

Les défis pour la société européenne à l'aube de l'an 2000

Participation du public à l'aménagement du territoire dans différents pays européens

Rapports et conclusions du séminaire
organisé par le Conseil de l'Europe
dans le cadre des travaux de la Conférence européenne des ministres
responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT),
en collaboration avec le ministère de l'Environnement
du Royaume-Uni et le Planning Inspectorate

Bath, 26-27 avril 1995

Aménagement du territoire européen, n° 58

Editions du Conseil de l'Europe, 1995

Edition anglaise:

The challenges facing European society with the approach of the year 2000: public participation in regional/spatial planning in different European countries

ISBN 92-871-2842-1

Publications éditées dans la même série:

Les défis pour la société européenne à l'aube de l'an 2000: stratégies pour un tourisme durable et de qualité, n° 53

ISBN 92-871-2132-X

Les défis pour la société européenne à l'aube de l'an 2000: prospective et enjeux de l'aménagement du territoire dans une optique de développement durable, n° 54

ISBN 92-871-2213-X

Les défis pour la société européenne à l'aube de l'an 2000: la coopération transfrontalière dans le cadre de l'aménagement du territoire en Europe centrale, n° 55

ISBN 92-871-2288-1

Les défis pour la société européenne à l'aube de l'an 2000: rôle et représentation des femmes dans la politique d'aménagement du territoire visant un développement durable, n° 56

ISBN 92-871-2500-7

Les défis pour la société européenne à l'aube de l'an 2000: stratégies pour un développement durable des régions urbaines en Europe, n° 57

ISBN 92-871-2602-X

Editions du Conseil de l'Europe
Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex

ISBN 92-871-2841-3

© Conseil de l'Europe, 1995

Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

TABLE DES MATIERES

| | Page |
|---|-------------|
| AVANT-PROPOS | 5 |
| Thème 1: Partage des compétences relatives à l'aménagement du territoire dans certains pays européens - Les mécanismes d'aménagement aux niveaux national, régional et local - Les possibilités de participation du public | 7 |
| Thème 2: Participation du public, d'organisations, de groupes d'intérêts et d'individus au processus d'aménagement et à la mise en œuvre du plan | 71 |
| Thème 3: Effets de la participation au processus d'aménagement sur l'évolution de l'utilisation du sol, sur l'économie et l'environnement - Avantages et inconvénients de la participation | 151 |
| Thème 4: Participation du public dans un contexte européen | 211 |



AVANT-PROPOS

**du Secrétaire d'Etat à l'Environnement
du Royaume-Uni**

M. John GUMMER, Député

Pour réussir, un programme d'aménagement du territoire doit refléter l'opinion des citoyens concernés. Leur participation constitue une exigence commune à tous les mécanismes d'aménagement du territoire en Europe. Quelles que soient les différences qui les séparent, il faut que tous les organismes chargés de l'aménagement du territoire soient conscients que leur première exigence doit être de rechercher l'avis des citoyens ordinaires et de se mettre à leur écoute. Ce n'est qu'en tenant compte de l'opinion du public dans l'élaboration de leur programme d'aménagement du territoire que les autorités responsables peuvent espérer les mettre en oeuvre avec succès.

La participation des citoyens s'est vue depuis longtemps reconnaître une place importante dans les programmes d'aménagement du territoire et d'urbanisme au Royaume-Uni. Les autorités ont voulu associer les citoyens non seulement à la mise en oeuvre de tel ou tel projet, mais également aux phases d'élaboration des politiques en question. L'expérience nous a montré que l'organisation d'une telle participation des citoyens était loin d'être simple et exigeait un savoir-faire particulier. De nombreux écueils jalonnent en effet la voie du succès. La participation n'engendre pas nécessairement le consensus et des groupes particuliers ou des intérêts constitués peuvent facilement occuper le devant de la scène, affirmant représenter l'ensemble de l'opinion publique, ce qui risque de mettre en danger les intérêts de groupes moins bien représentés. Les enfants constituent un groupe particulièrement vulnérable à cet égard. Il est de la plus haute importance que leurs besoins soient pleinement pris en compte si nous voulons parvenir à un développement durable et éviter de les déposséder de l'avenir auquel ils ont droit.

Sans vouloir prétendre être parvenus à la perfection, il nous semble toutefois, compte tenu de notre longue expérience dans ce domaine, qu'il était particulièrement indiqué que la Direction générale de l'aménagement du territoire du Royaume-Uni s'associe au Conseil de l'Europe pour organiser ce séminaire. Je les félicite l'un et l'autre pour cette initiative qui permettra de partager l'expérience acquise en matière de participation des citoyens en Europe. Les documents et allocutions sont riches en perspectives et donnent une idée des compétences nécessaires pour les concrétiser. Je suis convaincu de la valeur de ces messages pour les politiciens et les responsables de l'aménagement du territoire de tous les pays européens mais, surtout, pour ceux d'Europe centrale et orientale, aujourd'hui engagés dans un processus de transition.



