de la loi dispose que le PAG se compose d'une partie écrite et d'une partie graphique. Ce même article dispose également que - tous les 6 ans – le PAG doit faire l'objet d'une mise à jour, à moins que le conseil communal décide «par une délibération dûment motivée, sur base d'un rapport présenté par le collège des bourgmestre et échevins suite à un examen approfondi de la situation existante par une personne qualifiée au sens de la présente loi» que cette mise à jour n'est pas opportune. Cette délibération est soumise à l'approbation du ministre de l'Intérieur.

Encouragements en vue d'une participation ciblée dans le cadre des dispositions légales

Aux yeux du Mouvement Ecologique, il y a deux moments cruciaux au cours de l'élaboration du PAG, qui revêtent une importance décisive pour la participation citoyenne:

• la rédaction et la discussion sur l'étude préparatoire donnent une image de l'approche et constituent incontestablement la base la plus importante pour l'ensemble du processus;

• la présentation officielle (qui doit se faire dans le cadre d'une procédure officielle et qui est ancrée dans la loi) du projet d'aménagement et du rapport sur les incidences environnementales du PAG constitue le deuxième moment fort.

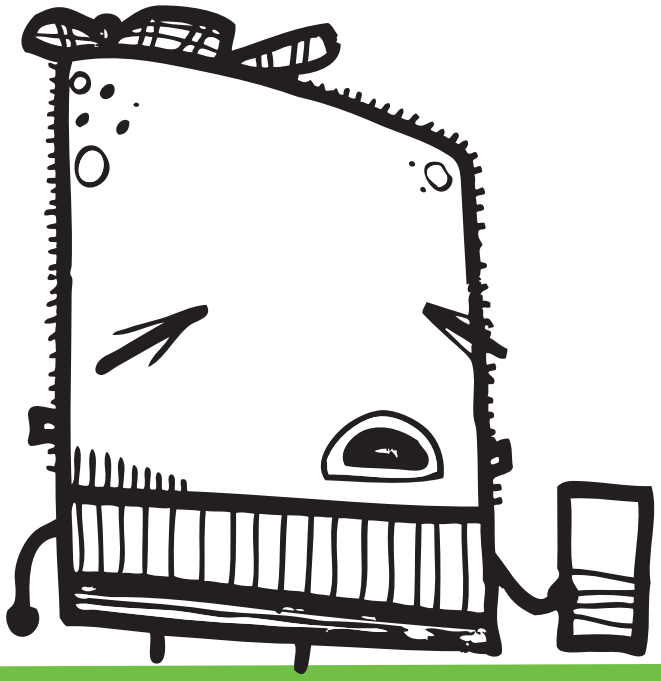
Par la suite, le Mouvement Ecologique se propose de présenter sa vision d'une conception idéale d'un PAG:

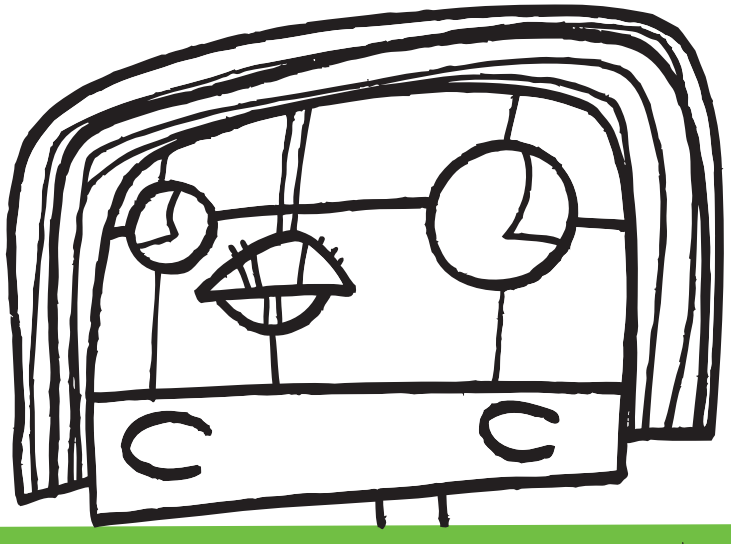
Phase 1: fixer un cadre pour la participation citoyenne

Le conseil communal devrait faire d'emblée une « déclaration d'intention », c.àd. une déclaration politique par laquelle il réitère et souligne publiquement sa volonté d'impliquer les citoyen(ne)s dans le cadre des travaux d'élaboration du PAG. Il échet dans ce contexte de retenir les instruments suivants :

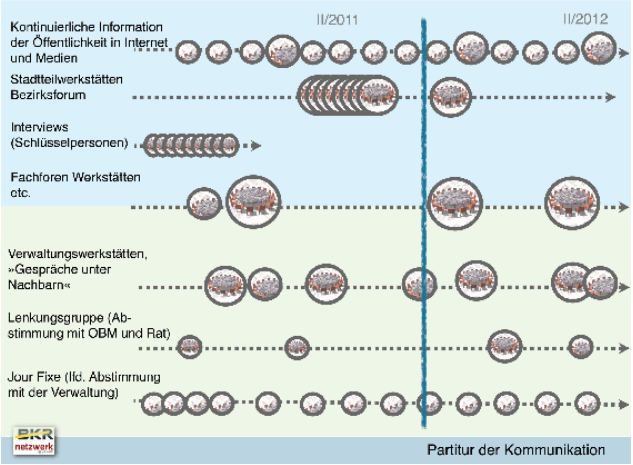
• **garantir la transparence de la fixation du calendrier et des instruments à mettre en œuvre:** Un cadre temporel clair est indispensable. Un échéancier doit fixer le début et la fin de la rédaction des faits pour l'étude préparatoire, il doit fixer le moment adéquat pour la mise en œuvre de chaque instrument permettant de bien gérer la participation, ou encore déterminer le moment opportun pour publier des résultats intermédiaires, etc.

.





- s'adjoindre les services d'un bureau d'experts/ d'animateurs pour la procédure de la participation: deux éléments sont importants: l'accompagnement par un bureau d'experts qui a des compétences en matière de participation citoyenne, et une animation efficace. L'animation peut être assurée par le bureau en charge de la conception et du suivi du processus de participation, sans que cela soit une obligation. Elle ne devrait pourtant pas être prestée, si possible, par le bureau d'experts..



Exemple d'une participation citoyenne mise dans le contexte temporel en appliquant différentes formes de participation

- déterminer la composition d'un comité d'accompagnement: il va de soi qu'un groupe de responsables devra constamment accompagner et guider le processus.
- vérifier les moyens dont dispose la commune: la forme de la participation devra évidemment correspondre aux moyens dont dispose la commune.
- la transparence doit régner – Que veut la commune? Il ne fait aucun sens de se faire des illusions ou de leurrer le citoyen. La commune doit dès le début exposer clairement les raisons pour lesquelles elle entend recourir à la participation. Elle doit de même se prononcer sur les possibilités qui existent en termes de participation et sur les personnes et groupes cibles.
- fixer un calendrier: un calendrier bien structuré doit prévoir un échéancier concret pour chaque forme de participation choisie.

Phase 2: une bonne information de A à Z – aussi par internet – comme cadre de la participation

Le site internet de la commune devra faire place à une rubrique spéciale, mise à jour de manière régulière, où les citoyen(ne)s pourront consulter pendant toute la durée du processus les faits saillants et les différents développements qui accompagnent l'élaboration du PAG. La dite rubrique devra contenir e.a. les informations suivantes :

- un résumé de la procédure légale
- l'échéancier prévu pour l'élaboration du PAG
- les données de base portant sur le développement de la commune et les potentiels scénarios décrivant l'avenir de la commune (conformément à l'étude préparatoire)
- les rapports de réunions
- le cas échéant, la composition de groupes de travail...

Phase 3: organiser une manifestation inaugurale

Alors que la commune lance les travaux d'élaboration du PAG, il n'est pas rare de constater qu'en coulisse, les bruits courent déjà. Par conséquent, il est judiciable d'organiser une manifestation inaugurale au début des travaux, qui constitue l'occasion idéale pour informer les citoyen(ne)s sur les défis, le processus, les instruments choisis, la homepage, le calendrier et bien d'autres éléments encore. De cette façon, la commune crée une ambiance optimale («Quel visage pour notre future commune?») et stimule incontestablement l'intérêt des citoyen(ne)s pour une future participation. Sans contester la légitimité d'intérêts particuliers, cette façon de procéder est un moyen très adapté pour faire primer l'intérêt commun et le mettre au centre lors de la conception de l'avenir de la commune.