THEME 1

**PARTAGE DES COMPETENCES RELATIVES A L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE
DANS CERTAINS PAYS EUROPEENS - LES MECANISMES D'AMENAGEMENT AUX
NIVEAUX NATIONAL, REGIONAL ET LOCAL - LES POSSIBILITES DE
PARTICIPATION DU PUBLIC**

PRESIDENT DE SEANCE: Professeur Malcolm GRANT
Université de Cambridge

RAPPORTS PRESENTES PAR:

M. Liviu IANASI
Ministère des Travaux Publics et de l'Aménagement du Territoire
Bucarest 9

Professeur Gerd SCHMIDT-EICHSTÄDT
Université Technique
Berlin 23

M. Robin THOMPSON
County Planning Officer
Kent 33

M. Maurizio COPPO
Architecte
Rome 45

Mme Anna ARVANITAKI-FISHER
Ministère de l'Environnement, de l'Aménagement du Territoire
et des Travaux Publics
Athènes 57

CONCLUSIONS:

Professeur Malcolm GRANT
Université de Cambridge 69



**PARTAGE DES COMPETENCES RELATIVES A L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE
DANS CERTAINS PAYS EUROPEENS - LES MECANISMES D'AMENAGEMENT AUX
NIVEAUX NATIONAL, REGIONAL ET LOCAL - LES POSSIBILITES DE
PARTICIPATION DU PUBLIC**

M. Liviu IANASI

**Ministère des Travaux Publics et de l'Aménagement du Territoire
Bucarest (Roumanie)**

I. INTRODUCTION

La structure de ce rapport est légèrement différente du modèle qui nous avait été recommandé, tant du point de vue du fond que de la forme.

L'auteur a jugé utile, en effet, d'élargir le cadre de sa communication et de fournir un certain nombre d'informations d'ordre général pour aider le lecteur à mieux saisir la réalité du partage des compétences relatives à l'aménagement du territoire en Roumanie, les possibilités données au public de participer à ce processus, ainsi que les mesures déjà prises et les changements envisagés.

Ce rapport comprend deux parties préliminaires. La première donne quelques informations essentielles sur la Roumanie, tandis que la seconde passe brièvement en revue la situation du pays avant 1989, afin de faciliter une comparaison entre le point de départ et le stade atteint aujourd'hui, ainsi qu'une meilleure compréhension des problèmes et des obstacles actuels.

Dans une quatrième section, nous évoquons quelques caractéristiques de la période de transition, et nous décrivons quelques-unes des mesures qui ont été adoptées pour mettre sur pied un nouveau régime d'aménagement du territoire.

Compte tenu du fait que la participation du public en est encore à un stade très embryonnaire en Roumanie, nous nous concentrerons plus particulièrement sur la présentation du projet de loi sur l'aménagement du territoire, ainsi que sur les difficultés que le processus d'application de ce texte risquent de soulever en ce qui concerne justement la participation du public.

Enfin, nous concluons par quelques remarques sur le problème de l'intégration européenne en matière d'aménagement du territoire.

II. LA ROUMANIE: QUELQUES DONNEES DE BASE

Le territoire de la Roumanie s'étend sur une superficie de 238 400 kilomètres carrés, avec une population de 22,81 millions d'habitants en juillet 1992 et une densité moyenne de 95,7 habitants au kilomètre carré. Du point de vue topographique, la répartition entre régions de montagnes et de collines (33% du territoire), de plateaux (35%) et de plaines est assez équilibrée.

Du point de vue administratif, le territoire national est découpé en 40 départements (les *judets*), 262 villes (dont 54 *municipiums*) et 2689 circonscriptions (les communes) qui regroupent chacune entre 2 et 8 villages.

En fonction de la taille de leur population, les communes et les villes se répartissent de la façon suivante: 2723 comptent moins de 10 000 habitants; 177 en ont entre 10 000 et 50 000; 39, entre 50 000 et 200 000, tandis que 11 villes ou communes regroupent chacune entre 200 000 et 400 000 habitants. Enfin, Bucarest forme une entité séparée, avec une population de 2,2 millions personnes.

La **Constitution roumaine** de 1991 pose les principes fondamentaux de l'administration publique à l'échelon départemental ou municipal, notamment ceux de **l'autonomie locale** et de la **décentralisation des services**.

A ces principes, il faut en ajouter deux autres, contenus ceux-là dans l'article premier de la loi de 1991 sur l'administration publique à l'échelon municipal: **l'éligibilité des représentants locaux de l'administration publique** et le principe de la **consultation du public pour toute question locale le concernant**.