Une manifestation inaugurale ne doit pas être un événement froid et ennuyeux. On peut très bien la placer dans le cadre d'une fête ou d'un concert, en faisant appel à l'appui d'associations locales, et lui conférer un slogan «moderne» («Quel visage pour notre commune dans 10 à 15 ans?»).

Phase 4: impliquer les citoyen(ne)s dans le cadre des travaux sur l'étude préparatoire: de l'analyse des faits aux potentiels scénarios de développement

La loi veut que l'élaboration d'un PAG repose sur une «étude préparatoire», qui est obligatoirement à réaliser au début des travaux. Les dispositions portant sur le contenu et le but de l'étude préparatoire sont ancrées de manière détaillée dans la loi. A côté de l'analyse de la situation actuelle de la commune dans les domaines les plus variés, l'étude préparatoire retient les opportunités de développement à court, moyen et long terme, et analyse l'impact véhiculé par ces-dernières.

Suivant le texte légal, l'étude doit prendre en compte les 4 aspects suivants:

- analyser la situation actuelle: saisie des bâtiments, des infrastructures (publiques), des éléments géospatiaux, des données «socio-économiques», des données portant sur la nature et l'environnement, de la situation de la mobilité, de l'exposition au bruit, etc.
- établir une stratégie de développement à court, moyen et long terme pour la commune, placé dans le contexte de l'aménagement du territoire national et régional et tenant compte des opportunités de développement de la commune;
- adopter des mesures concrètes en vue de la transposition de cette stratégie et
- concevoir des schémas directeurs pour les zones qui sont identifiées comme « nouveau quartier » (tel que défini dans l'article 25 de la loi).

L'étude préparatoire - et particulièrement les scénarios et visions qu'elle contient - est, au début de l'établissement de tout PAG, l'élément central par excellence se prêtant à la participation. Elle constitue la base idéale pour une participation citoyenne qui intervient tôt, qui repose sur des fondements objectifs et qui permet l'ouverture des débats, sans parti pris, dans le cadre des scénarios retenus.

Faire participer les citoyen(ne)s à ce stade de la discussion autour des questions-clés devient ainsi un réel must politique.

C'est précisément à ce moment que la participation développe toute son importance … où le détail de l'utilisation des différentes zones n'a pas encore fait l'objet de la discussion, mais où l'analyse générale est au centre, et où les domaines que les citoyen(ne)s souhaitent voir changés, améliorés et développés sont retenus:

• De quelle façon les citoyen(ne)s voient-ils le développement des fonctions de base dans leur commune : travailler – habiter – s'approvisionner – se reposer ?

• Quel accroissement (commune, quartiers) considèrent-ils comme étant approprié ?

• Quelles autres infrastructures, zones vertes etc. considèrent-ils comme une valeur ajoutée ?

• Quels sont les domaines qui requièrent une amélioration de la qualité de vie ?

Loin de toute polémique sur le classement ou le reclassement d'un terrain dans le nouveau PAG, la discussion se focalise sur des faits concrets et sur l'appréciation de la situation actuelle dans la commune ainsi que sur les perspectives d'avenir dans des domaines cruciaux.

PAG et plan d'aménagement rural

Dans une série de communes situées en milieu rural, un plan de développement communal (PCD) est en élaboration, respectivement est mis à jour - avec l'aide financière du ministère de l'Agriculture, dans le contexte du programme de développement rural (PDR – 2007-2013) – et qui est destiné à faire partie intégrante de l'étude préparatoire. En règle générale, ce plan de développement est conçu dans le cadre de certaines formes de la participation citoyenne qui s'y prêtent, comme p.ex. les groupes de travail. Actuellement nous ignorons encore dans quelle mesure le prochain PAG tiendra compte de ces possibilités de développement en milieu rural.

Recours aux formes de participation habituellement appliquées dans le contexte du PAG

Une série des formes de participation citoyenne qui peuvent être appliquées dans le contexte de l'étude préparatoire sont exposées dans la première partie de la présente brochure. Nous n'allons donc plus entrer dans le détail. Nous avons déjà insisté à plusieurs reprises sur le fait que les techniques de participation découlent naturellement d'une bonne préparation de la participation (pourquoi ce recours?, quel est le public cible ?, quel est le contexte?):

- **L'enquête publique:** une enquête traditionnelle menée auprès de la population peut servir de base. Or, comme l'enquête ne permet pas l'échange direct et que les résultats sont généralement moins concluants, les ressources, tant humaines que financières, nécessitées pour l'enquête sont mieux investies dans les réelles opportunités participatives.
- **Les interviews de personnages-clés:** des entretiens individuels avec des historiens ou des personnes issues du milieu socio-éducatif, les responsables de maisons de relais, les directeurs de maisons de Jeunes, les chefs d'entreprises … permettent de mettre à profit le savoir de ces-derniers et de recueillir des idées intéressantes pour le futur développement de la commune.

Quand et comment impliquer les citoyen(ne)s dans le cadre même de l'étude préparatoire?

Le Mouvement Ecologique est d'avis qu'il est logique que les faits qui doivent être recueillis en vue de l'étude préparatoire, soient mis sur la table et développés de manière intelligible (situation actuelle dans la commune, respectivement la tendance qui s'annonce à l'horizon, les motivations à la base et les interconnexions, etc.). Ce travail incombe aux experts chargés du dossier par la commune : un bon administrateur sait comment s'y prendre pour présenter des phénomènes complexes de manière cohérente et compréhensible. Il est ensuite du devoir de la commune de décider:

• si elle implique les citoyen(ne)s déjà dans la phase de discussion autour des options de développement à court, moyen ou long terme, ou

• si elle les impliquera «seulement» au moment du débat sur le choix à faire en matière d'options de développement.

La première variante est évidemment plus coûteuse en termes de temps, mais elle a le mérite de répondre parfaitement aux exigences d'une participation moderne et optimale. La deuxième variante constitue aux yeux du Mouvement Ecologique une exigence minimale pour pouvoir parler de participation citoyenne dans le cadre du PAG.

Des discussions ciblées avec les représentants d'organisations et de groupements d'intérêts et autres acteurs de la commune et de la région : des entretiens individuels avec les responsables d'organisations actives, resp. de structures communales ou, le cas échéant, régionales, permettent de recenser leurs opinions quant aux forces et faiblesses d'une commune/région, et de détecter les opportunités de développement. (Cibles : les groupements d'intérêts locaux, les mouvements de jeunesse, les représentants du secteur agricole, les acteurs issus des secteurs horeca, tourisme et environnement, etc.).

• **Visites guidées de sites et de quartiers**: il s'agit là d'un instrument très intéressant ! Sur le terrain, la discussion s'oriente facilement vers la conception et l'aménagement d'un quartier ou d'une localité ou encore, le cas échéant, de toute une commune. En comparaison aux réunions, il est à noter que les visites guidées attirent un public très différent. D'où l'importance de concevoir les invitations de manière adaptée et de souligner la différence de cette forme de l'échange. Les visites guidées permettent une analyse détaillée d'un quartier ou d'une partie d'une localité/commune, que ce soit sous une optique générale ou sous un angle déterminé (p.ex. l'organisation de la mobilité).

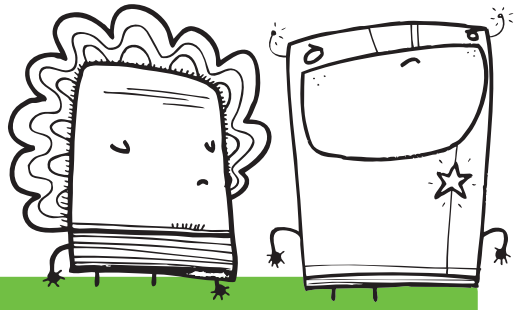
• **L'organisation de «workshops»:** le «workshop» est un échange entre groupes de la population, qui dépasse de loin la simple récolte d'idées provenant d'individus ou de groupes, et qui s'avère par conséquent être un véritable «must». En fait, tous les citoyens doivent être invités à prendre part au «workshop» et la forme et le contenu de l'invitation doivent être particulièrement attrayants. Il faut cibler différents groupes de la population (différentes générations, nationalités, etc.) afin d'assurer la représentativité de l'échantillon. Cela pourra se faire notamment moyennant le choix du thème: «Comment rendre la commune plus attractive pour les jeunes?» Ou encore: «Faciliter la vie dans la commune aux personnes du 3ème âge», etc.

Afin d'éveiller un large intérêt, il est utile de motiver les associations locales à inviter leurs membres.

• **Forums à thèmes autour de questions-clés touchant au développement communal et régional:** des forums spécialisés autour de thèmes importants qui touchent de près au développement de la commune (p.ex. le tourisme) peuvent également s'avérer très utiles. Pour les organisations locales et pour les acteurs non-membres, mais intéressés au thème ou compétents en la matière, c'est un véritable «must» de participer à ces forums.

• **«Workshop» pour les représentants de services communaux:** Les fonctionnaires et techniciens communaux – surtout dans les communes de taille plus importante - ont certainement eux-aussi leur mot à dire. Au moins 1 à 2 séances devraient regrouper le personnel communal afin de lui permettre d'exprimer ses idées et opinions.

• **Implication des commissions consultatives:** Nous avons déjà insisté sur le fait qu'il incombe à la commune et aux commissions de décider d'un commun accord si la commission devrait rendre en plus un avis distinct ou non. Une autre possibilité serait de les impliquer dans le cadre des discussions avec les groupes-cibles, comme cela est pratiqué à l'égard d'autres représentations. Quoiqu'il en soit, il est toujours indiqué de les faire participer aux groupes de travail, etc.



Digression: La participation citoyenne nourrit elle le phénomène de la spéculation?

Une des premières préoccupations qui naît dans le contexte de l'établissement de PAGs en relation avec la participation citoyenne, est celle qui porte sur le danger représenté par le phénomène de la spéculation: «si des informations sur la future orientation d'un PAG sont étalées sur la place publique, cela alimente inévitablement le feu de la spéculation …».

Ces préoccupations doivent être prises au sérieux, mais:

C'est une raison de plus pour impliquer les citoyen(ne)s déjà au cours de la phase de l'étude préparatoire. A ce moment, le débat ne se focalise point sur des terrains spécifiques et leur futur classement, mais porte bien au contraire essentiellement sur la future orientation de la commune. Le problème de la spéculation n'est point nourri à ce moment.

De l'autre côté, il serait naïf de croire que les dangers de spéculation sont annihilés par le non-recours à la participation citoyenne.

C'est une erreur que de méconnaître les mérites de la participation citoyenne au motif de la prétendue apparition d'un problème potentiel ; il est plus intelligent de prendre d'emblée les mesures adéquates pour que le problème ne puisse pas surgir.

Il ne faut pas perdre de vue que la participation citoyenne permet de dévoiler les intérêts particuliers et de les identifier ouvertement et clairement en tant que tels. La dynamique de groupe fait ressortir rapidement qui ne s'intéresse qu'à faire valoir ses propres intérêts et qui plaide pour l'intérêt général. L'intérêt général est mieux préservé « en groupe » que lors de l'entrevue d'un citoyen seul avec les membres du collège échevinal (qu'il connaît très souvent personnellement) dans le but de défendre son intérêt particulier à huis clos.

La commune est en outre en droit – sur la base de l'article 20 de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain et à condition de disposer d'une autorisation ministérielle – de grever d'une servitude les parcelles concernées par le PAG en élaboration. Ci-après l'exemple d'une commune ayant pris une telle disposition:

«Introduction d'une servitude d'interdiction de lotissement et de construction:

Par décision du (date), le conseil communal a décidé de frapper des servitudes visées à l'article 20 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain les terrains ou parties de terrains désignés sur le plan du (date) faisant partie intégrante de la délibération du (date), pendant l'élaboration du nouveau Projet d'Aménagement Général.

Les plans indiquant les terrains ou parties de terrains frappés par la servitude d'interdiction de lotissement et de construction sont publiés sur le site internet de la Commune et peuvent être consultés au service technique de l'administration communale pendant les heures de bureau.

La décision du conseil communal est susceptible d'un recours devant le tribunal administratif qui statue comme juge de fond. Ce recours doit être introduit sous peine de déchéance dans les quarante jours de la publication de la décision intervenue.»

Une telle disposition est de nature à infirmer tout prétexte de peur de spéculation.

Phase 5: La discussion sur l'étude préparatoire au sein du conseil communal

La loi ne prévoit pas explicitement que les scénarios de développement retenus dans l'étude préparatoire respectivement la future orientation retenue soient discutés et approuvés en conseil communal. Le Mouvement Ecologique est néanmoins d'avis qu'il est indispensable que le conseil communal soit saisi de l'orientation de l'étude préparatoire, qu'une discussion y relative s'enchaîne, et que le conseil communal ne donne son accord de principe que lors de la phase suivante. Nous partons de l'idée que la plupart des communes respectent cette procédure, même si la loi n'est pas assez claire et stricte sur ce point.

Garantir la continuité en cours de processus de participation – et ce également après la clôture de l'étude préparatoire

La participation citoyenne est un processus continu. Clôturer le processus de participation à l'issue de l'étude préparatoire reviendrait à donner le mauvais signal.

Après l'adoption d'une stratégie de développement, il échet – à côté d'une information régulière – de:

- faire en sorte que le bureau d'experts se focalise sur la transposition et la concrétisation des directives découlant du processus;
- continuer l'échange lorsque des questions surgissent qui n'ont pas encore trouvé de réponse. Cela peut résulter p.ex. dans la réétude d'aspects de protection des monuments ou encore dans le relancement des discussions autour d'aspects particuliers n'ayant pas encore trouvé une solution ou un consensus …

Il peut également s'avérer utile d'organiser des évènements réguliers à connotation «culturelle» autour de l'élaboration du PAG, dans le but de tenir les citoyen(ne)s au courant de l'évolution du dossier et afin de les sensibiliser au sujet et les motiver à s'engager.

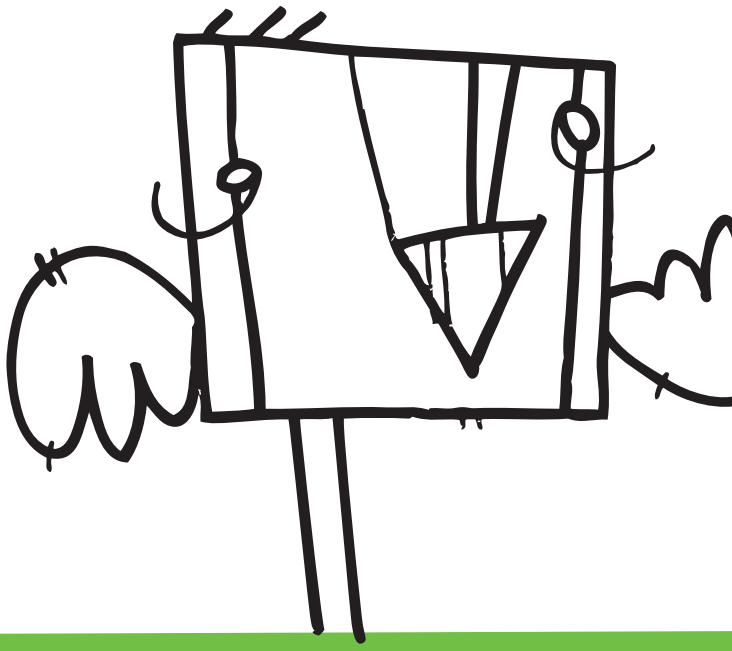
Cette continuité (qui peut également revêtir une forme plus «réservée») est un «must» si nous voulons que les citoyen(ne)s se sentent pris au sérieux dans leur engagement et si notre but est de prévenir de nouvelles discordes lors de la phase concrète de transposition de la stratégie.