Pour ce qui a trait à l'administration municipale, les dispositions de la Constitution et de la loi mentionnée plus haut font état de l'autonomie des communes et des villes et stipulent que l'échelon du département est un échelon régional qui a pour principale responsabilité la «coordination de l'activité des communes et des villes en matière de services publics et de questions de développement d'intérêt régional». Au niveau du département, l'Etat est représenté par le «**préfet**», dont la mission première consiste à coordonner les services ministériels décentralisés et à assurer le contrôle de légalité des décisions des conseils municipaux et départementaux.

Les maires et les conseillers municipaux sont élus au suffrage direct, alors que les conseillers départementaux sont choisis lors d'un scrutin auquel participe l'ensemble des conseillers du département. Ces conseillers élisent ensuite leur président.

Près de 45 000 conseillers municipaux et départementaux ont été élus au printemps 1992, à l'occasion des premières élections locales organisées en Roumanie.

La loi sur l'administration publique à l'échelon local définit les responsabilités des conseils municipaux et départementaux; il est intéressant de relever que, sur les 24 missions assignées par la loi aux conseils municipaux, seize sont reliées, directement ou indirectement, à l'aménagement du territoire, à l'urbanisme et au développement urbain. Les conseils municipaux sont chargés d'approuver le «programme de développement urbain» de leur ville ou de leur commune, ainsi que les plans et arrêtés municipaux connexes.

La loi sur l'administration publique à l'échelon local ne contient aucune disposition particulière relative à la participation du public au processus d'aménagement du territoire ou à toute autre activité d'ailleurs, si ce n'est le fait que le maire a pour mission de veiller à ce que les conseils départementaux collaborent avec les organisations non gouvernementales et avec les associations locales. La Constitution prévoit le principe d'un référendum, à l'échelon national ou local, sous réserve de l'adoption d'une loi organique à cet effet, laquelle n'existe pas encore.

III. LA SITUATION AVANT 1989 - L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE EN PERIODE COMMUNISTE

Avant 1989, l'aménagement du territoire en Roumanie était fondé sur la loi de 1974 dite de «systématisation». Ce texte et la manière dont il a été appliqué constituent un exemple éclatant de la façon dont on peut énoncer de bons principes qui sont ensuite dénaturés, voire carrément bafoués par une pratique aberrante.

Animé par un souci de développement du pays, le Parti communiste avait instauré tout un système centralisé d'approbation et d'autorisation des plans en matière d'aménagement du territoire. Le moindre plan détaillé concernant une ville roumaine devait être soumis, à Bucarest, à la commission d'aménagement du territoire et accepté par elle; tous les schémas directeurs des villes et tous les plans relatifs aux centres-villes devaient être présentés à Ceaucescu, qui avait toute latitude de faire les changements qui lui paraissaient opportuns (quitte à détruire les centres historiques de certaines villes, à changer arbitrairement les orientations de développement, à choisir une localisation peu opportune pour une industrie polluante, etc.). Les «visites d'études» étaient encore plus terribles: les représentants locaux du pouvoir central autorisaient docilement (et parfois en les aggravant) toute «indication» venue d'en haut, même si elle était aberrante.

Rien d'étonnant, dans ces conditions, à ce que ces deux termes de «**systématisation**» et d'«**indication**» fassent aujourd'hui frémir tous les Roumains, presque par réflexe. Après 1989, l'expression même de «systématisation» a été pour ainsi dire supprimée du vocabulaire courant.

En sa qualité d'investisseur unique soucieux de limiter par tous les moyens la propriété privée (surtout foncière), l'État a mis en place un schéma uniforme de développement urbain :

- une extension de la ville en direction de la périphérie pendant la période d'industrialisation forcée des années 70, qui s'est traduite par la construction de grands ensembles résidentiels collectifs pour faire face à l'exode rural;
- une densification excessive de la plupart de ces zones relevant de la «Charte d'Athènes», ce qui a provoqué une dégradation considérable du confort, une réduction des investissements publics dans les écoles, dans les équipements de santé et dans les autres installations, ainsi qu'une multiplication du nombre d'édifices préfabriqués, d'où une mauvaise isolation thermique et une étanchéité insuffisante;

- une «offensive» de démolition menée dans le but de faire de la place pour construire de nouveaux édifices, après l'adoption du principe de l'«économie foncière»;
- une croissance excessive des centres urbains, qui a eu pour résultat d'endommager des milliers de vieux bâtiments et de monuments historiques et de priver de leur «identité urbaine» tant de villes du pays, auxquelles l'on a imposé le modèle unique de «nouveau centre» constitué d'une «cité administrative, d'un supermarché, d'une maison de la culture et d'un hôtel».

A l'échelon régional, l'économie planifiée était propice, dans une certaine mesure, à un développement territorial équilibré, marqué cependant par des investissements abusifs, une surexploitation des ressources locales (même si l'on proclamait le principe d'une utilisation rationnelle) et une absence totale d'«entretien» des infrastructures et des bâtiments de tous genres. Toutefois, si l'on fait exception de la région de Bucarest, les villages n'ont pas été aussi gravement détruits que l'ont prétendu les médias occidentaux. Le processus fut plutôt celui d'une lente détérioration; le problème principal tenait à l'insuffisance du soutien de l'Etat pour la construction de systèmes d'adduction d'eau et pour l'amélioration de la voirie.

Le principe d'une «large participation du public» était énoncé dans la loi, mais il a été réduit, dans la réalité, à sa plus simple expression: une **propagande médiatique assez creuse** (l'image du «chef» pointant le doigt vers un modèle était à la fois ennuyeuse, commune et terrifiante) et la **présentation aux résidents de modèles et de plans** que ces derniers consultaient avec angoisse pour s'assurer que leur maison ne serait démolie au cours des années à venir.

Pendant cette période, la population a vécu de tristes expériences, enduré toutes sortes d'abus et d'excès (expulsions sommaires et démolition des habitations dans les quartiers du centre de Bucarest) et fait l'objet de mesures exagérées. Face à l'indifférence du pouvoir central et des administrations municipales, les citoyens ont eu recours à tous les moyens possibles et imaginables (pas toujours très «orthodoxes», d'ailleurs) pour sauver leur maison ou leur jardin, faisant fi de l'«intérêt public», voire en le rejetant carrément. Leurs actions ne semblent pas avoir eu de conséquences très graves. On peut comprendre, dans ces conditions, que **la population ait été mal disposée à l'égard de la loi**, qu'elle n'en ait tenu aucun compte, qu'elle l'ait tournée, voire carrément enfreinte.

Il va sans dire que, dans un système qui s'était fixé pour but de fondre l'individu dans la masse amorphe de la «classe ouvrière», il était inutile de donner aux gens la possibilité de participer (par des notifications spéciales, des auditions publiques, des débats, des procédures d'appel). Il était évident par ailleurs que les ONG et les groupes d'intérêts étaient considérés comme subversifs.

IV. LA TRANSITION VERS LA «NORMALITE», UNE SOCIETE DEMOCRATIQUE ET UNE ECONOMIE DE MARCHÉ

Après 1989, la société roumaine est entrée dans une période de «transition»; il ne s'agit pas simplement d'un passage à une économie de marché, c'est une transition vers la «normalité» dans tous les secteurs de la vie de la société.

Malheureusement, cette normalité est plutôt assimilée à un «modèle à suivre» ou à un «ensemble de paramètres» à satisfaire (comme le «lointain paradis communiste» d'antan), au lieu d'être considérée comme un processus de recherche d'un équilibre dynamique, caractérisé par une capacité de réagir de façon raisonnable et opportune aux modifications de l'environnement, naturel, social ou autre.

Il conviendrait, à ce stade, d'évoquer un certain nombre des caractéristiques de cette période de transition particulièrement intéressantes au regard de l'aménagement du territoire.

Depuis 1990, le contexte politique a changé; en fait, nous assistons à l'apparition d'une toute nouvelle catégorie de politiciens (d'après les statistiques, entre 5 et 7% seulement des députés élus à l'Assemblée, aux conseils départementaux ou des municipaux, «pratiquaient» déjà la politique avant 1989); dans ces conditions, le sempiternel conflit entre les aménageurs et leur vision à long terme de l'aménagement du territoire d'un côté, et les politiciens et leurs «objectifs à court terme», de l'autre, n'en est que plus intense. Parallèlement, les hommes politiques sont très peu nombreux à avoir une perception correcte du développement régional, de l'aménagement urbain ou des problèmes d'aménagement du territoire, d'autant plus difficilement lorsque l'on est en période de transition et que les choses évoluent sans cesse. Pour un grand nombre des députés ou des conseillers actuellement en place, le désir d'être réélu qui peut inciter un homme politique à faire preuve de prudence dans sa gestion des questions d'aménagement du territoire, est un souci qui n'existe pas: une partie d'entre eux, en effet, n'ont pas l'intention de faire carrière dans la politique, de toute façon; certains ont utilisé leur poste pour accéder à un certain statut économique et pour faciliter le décollage de leur entreprise. Par ailleurs, les politiciens sont confrontés à des problèmes tellement nombreux et diversifiés que, même avec la meilleure volonté du monde, il leur serait difficile de se familiariser aux aspects techniques et aux objectifs stratégiques de l'aménagement du territoire (la réaction du conseiller municipal consiste généralement à dire que «tant qu'il y aura du chômage et pas assez de chauffage dans nos maisons, nous ne perdrons pas de temps à échafauder des études sur la circulation automobile ou sur la qualité de l'environnement, ou à instaurer des règles particulières applicables à la construction dans les quartiers historiques»). Ce genre d'attitudes reflète une autre caractéristique de la période en cours: la multiplicité des problèmes fondamentaux auxquels la société est confrontée et leur ordre de priorité. Les domaines auxquels il faut s'attaquer de toute urgence ne manquent pas (élaboration d'une nouvelle législation, privatisation, restructuration économique, protection sociale, etc.). On note également une tendance à résoudre en priorité les problèmes les plus pressants, qui sont souvent de court terme. Les questions d'aménagement du territoire n'étaient pas considérées jusqu'à présent comme prioritaires; l'évolution récente de certains centres urbains, de même que les conséquences néfastes des investissements effectués dans les zones non soumises à l'aménagement, ont provoqué de saines réactions, même si les instruments proposés pour remédier à la situation sont accueillis avec quelques réserves et soupçonnés d'avoir à terme des effets préjudiciables (fuite des investissements étrangers, atteinte aux droits de l'individu, etc.). A cet égard, on entend souvent dire que la participation de la population au processus d'aménagement du territoire risque de faire obstacle à une «transition réussie».