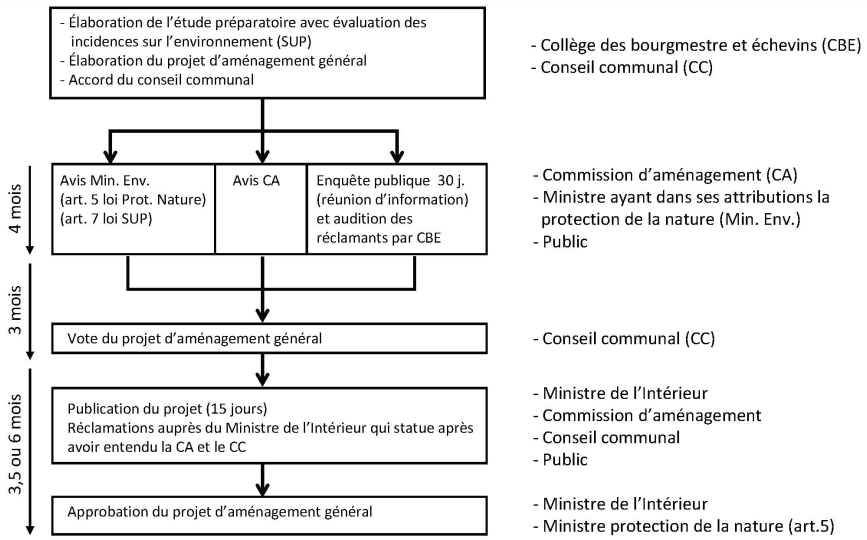
Phase 6: Organiser la procédure officielle de manière optimale

La présentation et le vote du projet de PAG en conseil communal ainsi que l'audition publique constituent une phase importante. En fin de processus, le rôle du citoyen est réduit à celui de «protestateur»: il ne pourra plus que faire des observations et objections vis-à-vis du projet de PAG retenu et voté par le conseil communal. Même si ce droit de véto ne pourra jamais remplacer un véritable processus de participation bien organisé d'emblée, il peut néanmoins donner lieu à ce que des corrections soient apportées au projet d'aménagement, le cas échéant.

Dans ce sens, la commune peut très bien, à ce stade du processus, susciter un rapprochement avec les citoyens:

- Afin d'accorder aux citoyen(ne)s le plus de temps possible pour formuler et introduire leurs observations et objections, la commune devra faire distribuer un dépliant aux ménages quelques jours avant le début de la procédure officielle. Ce dépliant devra informer les citoyens sur les éléments les plus importants du PAG, sur les moyens d'interventions des citoyens ainsi que sur les voies d'information (site internet de la commune).
- Quelque temps à l'avance aussi, les commissions consultatives concernées par le PAG devraient être informées que la publication officielle est imminente. Il est judicieux d'impliquer les commissions concernées dans le processus et de prendre en compte leur jugement.
- La mise à disposition de l'ensemble des informations devra être garantie moyennant le site internet de la commune : les données sur l'étude préparatoire, les documents en relation avec le processus de participation, l'étude d'impact sur l'environnement, le cas échéant les documents à l'appui des décisions du conseil communal, etc.
- L'organisation d'une seule et unique réunion d'information ne permet guère à présenter le PAG à l'ensemble des citoyen(ne)s de la commune … à moins qu'un large processus de participation citoyenne ait eu lieu au préalable. Dans la négative, un minimum absolu et indispensable sera l'organisation de plusieurs réunions d'information (en différents lieux, quartiers) afin de donner à la population voix au chapitre.





Source: Ministère de l'Intérieur

La procédure d'adoption d'un PAG

L'article 10 de la loi dispose que le projet d'aménagement doit être soumis au conseil communal ensemble avec l'étude préparatoire et le rapport de présentation (un résumé des principaux éléments du PAG, à l'attention des citoyen(ne)s, et accompagné le cas échéant du rapport sur les incidences environnementales. (voir schéma)

Si le conseil communal adopte le projet d'aménagement au premier vote, il devra être soumis pour avis à la commission d'aménagement étatique (composée d'experts de divers ministères) dans les 15 jours qui suivront. La commission d'aménagement disposera ensuite de 4 mois afin de donner son avis sur le projet d'aménagement et de juger s'il correspond ou non aux directives de l'Etat (p.ex. en matière d'aménagement du territoire) et aux lois en vigueur. A défaut de prononciation de la commission dans le délai imparti, le projet pourra néanmoins être voté par le conseil communal. Voilà qui constitue la cheville d'Achille aux yeux du Mouvement Ecologique, car à cette date, l'avis de la commission d'aménagement était toujours publique et pouvait être consulté par tout intéressé voulant s'exprimer au sujet du plan. Dorénavant ce n'est plus le cas. Seule l'étude d'impact environnementale (qui analyse uniquement les aspects strictement environnementaux) est consultable et une appréciation professionnelle et objective du projet d'aménagement - en connaissance de cause - n'est plus possible à ce stade. Ceci est le résultat d'une soi-disante simplification administrative aux frais de l'information du citoyen et aux dépens d'une appréciation juste et réaliste. Toujours est-il qu'une commune qui se veut démocratique publiera l'avis de la commission – nul ne contestera cette manière de procéder!

En même temps, c.àd. dans un délai de 15 jours après que le conseil communal soit passé au vote, la population sera informée par affichage public à l'administration communale, resp. par affiches apposées dans la commune de la manière usuelle, conformément à l'article 12 de la loi, qu'elle est en droit d'introduire une dite réclamation contre le projet d'aménagement. Au plus tard 3 jours après l'annonce de la consultation publique, une note informant sur la procédure en cours doit être publiée dans 4 quotidiens. L'article 12 dispose encore que le projet d'aménagement doit être accompagné d'un résumé du projet qui sera également mis à disposition sous forme digitale. Le link correspondant doit être inséré dans la note à publier dans les 4 quotidiens.

Endéans les premiers 15 jours, conformément à l'article 12 de la loi, au moins 1 séance d'information pour les citoyens doit avoir lieu, qui elle aussi figurera dans la note publiée dans la presse quotidienne prémentionnée.

Selon l'article 13, le public disposera par la suite de 30 jours pour introduire des réclamations contre le projet d'aménagement, ces réclamations devant être adressées par écrit au collège des bourgmestre et échevins (CBE). Les citoyens qui veulent faire usage de ce droit, devront également être entendus, dans le cadre d'une séance d'audition, par le CBE.

L'article 14 dispose que, au bout de 3 mois (délai de forclusion), tous les documents (y inclus avis de la commission d'aménagement, les réclamations formulées par les citoyen(ne)s le cas échéant, la prise de position éventuelle du ministre de l'Environnement, ainsi que les potentielles propositions d'amendement issues du CBE) doivent être soumis au conseil communal.

Il incombe au conseil communal de voter sur le PAG et d'y apporter des modifications ou non. Il est libre de décider s'il tiendra compte ou non des réclamations et, si oui, desquelles. Le conseil communal peut également rejeter le projet d'aménagement. Au cas où le conseil communal voudrait apporter d'autres modifications encore (formulées ni par les citoyens, ni par le ministre, ni par la commission d'aménagement), le CBE est à nouveau saisi et doit initier une nouvelle procédure.

Endéans 8 jours après la décision du conseil communal, une nouvelle publication du projet d'aménagement – tel qu'adopté par le conseil communal – est faite pendant 15 jours. L'article 16 de la loi veut que seuls les citoyen(ne)s ayant déjà introduit une réclamation, peuvent réitérer cette procédure de réclamation. Les citoyen(ne)s concernés seront informés de ce droit par lettre recommandée.

Le projet d'aménagement finalement retenu sera adressé au ministre, qui devra prendre une décision dans les 3 mois qui suivent la réception du dossier.

L'évaluation environnementale

L'article 5 de la loi du 22 mai 2008 relative aux incidences de certains plans et programmes sur l'environnement dispose qu'une évaluation environnementale soit faite pour certaines zones définies du PAG.

La procédure en vue de l'élaboration d'une évaluation environnementale dans le cadre d'un PAG est la suivante: en guise d'enquête initiale, un rapport sur les incidences environnementales est établi. Ce dernier peut (mais ne doit pas forcément) être établi par le bureau d'études chargé de l'établissement du PAG. Si l'enquête initiale révèle qu'il n'y a pas d'incidence notable sur l'environnement, la procédure est clôturée. Dans l'appréciation de la nature et de la portée des incidences environnementales, la commune peut faire appel à l'aide compétente du ministère de l'Environnement. En présence d'incidences environnementales notables potentielles, un dit rapport sur les incidences environnementales devra être réalisé, par un bureau agréé pour l'étude de tâches techniques d'étude et de vérification dans le domaine de l'environnement, qui doit être distinct du bureau qui est en charge de l'établissement du PAG. Le rapport doit être soumis au ministre de l'Environnement qui décide ou donne son avis sur l'ampleur et le degré de précision des informations que le rapport sur les incidences environnementales doit contenir.

Ce rapport environnemental doit être soumis au conseil communal dans le cadre du premier vote sur le projet d'aménagement et il doit être mis à disposition du public dans le cadre de l'audition publique. Selon l'avis du Mouvement Ecologique, il serait judiciable que la commune tire déjà les premiers enseignements de l'évaluation environnementale et qu'elle en tienne compte dans le cadre de l'établissement du projet d'aménagement, plutôt que de se limiter à annexer simplement une copie de l'évaluation au premier projet de PAG. Des disputes inutiles pourraient être évitées de la sorte, étant donné que les citoyen(ne)s sauraient d'emblée quelles recommandations contenues dans l'évaluation seront retenues (ou non) par le conseil communal. Quelles sont les informations que le rapport sur les incidences environnementales doit contenir ? En fait, l'ensemble des informations qui sont disponibles, à savoir : un inventaire des spécificités de la biodiversité des zones (caractéristiques, espèces présentes, etc.), des problèmes environnementaux du passé accompagné d'un cadastre de zones à risque, des autorisations en matière d'établissements classés, de l'impact d'éventuelles constructions dans ces zones et, le cas échéant, un catalogue de propositions alternatives concrètes face aux impacts négatifs à craindre. Sans oublier un exposé sur l'intégration des problèmes environnementaux dans la planification et une description du monitoring (suivi) qui, conformément à l'article 11, permettra d'engager des mesures correctrices à un stade précoce de la transposition du plan.

Le rapport sur les incidences environnementales fait partie intégrante des différentes phases de décision du PAG et il sera consultable par le public pendant 40 jours dans le cadre de la procédure publique (et ce parallèlement au premier projet d'aménagement).

Dans le cadre de la procédure d'approbation par le ministre de l'Intérieur, resp. du Développement durable, la prise en compte des conclusions du rapport environnemental par la commune joue également un rôle important en vue de l'appréciation ministérielle portant sur le PAG communal définitif.

Il est par conséquent dans l'intérêt de la commune d'impliquer surtout le ministère en charge du Développement durable dans les travaux de transposition du rapport. Le risque de voir un PAG refusé en fin de processus par le ministre du Développement durable est trop grand si des considérations environnementales ne sont pas suffisamment prises en compte.

A noter finalement : l'article 12 de la loi dispose qu'un recours en annulation est ouvert devant le tribunal administratif contre la décision de la commune de ne pas recourir à l'élaboration d'un rapport sur les incidences environnementales (article 2.7).

De plus amples informations sur le sujet de l'évaluation environnementale contenant des détails sur la procédure y relative sont disponibles aux adresses suivantes:
www.environnement.public.lu/conserv_nature/dossiers/SUP/Leitfaden.pdf
www.environnement.public.lu/conserv_nature/dossiers/SUP/FragenundAntworten_SUP.pdf

Chapitre 3

PAG (plan d'aménagement général) et développement urbain durable – quelques recommandations concernant le contenu

Des propositions détaillées pour l'orientation de fond d'un PAG dépasseraient le cadre de la présente publication. C'est la raison pour laquelle nous nous limitons à fournir quelques idées quant à l'introduction d'éléments d'intérêt général dans le PAG.

Vu sous l'aspect du développement durable, deux éléments prévalent lors de l'établissement du PAG, à savoir:

1. l'identification des différentes zones
2. la prise en compte d'aspects importants de développement durable lors de l'utilisation/l'aménagement de l'espace public, de la protection de biens naturels et culturels, de la mobilité douce, etc.

La définition des zones – exploiter à fond les opportunités juridiques

Trop souvent, le PAG est réduit à la définition d'une simple affectation de zones par certains politiciens et citoyens. Il est d'autant plus étonnant que, dans de nombreux cas, toutes les ouvertures que la loi offre dans le contexte de la définition des zones ne soient pourtant pas mises à profit.

Le Mouvement Ecologique salue le fait que l'Etat – moyennant les lois sur le pacte logement et l'aménagement du territoire - ait mis à la disposition des communes des instruments les habilitant à affecter des zones dans l'intérêt public et à jeter les bases pour induire, s'il le faut, des procédures d'expropriation dans ce cadre.

Remarque préliminaire: la loi prévoit la possibilité d'identifier les zones suivantes dans le cadre d'un PAG (*„Règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune"): „zones d'habitation, zones mixtes, zones de bâtiments et d'équipements publics, zones d'activités économiques communales type 1 et type 2, zones d'activités économiques régionales type 1 et type 2, zones d'activités économiques nationales, zones d'activités spécifiques nationales, zones commerciales, zones militaires, zones spéciales, zones d'aérodrome, zones portuaires, zones de gares ferroviaires et routières, zones de sports et de loisirs, zones de jardins familiaux, zones destinées à rester libres (zones agricoles, zones forestières, zones viticoles, zones horticoles, zones de parc public, zones de verdure), zones d'aménagement différé, zones d'urbanisation prioritaire, zones de „servitude urbanisation" , les servitudes „couloirs et espaces réservés", secteurs protégés d'intérêt communal, zones de risques prévisibles, zones à risques concernant la prévention des accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, zones de bruit, zones d'extraction, zones délimitant les fonds soumis à l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier „nouveau quartier", zones ou espaces définis en exécution de dispositions légales et réglementaires spécifiques."*

Nous insisterons par la suite sur un nombre restreint de zones qui revêtent/peuvent revêtir une importance primordiale pour le développement d'une commune et qui sont peut-être moins connues que d'autres.

Terrains à bâtir ou zone verte: une décision consciente prise dans l'intérêt de la qualité de vie

Le PAG fixe les zones qui sont définies comme terrains à bâtir et celles qui sont destinées à demeurer zones vertes. Fait est que les PAGs actuels identifient déjà comme terrains potentiellement constructibles des zones qui, du point de vue de la protection des paysages et de la nature, devraient être préservées, voire classées zones vertes. Ceci vaut par exemple pour les zones situées en marge des localités, ou pour certains terrains resp. parcelles au milieu du périmètre de construction et qui sont particulièrement précieuses, écologiquement parlé, ou encore parce qu'elles constituent des zones qui se prêtent idéalement à l'aménagement de zones de récréation ou de zones de verdure embellissant le cœur du village … Au cours des dernières années, les communes ont fait effectuer un inventaire professionnel des biotopes à préserver et à protéger, conformément aux dispositions de l'article 17 de la loi sur la protection de la nature.

Pour ce qui est des zones en dehors du périmètre, le relevé est partout fait de manière standardisée tel que prescrit par le ministère de l'Environnement ; or, en ce qui concerne les zones situées dans le périmètre, le détail du relevé varie de commune à commune. Des lacunes subsistent, qu'il échet de combler le cas échéant. Dès lors il est indiqué qu'à l'occasion de la révision de son PAG, chaque commune:

• réétudie quels terrains devraient être classés comme zone verte non constructible ou même comme zone communale protégée, tant à l'extérieur qu'à l'intérieur du périmètre, au vu de leur valeur récréative et de leur importance écologique ;

• réfléchisse sur une éventuelle réduction des terrains à bâtir sur la base des conclusions tirées de l'inventaire dont le but est la préservation et la protection de zones écologiquement précieuses.

Ce faisant, il faudrait même envisager à reclasser le cas échéant en zones vertes les zones qui sont classées zones constructibles et qui ne sont manifestement pas utilisées à des fins de construction par leurs propriétaires. Une telle procédure permettrait d'obtenir une image fidèle des terrains à bâtir réellement existants et à inscrire dans le PAG. Les considérations retenues lors de l'évaluation environnementale, qui doit également être réalisée dans le cadre de l'établissement du PAG, devraient être examinées et discutées dans ce contexte.