Le processus d'élaboration d'une nouvelle législation constitue une autre activité des autorités pendant la période de transition; bien que de nombreuses lois aient déjà été adoptées, il reste encore beaucoup de domaines dans lesquels on manque de textes fondamentaux. La loi sur l'administration publique à l'échelon local a été adoptée en 1991; une loi concernant le permis

de construire a été votée la même année, ainsi qu'un texte relatif à la restitution des terres agricoles aux propriétaires privés; une loi sur l'expropriation dans l'intérêt général a été adoptée en 1994. L'Assemblée a été saisie du projet de loi sur l'enregistrement des biens-fonds et le cadastre; le projet de loi sur l'aménagement urbain et régional est terminé depuis peu; la loi (organique) en cours d'élaboration concernant le statut général de la propriété est jugée indispensable dans un pays qui a connu tant d'abus dans ce domaine au cours des cinquante dernières années. La loi sur les recettes de la fiscalité locale a été adoptée en 1994, mais nous n'avons pas encore de texte sur les budgets des collectivités locales (les subventions de l'Etat, aussi minimales soient-elles, restent la principale source de revenus des pouvoirs locaux); aucun texte n'a encore été adopté qui régit la gestion des biens municipaux et départementaux, de même que nous n'avons toujours pas de loi sur la protection de l'environnement, sur le tourisme, etc.

Le processus de décentralisation des pouvoirs se fait vraiment de façon très inégale; il manque encore aux conseils municipaux un grand nombre d'instruments et d'outils pour pouvoir travailler normalement (voir le problème de la législation évoqué ci-dessus); le recrutement et le paiement des fonctionnaires posent à l'administration locale (comme au pouvoir central, d'ailleurs) des problèmes délicats. En effet, la plupart des architectes et des ingénieurs civils employés jadis dans les directions d'aménagement du territoire (en Roumanie, le métier d'«aménageur» n'est pas officiellement reconnu) préfèrent s'orienter vers le secteur privé, plus porteur et plus lucratif. D'une façon générale, on manque d'expérience et on n'a pas la capacité de réagir aux changements rapides qui se produisent. Il arrive souvent que les conflits politiques et les affaires de corruption viennent compliquer encore la situation, sans parler du problème des relations entre Bucarest et les pouvoirs locaux.

Cette période de transition est marquée également par des changements structurels de l'économie, qui se produisent à des rythmes variables, déterminés ou influencés par un manque de ressources (et notamment au titre des programmes d'aide extérieure), par la réaction sociale prévue ou effective (la sensibilité sociale place très souvent le gouvernement dans des situations délicates), par les campagnes médiatiques (ou le manque d'information) ou par des intérêts politiques. A tous ces changements, il faut ajouter une inflation des prix que l'on n'a réussi à maîtriser qu'en 1994; mais l'équilibre reste toutefois extrêmement précaire, si l'on en croit les experts.

Il convient d'ajouter à tout ceci la situation des nouveaux marchés dits «émergents»; le marché foncier, le marché de la construction, etc., qui ont une influence sur le processus d'aménagement du territoire et sur la réaction des personnes concernées. Ils sont même parfois à l'origine de distorsions (dans certains quartiers de Bucarest, le prix du mètre carré n'a plus rien à voir avec le potentiel de la parcelle sur le plan de la construction, mais est plutôt lié aux revenus possibles; la situation est identique dans certaines régions touristiques du pays).