Secteurs protégés de type «biens naturels ou culturels»

Dans le cadre du PAG, les communes ont la possibilité de préserver des biens naturels ou culturels dignes d'être protégés moyennant
• la fixation de secteurs naturels protégés/secteurs de protection du paysage;
• la fixation de monuments naturels;
• la fixation de centres de villages protégés ou bâtiments protégés sous l'appellation de « secteur sauvegardé » et en tant que «site classé» (un inventaire à réaliser en collaboration avec le Services des Sites et Monuments s'avère utile dans ce contexte);
• la fixation de zones de protection de l'eau, en collaboration avec l'Administration de la gestion de l'eau;
• la fixation de zones interdites à toute construction, telles les zones inondables, les terrains géologiquement problématiques, les couloirs d'air froid et les zones qui ont une fonction de «poumon vert», les terrains qui revêtent une importance en termes de protection contre le bruit, …

Prendre en considération la fixation de zones avec un droit de préemption pour les communes *

La dite loi «pacte logement» (Loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes, Titre 2) confère à la commune la possibilité de fixer des zones dans le PAG pour lesquelles elle jouit d'un droit de préemption. Une telle procédure est admise et est même indiquée si la commune veut conserver des terrains en vue de la construction d'infrastructures publiques ou dans l'intérêt de la protection de la nature, du paysage et de l'environnement. Dans le cas d'une future vente d'un terrain situé dans cette zone, le notaire instrumentant doit prévenir la commune et l'Etat qui disposent de 2 mois pour décider s'ils veulent ou non exercer leur droit de préemption.

Identifier des „Réserves foncières" *

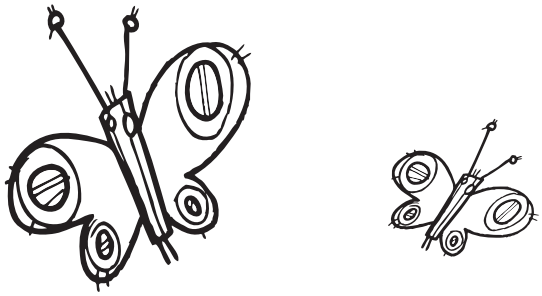
Les articles 97 et suivants de la loi confèrent la possibilité d'arrêter des réserves foncières, afin de créer des zones d'habitations, des zones d'activités, des infrastructures publiques ou tout simplement, dans l'intérêt de la conservation de la nature et du paysage et globalement, dans l'intérêt commun. A cette fin, les pouvoirs publics disposent d'instruments qui ont une portée considérable: lorsqu'un terrain revêt une importance particulière pour le développement de la commune et que le propriétaire refuse de le vendre à cette-dernière, elle est en droit – dans le cas le plus extrême – d'engager une procédure d'expropriation. De même, des instruments propres à endiguer la spéculation sont à la disposition des communes.

Identifier des zones de développement *

Les articles 41-54 consacrent le principe des «zones de développement». Ces zones se définissent par «des zones construites, partiellement construites ou non construites qui, selon les dispositions de la loi sur l'aménagement du territoire, revêtent un intérêt particulier pour le développement national ou régional». Leur classement se fait dans le strict intérêt public, p.ex. afin de satisfaire la demande de logements ou de postes de travail ou encore dans le but de pouvoir réaliser des projets d'infrastructures publiques. Si les propriétaires de terrains situés dans ces zones ne sont pas disposés à vendre pour servir l'intérêt public, la commune dispose de nouveau – dans le cas extrême évidemment - du droit d'engager une procédure d'expropriation. En clair, cela signifie que l'argument selon lequel un propriétaire isolé peut empêcher un projet d'intérêt public, est invalidé.

Identifier des zones à restructurer*

Par ailleurs, les communes peuvent classer un quartier existant respectivement un secteur d'une localité revêtant un intérêt particulier dans le cadre du développement communal, régional ou national, comme «zone à restructurer», conformément aux dispositions (art. 55 – 62) de la loi sur l'aménagement du territoire. La commune peut de nouveau exploiter la possibilité de qualifier les projets d'utilité publique.



* Ces zones représentent des instruments d'application du PAG et n'entrent en force que moyennant une procédure

Mettre les accents dans le sens d'un développement communal durable dans la nouvelle procédure de PAG

Généralement, lors de l'établissement respectivement de la révision d'un PAG, il est indiqué de prendre en compte les normes actuelles en matière d'urbanisme, d'écologie, de nature et de politique de l'énergie – et ce surtout dans le cadre de la partie écrite du plan d'aménagement.

A titre d'exemples :

• imposer une subdivision en **réalisation de phases** (la phase 1 du projet de construction doit être terminée avant de pouvoir entamer la phase 2) dans le cas de lotissements de grande envergure.

• **ancrer le critère des modes de construction à utilisation rationnelle et économique du foncier** – naturellement adaptés aux localités – (dans le cadre de la fixation du dit « facteur de la densité bâtie »), donner la priorité à de nouvelles formes d'habitations (ex. : quartiers interdits aux voitures).

• **respecter les exigences architecturales** pour intégrer les bâtiments harmonieusement dans l'existant construit et dans le terrain (éviter les «taupinières »), respectivement respecter l'indispensable « élément végétal » (aménagement d'espaces verts).

• poser des exigences claires pour un **aménagement routier à circulation réduite**, inclure des chemins piétonniers et des pistes cyclables et favoriser une exploitation durable des aires de stationnement (fixation d'un nombre maximal admis de parkings dans le cadre d'un plan d'aménagement particulier) – tout en se basant sur l'étude sur la mobilité qui est exigée dans le cadre du plan d'aménagement général.

• imposer éventuellement le raccordement à un **réseau de distribution de chaleur** local/ définir des zones de prédilection pour la mise en place d'un réseau de chaleur.

• encourager ouvertement une **utilisation mixte** dans les différents quartiers et secteurs des localités (habitations, services, petites entreprises, infrastructures sociales, commerces, …).

• conserver ou élargir **les espaces verts existants** dans la mesure du possible (p.ex. arbres fruitiers, haies indigènes, …) par des dispositions adéquates dans le cadre d'autorisations de construire ou lors de l'établissement de plans d'aménagement particuliers (PAP), en mettant à profit l'ensemble des opportunités légales à disposition respectivement en imposant des obligations contractuelles y relatives aux promoteurs immobiliers.

• assurer une **infiltration optimale**/des collecteurs aux/pour les eaux de surfaces et minimiser **l'imperméabilisation des sols** (p.ex. en imposant un maximum admis en sol imperméabilisé lors des constructions).

• garantir **un bon aménagement des parcelles à bâtir** en les orientant en direction du paysage libre (création d'espaces verts en bordure des habitations, etc.).

• fixer des exigences concrètes en matière d'autorisations afin de garantir un **aménagement plus attractif des zones d'activités**: permettre l'infiltration des eaux de surface, recourir à l'installation de collecteurs d'eaux de pluie, créer des zones de verdure à l'aide de plantes indigènes (dans le cadre de la règlementation des 25% et plus encore), créer des murs végétaux, respecter l'intégration harmonieuse dans l'existant construit et paysager.