Vu l'impopularité de la loi de «systématisation» et de ses effets, ce texte a été le premier aboli en décembre 1989, même si certains de ses principes auraient pu être conservés.

A partir de ce moment-là, toutes les activités d'aménagement du territoire se sont arrêtées, et l'on a assisté à un véritable boom de la construction. Mais vu le vide législatif, les modifications intervenues au chapitre de la propriété foncière, dans l'organisation et dans le nombre des investisseurs et l'ouverture du marché aux investissements étrangers et privés,

les autorités ont estimé que la première priorité consistait à rédiger une loi sur le permis de construire et sur les dispositions élémentaires devant régir l'aménagement du territoire.

Cette loi a été adoptée en août 1991, avant la Constitution (décembre 1991) et avant la loi sur l'administration publique à l'échelon local (octobre 1991).

Ce texte précise les responsabilités en matière de délivrance de permis de construire en conférant ce pouvoir aux conseils municipaux (à l'époque, les maires), à cette exception près que dans les communes, certaines catégories de constructions doivent faire l'objet d'une procédure d'agrément départemental (le préfet, à l'époque), à savoir les équipements collectifs et tous les bâtiments autres que ceux à usage d'habitation.

Cette loi a aussi introduit la notion de «certificat d'aménagement», document d'information qui donne, sur le terrain ou sur l'édifice auquel il se rapporte, un certain nombre de renseignements relatifs à son statut sur le plan de la loi, de l'économie et de l'aménagement. Ce certificat a pour but d'informer les investisseurs potentiels sur les exigences réglementaires et sur les plans d'aménagement urbain. Il est exigé pour l'obtention d'un permis de construire.

La grande nouveauté de cette loi tient au fait qu'elle a mis en place une nouvelle structure de planification, qui s'est traduite par une décentralisation des compétences en matière d'approbation des plans: chaque collectivité (commune, ville ou département) est désormais responsable de l'approbation de tous les plans relatifs à son territoire. Certaines catégories de plans (zones protégées, centres des grandes villes et schémas directeurs d'aménagement touristique) doivent être approuvés à un niveau supérieur (celui du département) et soumis ensuite aux organismes nationaux ou aux ministères responsables. Il peut s'agir de plans d'aménagement du territoire (aux niveaux national, régional, départemental, inter-collectivité et communal), avec un contenu «structurel» ou de plans d'aménagement urbain (plan général d'aménagement urbain pour la ville ou le village, plan de zonage urbain pour une région urbaine et plan détaillé d'aménagement urbain pour les parcelles à bâtir et les édifices), contenant à la fois des règles sur les activités permises et interdites, et des règles applicables à la réalisation même de l'ouvrage (densité maximale admise, hauteur maximale, surface constructible, prescriptions architecturales, etc.). Le plan général d'aménagement urbain et le plan de zonage urbain sont accompagnés d'arrêtés municipaux.

Compte tenu de l'absence de législation concernant la location des terrains appartenant à l'Etat, les législateurs ont ajouté à la loi un chapitre établissant les conditions de base dans lesquelles les terrains publics peuvent être loués.

La décision ministérielle qui a suivi l'adoption de la loi a fourni un certain nombre de détails quant aux procédures à suivre et aux formulaires à remplir pour l'obtention du certificat d'aménagement et la délivrance du permis de construire, ainsi qu'en ce qui concerne le contenu et les mécanismes d'autorisation des différentes catégories de plans. Il faut souligner que ces procédures ont été largement simplifiées dans la mesure où l'on a considéré, à ce moment précis, qu'il était presque impossible de rédiger un texte exhaustif qui porterait sur l'ensemble du système d'aménagement du territoire. Ainsi, mis à part le caractère public de la liste des permis de construire et des certificats d'aménagement (laquelle doit en effet pouvoir être consultée à la mairie), aucune autre disposition relative à la participation du public n'a été prise.

Toutefois, la loi-cadre en matière d'aménagement du territoire était déjà en cours d'élaboration.

La période qui a suivi l'adoption de la loi sur le permis de construire a été, à de nombreux égards, une période d'«expérimentation». De nombreux faits et situations sont venus confirmer les estimations préalables, alors que, dans le même temps, on a vu apparaître des conséquences imprévues.

La loi subordonne la délivrance du permis de construire à la présentation d'un plan d'aménagement urbain ayant fait l'objet d'un agrément officiel; pour certains cas exceptionnels, une procédure spéciale a été mise en place, au titre de laquelle un conseil municipal peut se prononcer pour chaque dossier de demande de permis de construire sans que l'on ait à se fonder sur un plan d'aménagement urbain. Mais très rapidement, cette procédure «exceptionnelle» est devenue très courante.