Proposition de délibération du conseil communal concernant la politique d'information et la participation citoyenne

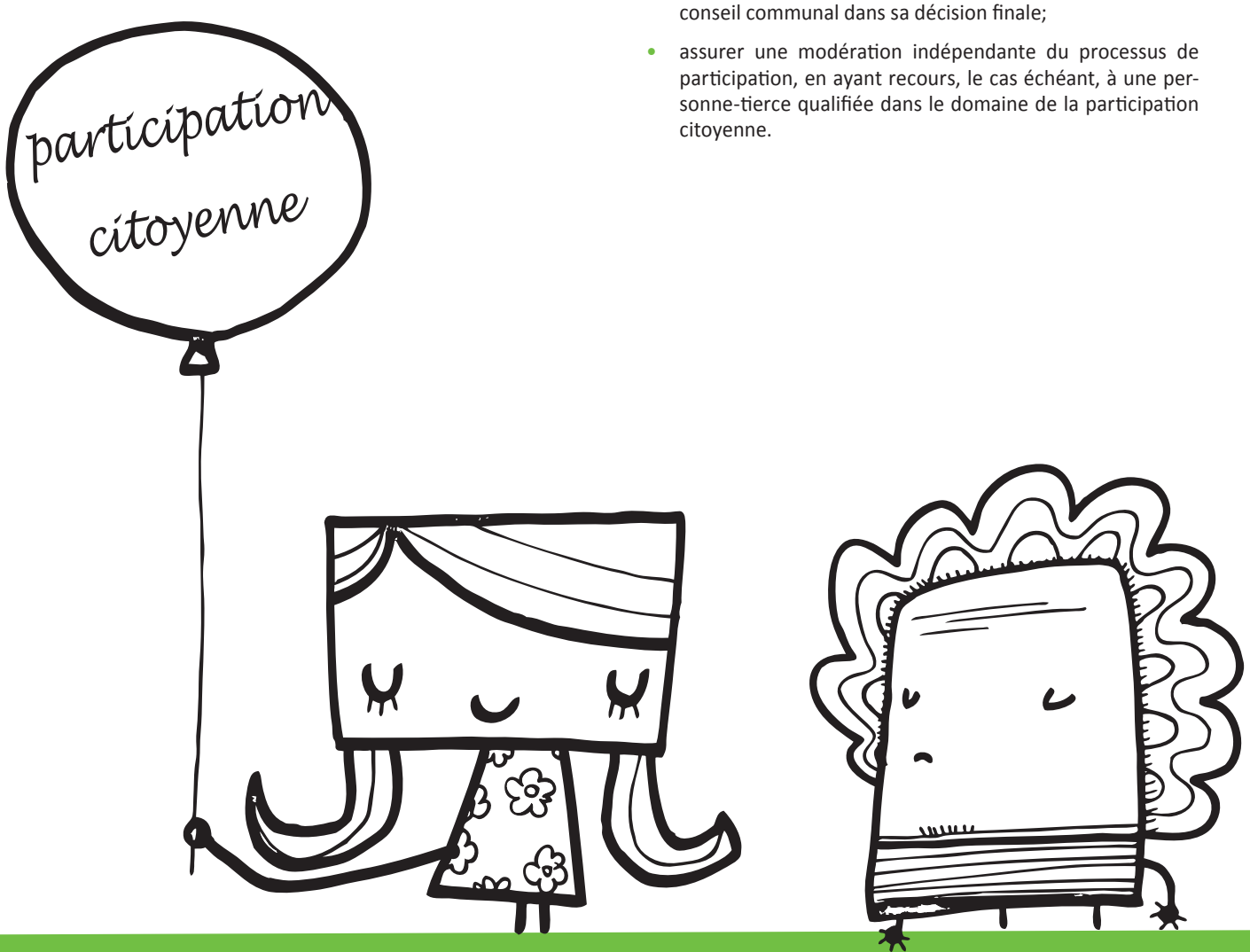
Considérant

qu'une bonne information et une large participation citoyenne

- constituent des éléments importants de la politique communale;
- permettent de renforcer le dialogue dans la commune, autant entre responsables politiques etcitoyen(ne)s, qu'entre les résidents eux-mêmes et les différents groupes de la population;
- représentent des instruments efficaces et incontournables permettant de faire bénéficier les responsables communaux du know-how des citoyen(ne)s;
- peuvent contribuer utilement à une planification harmonieuse du développement communal et à la qualité de projets d'infrastructures, ceci en sollicitant le support des habitants et en réduisant ainsi des conflits d'intérêts éventuels.

Le conseil communal s'engage à

- adopter une charte définissant de façon concrète la politique d'information et de participation citoyenne de la commune;
- informer dans toute la mesure du possible les citoyen(ne)s, en publiant notamment des informations et dossiers importants ainsi que des procédures publiques sur le site internet, tout en mettant à disposition les dossiers y relatifs sous forme électronique;
- répondre dans les meilleurs délais aux demandes d'informations adressées par les habitants à l'administration communale;
- faire participer les citoyen(ne)s dans des processus de planification de projets et ceci à un stade précoce, dans un cadre et une finalité clairement définis par le conseil communal;
- y associer les différents groupes de population par des méthodes appropriées;
- assurer une continuité dans le processus participatif notamment par le biais d'une information relative à l'évolution du dossier ainsi qu'à l'argumentation retenue par le conseil communal dans sa décision finale;
- assurer une modération indépendante du processus de participation, en ayant recours, le cas échéant, à une personne-tierce qualifiée dans le domaine de la participation citoyenne.



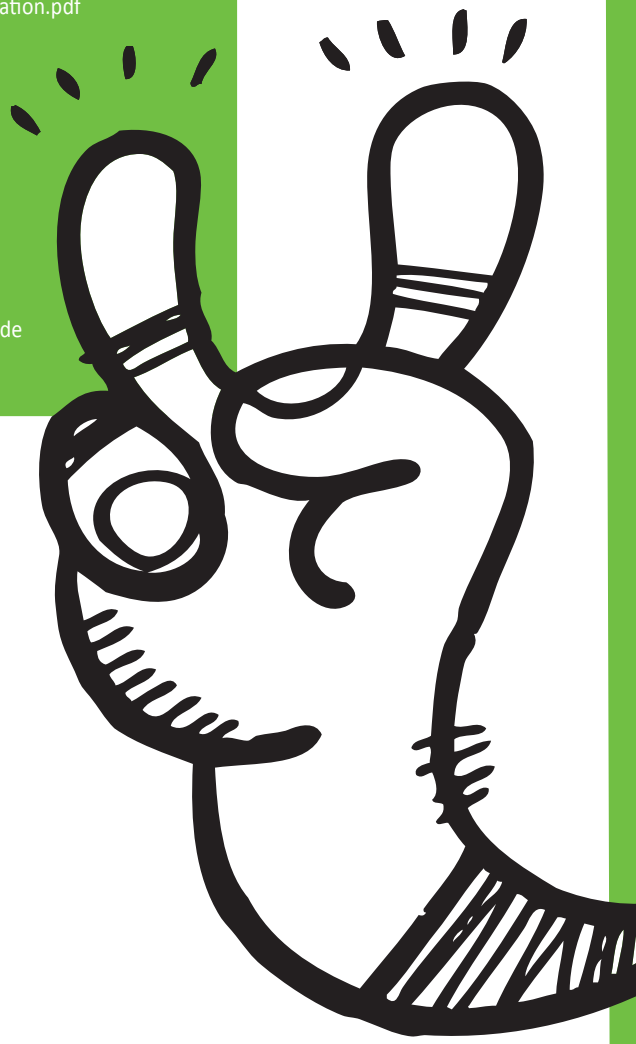
Références légales et littéraires

- Bischoff, A., Selle K. & Sinnig H. (2007): Informieren, Beteiligen, Kooperieren. Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur

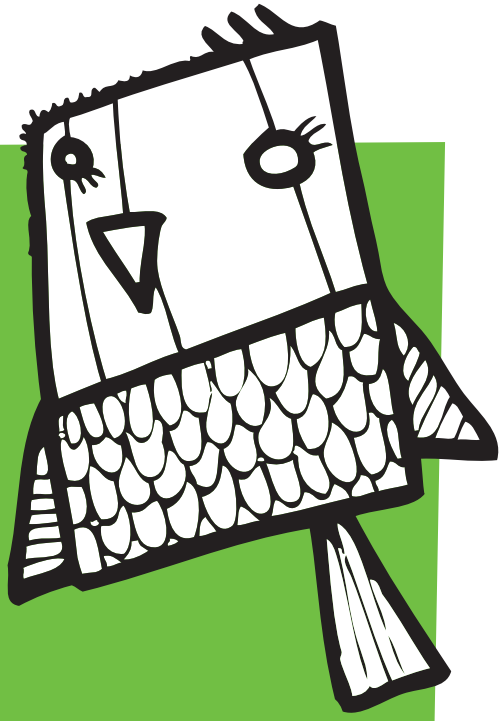
* Selle, K. (2013): Über Bürgerbeteiligung hinaus… Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe? Detmold: Verlag Dorothea Rohn; www.rohn-verlag.de

- Loi du 22 octobre 2008 relative au pacte logement: www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2008/0159/a159.pdf#page=2
- Ministère de l'Intérieur et de la Grande Région: Procédure PAG - version détaillée www.miat.public.lu/publications/amenagement_communal/proc_pag_det/pag_det_pdf.pdf
- Ministère de l'Intérieur et de la Grande Région: Procédure PAG - version simplifiée. www.miat.public.lu/publications/amenagement_communal/proc_pag_simpl/pag_simpl_pdf.pdf
- Ministère de l'Intérieur et de la Grande Région: Pour des quartiers et des villages attractifs et vivants www.miat.public.lu/publications/amenagement_communal/quartiers_villages/quartiers_villages.pdf
- Ministère de l'Intérieur et de la Grande Région: Procédure PAG - Foire aux questions www.miat.public.lu/publications/amenagement_communal/PAG_FAQ/pag_faq_pdf.pdf
- Ministère de l'Intérieur et de la Grande Région: Présentation de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. www.miat.public.lu/publications/amenagement_communal/1_presentation/presentation.pdf
- Loi aménagement communal et développement urbain: texte coordonnée: www.miat.public.lu/legislation/amenagement_communal/2_texte_coord.pdf
- Ministère de l'Intérieur et de la Grande Région - Ordre des Architectes et Ingénieurs-Conseil (2013): Procédure PAG / PAP (régime 2011): www.oai.lu/files/publications_professionnelles/Fiche_de_Travail_PAG_PAP_-_Regime2011.pdf (auch als Faltblatt erhältlich: sehr empfehlenswert!)

* les passages marqués d'un astérisque dans la présente publication sont des citations de divers ouvrages du Prof. Klaus Selle.



Votre don pour l'Homme, la Nature et l'Environnement



Depuis la conception d'idées jusqu'à leur transposition en actions concrètes

Encourager la pensée en réseau, lier l'économie à l'écologie, supporter une mobilité orientée vers l'avenir, soutenir l'éducation à l'environnement, favoriser une politique du logement durable, développer l'agriculture écologique, promouvoir les énergies alternatives, encourager la participation citoyenne: votre don permettra de réaliser les projets de ces nombreux domaines.

Sur le chemins qui mènent vers un développement durable

La Fondation Oekofonds est étroitement liée à l'Oekozenter et au Mouvement Ecologique et apporte principalement, mais non exclusivement, son appui aux projets menés par ces deux associations. La Fondation Oekofonds est ainsi en mesure de départager les dons récoltés de manière optimale toujours dans le respect des critères de durabilité et dans le but du développement sociétal accompagné d'une amélioration de la qualité de vie.

Faites votre don maintenant !

Si vous êtes convaincus que notre engagement mérite votre soutien financier, vous pouvez nous virer un don unique ou souscrire un ordre permanent. Vous avez également la possibilité de collecter des fonds au bénéfice de la Fondation Oekofonds à l'occasion de naissances, anniversaires, mariages ou décès.

Pour de plus amples renseignements, n'hésitez pas à nous contacter au tél. 43 90 30 – 50 ou via: oekofonds@oeko.lu. Visitez également notre site www.oeko.lu .

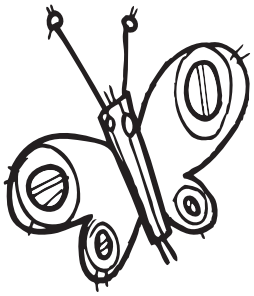
Les dons à la Fondation Oekofonds sont déductibles des impôts.

Nos comptes bancaires: CCPL: LU96 1111 0734 1886 0000; BCEE: LU31 0019 1100 4403 9000

Powered by ÖKO FONDS

Oekofonds. Au service de l'Homme et de l'Environnement.
www.oeko.lu

Impressum



www.meco.lu
Gemengenemweltinfo 06/2013, Abrëll 2013
éditeur: Mouvement Ecologique asbl Lëtzebuerg
rédaction: Blanche Weber, Théid Faber
Layout: Today's Ink s.à r.l.
Tirage: 6.000
Imprimerie Watgen, Luxembourg
D'autres exemplaires sont à la disposition gratuite de tout intéressé. Une participation aux frais est la bienvenue pour toute commande d'un grand nombre d'exemplaires.

Secrétariat:

Tel. 43 90 30-1 - Fax 43 90 30-43
CCPL: LU16 1111 0392 1729 0000
e-mail: meco@oeko.lu - www.meco.lu
4, rue Vauban (Pafendall) - Lëtzebuerg
Gréngen Telefon: 43 90 30-1

Permanence:

Lundi au Jeudi 8-12 a 14-17 heures
Vendredi 8-12 heures, fermé l'après-midi
Devenir membre. Par téléphone ou par écrit en demandant copies des statuts, dépliant et formulaire d'adhésion.
Cotisation:
50 € tarif membre individuel
75 € tarif pour ménages

mouvement écologique

Lieweg, kritesch, engagéiert ...
Member ginn am Mouvement Ecologique!

Beitrittserklärung Formulaire d'adhésion

Ich/wir möchte(n) Mitglied werden im Mouvement Ecologique (erhält die Rétrécter-Aktion und Rétrécter-Info)
Je/nous souhaite(ons) devenir membre du Mouvement Ecologique
(l'affiliation comprend l'abonnement du Rétrécter et du Rétrécter-Info):

◯ Einzelmitglied, Mindestjahresbeitrag – Membre individuel, cotisation annuelle minimale: 50 €
Jugendliche unter 18 Jahren, Studenten, Arbeitslose – Jeunes de moins de 18 ans, étudiants, chômeurs: 20 €

◯ Haushaltsmitgliedschaft Mindestjahresbeitrag – Ménage entier, cotisation annuelle minimale: 75 €
(mehrere Personen, die in einem Haushalt leben, eine gemeinsame Mitgliedschaft erhalten)
(si plusieurs personnes d'un même ménage souhaitent devenir membres)

1. Name / Nom _____ Nationalität / Nationalité _____ Beruf / Profession _____
Geburtsjahr (*) / Année de naissance _____ Unterschrift / Signature _____

2. Name / Nom _____ Nationalität / Nationalité _____ Beruf / Profession _____
Geburtsjahr (*) / Année de naissance _____ Unterschrift / Signature _____

3. Name / Nom _____ Nationalität / Nationalité _____ Beruf / Profession _____
Geburtsjahr (*) / Année de naissance _____ Unterschrift / Signature _____

4. Name / Nom _____ Nationalität / Nationalité _____ Beruf / Profession _____
Geburtsjahr (*) / Année de naissance _____ Unterschrift / Signature _____

Straße/Nr Rue/N° _____ Postcode Code postal _____

Ortschaft Ville _____

Tel./Tél. _____ E-mail _____

Ich möchte aktiv mitarbeiten – Je souhaite collaborer de façon active:

◯ Regionale Section régionale _____

◯ Interessengebiet Centre d'intérêt _____

Einzugsermächtigung (im Falle eines Dauerauftrages) – Domiciliation (en cas d'ordre permanent)

Ich (Name) Je (Nom) _____ Wohnort Ville _____
gebe dem Mouvement Ecologique die Vollmacht über folgenden Dauerauftrag – donne au Mouvement Ecologique la procuration pour l'ordre permanent suivant

bei meiner Bank – auprès de ma banque _____ IBAN _____

◯ Monatlicher Dauerauftrag – Virement automatique mensuel: ◯ 4,16 € ◯ 6,25 € ◯ 7,50 € ◯ 10 €
oder – ou _____

◯ Jährlicher Dauerauftrag – Virement automatique annuel: ◯ 50 € ◯ 75 € oder – ou _____

Unterschrift Signature _____ Datum Date _____

(*) Mit gemäß dem Gesetz von 1928 betreffend Vereinigungen ohne Gewinnzweck notwendig – Doit être indiqué, conformément à la loi de 1928 concernant les asbl

RENVOYER au Mouvement Ecologique 4, rue Vauban L-2663 Luxembourg Tel: 43 90 30 - 1 Fax: 43 90 30 - 43, meco@oeko.lu, www.meco.lu