En ce qui concerne à présent le conseil municipal, la loi stipule que, si le plan général d'aménagement urbain n'est pas encore prêt, il est possible de délivrer un permis de construire sur la base de plans détaillés; les conseils municipaux et les maires n'ont pas tardé à découvrir qu'il était beaucoup plus commode (tant du point de vue personnel que du point de vue du contrôle de légalité de l'Etat) de ne pas avoir à dresser de plan général d'aménagement urbain, qui nécessitent des études préliminaires et doivent être soumis au ministère et à d'autres organismes. Il leur a semblé, en effet, plus pratique de «gérer» la situation avec une multiplicité de plans détaillés, dont l'approbation «ne pose aucun problème». Cette pratique s'est répandue dans les principales agglomérations du pays, et la situation s'est parfois aggravée par rapport à ce qu'elle était avant 1989. Certains ont attribué ce phénomène à la démarche «libérale» de la démocratie.

L'un des grands problèmes, tant en matière d'aménagement du territoire que de construction, concerne le statut général du droit de la propriété; le fait que de nombreux terrains et bâtiments se trouvent actuellement «entre deux propriétaires» favorise l'incertitude, crée des difficultés et entraîne des distorsions sur le marché immobilier.

Conscient des difficultés que pose l'application de la nouvelle loi, le ministère a élaboré un programme de restructuration des directions de l'aménagement du territoire, tant au niveau de la municipalité qu'à celui du département, afin d'améliorer l'organisation actuelle et de clarifier les responsabilités, ainsi que de renforcer les compétences professionnelles. Dans la mesure où la loi sur l'administration publique à l'échelon local était en cours d'approbation, le gouvernement n'a pris aucune décision au sujet de ce programme; le manque d'effectifs et la faiblesse des salaires dans la fonction publique ont constitué autant d'obstacles à surmonter.

L'attitude de la population, héritée comme nous l'avons vu du passé, ainsi que le manque de moyens de contrôle et le problème de la corruption, sans parler des difficultés de procédure judiciaire, ont conduit à une forte augmentation du nombre d'édifices et de bâtiments érigés ou modifiés sans permis de construire. Il faut noter cependant que, culturellement parlant, les gens ne font aucune distinction entre la propriété et le droit de construire («c'est mon terrain et j'y construis ce que bon me semble, quoiqu'il advienne; nul ne peut me priver de ce droit, nous sommes en démocratie à présent»). Il est intéressant de souligner que très peu de mesures ont été prises au chapitre de l'information et de la

formation. Par ailleurs, les médias (on note à ce sujet une explosion du nombre de journaux apparus depuis 1989) préfèrent les sujets plus sensationnels et ne s'intéressent qu'aux scandales immobiliers d'envergure.

Il faut signaler l'initiative heureuse de l'Institut d'architecture qui, en coopération avec le ministère, a lancé deux programmes: une formation de trois ans spécialisée dans l'aménagement du territoire et un cours de troisième cycle de deux ans en aménagement du territoire et en développement urbain.

Malheureusement, l'administration municipale n'ayant proposé que très peu de stages ou d'emplois aux diplômés, ces derniers ont été très rapidement happés par les entreprises privées. Toutefois, nous disposons à présent d'un petit nombre d'architectes capables de dresser des plans d'aménagement urbain et régional conformes aux nouvelles normes.

Le ministère a mis au point un programme de recherche sur l'élaboration de méthodes, de lignes directrices, de guides à l'intention des professionnels, des conseillers municipaux et des maires, afin de faciliter le processus d'application de la loi. Des programmes de formation d'une ou deux semaines ont été organisés dans différentes régions du pays (avec ou sans aide étrangère) dont les résultats commencent à se faire sentir.

Dans certaines grandes villes (Timisoara, Bucarest, Oradea, Arad), les pouvoirs locaux ont décidé d'organiser des expositions, des exposés et des débats concernant les études spécifiques ou les premières étapes de l'élaboration des plans généraux d'aménagement urbain. Cette expérience a permis de constater d'une part, l'intérêt de la population pour ce genre d'exercice, mais surtout de mettre en évidence la nécessité de mettre en place des programmes d'information et de formation afin de faire du public et des résidents des «partenaires» utiles.

La nouvelle loi sur l'expropriation dans l'intérêt général est très équilibrée et constitue un exemple cohérent de cas où l'on a voulu protéger à la fois les intérêts publics et les droits des citoyens; le texte prévoit pour les propriétaires expropriés la possibilité de négocier et le droit de faire appel. Les pouvoirs locaux ont apprécié la loi, mais ont jugé la procédure plutôt longue et inefficace; l'auteur estime qu'il s'agit-là d'une attitude caractéristique de la période de transition.

La relation entre les hommes politiques et les professionnels demeure un obstacle très difficile à surmonter. Les premiers se croient autorisés à modifier à leur guise les plans ou les dispositions des arrêtés (très souvent, en fonction d'intérêts personnels), tandis que les seconds éprouvent un sentiment de frustration quand ils mesurent l'ignorance des hommes politiques et parfois, quand ils se rendent compte de leur propre incapacité à communiquer avec eux. Notons que la Roumanie n'a pas encore de loi sur la fonction publique pour protéger les professionnels dans l'administration.

V. LA NOUVELLE LOI SUR L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Après l'adoption de la Constitution et la rédaction de la loi sur l'administration publique à l'échelon local, il est devenu de plus en plus clair que le pays avait besoin d'une loi-cadre sur l'aménagement du territoire.

Dans le cadre de l'élaboration de ce texte, l'on a pris en compte les nouveaux aspects du processus de transformation en Roumanie: un nouveau système d'administration municipale fortement décentralisé, les bouleversements économiques et les changements intervenus dans le statut de la propriété, la nécessité d'une participation réelle du public à la prise de décisions en matière d'aménagement du territoire, l'évolution des textes législatifs, ainsi que les objectifs en matière d'intégration européenne et de développement durable.

Les rédacteurs ont consulté de nombreux ouvrages et documents: la législation du Danemark, de la Suède, de la Finlande, du Royaume-Uni, de la Belgique, de la Suisse, du Japon, des Etats-Unis, ainsi que les nouvelles lois de la Pologne et de la Bulgarie; la législation, les plans, les procédures et de nombreux autres documents français ont été consultés également. Les auteurs du texte législatif se sont par ailleurs inspirés des informations et des expériences recueillies lors de divers ateliers et séminaires organisés par le CNUEH, la Commission économique pour l'Europe de l'ONU et autres organisations. Par ailleurs, ils ont eu deux séries de consultations avec des élus locaux, des fonctionnaires responsables d'aménagement du territoire, des ministères et des associations professionnelles.

La structure même de la loi a évolué: au début, il s'agissait d'un texte plus général régissant divers aspects du développement régional et urbain (dont l'enregistrement des biens-fonds et le cadastre, l'expropriation, la gestion du domaine public ou privé, les procédures de location, etc.); puis, au fur et à mesure que des lois applicables à ces différents secteurs ont été rédigées (la loi sur l'enregistrement des biens-fonds et le cadastre, la loi sur l'expropriation) ou sont élaborées (la loi sur le statut général du droit de la propriété, la loi sur la gestion du domaine public et privé), le contenu de ce texte est devenu plus précis et traite à présent de deux grandes questions: l'aménagement du territoire et la gestion urbaine (essentiellement du point de vue de l'urbanisme).

Dans la rubrique «Dispositions générales» de la loi, il est dit que l'aménagement du territoire relève de l'intérêt général, qu'il doit être fondé sur le principe d'un développement durable, qu'il est placé sous la responsabilité pleine et entière de l'Etat et de la collectivité et qu'il doit être mené avec une large participation du public.

Par ailleurs, les législateurs ont voulu tirer les conséquences des réactions à la mise en application de la loi sur le permis de construire et inclure dans le texte des chapitres détaillant avec précision le contenu des activités d'aménagement du territoire aux niveaux national, départemental ou municipal.

En vertu de la loi telle qu'elle est rédigée actuellement, les différents échelons sont entièrement responsables des plans dressés à leurs niveaux respectifs. Le texte donne plus de détails quant au contenu des plans en tant que tel et le système des plans est simplifié : les plans régionaux sont opposables aux conseils départementaux et municipaux, et le nombre des plans directement opposables aux citoyens a été ramené à deux: le plan général d'aménagement urbain, qui fixe les conditions d'utilisation des sols et les modalités générales des activités de construction, accompagné d'un arrêté municipal d'aménagement du territoire, et le plan de développement local, qui énonce de façon détaillée les conditions de réalisation d'une ou de plusieurs constructions dans une région située à l'intérieur ou à l'extérieur de la zone d'établissement; il existe aussi un plan de zonage urbain, sorte de document structurel et stratégique, élaboré pour une zone urbaine complexe ou pour une zone dans laquelle on envisage un programme de développement à moyen terme.

La loi fixe également les conditions générales de regroupement ou de collaboration entre les départements ou les communes locales qui voudraient coopérer dans le domaine de l'aménagement du territoire et de la prestation de services publics.

La loi énonce un certain nombre de principes relatifs aux procédures d'élaboration, de financement, de révision et d'approbation des plans et des arrêtés municipaux y afférents.

Toujours en vertu de la loi, la responsabilité de la coordination générale, au niveau national, des activités en matière d'aménagement du territoire revient à l'Etat. Le ministère des Travaux Publics et de l'Aménagement du Territoire est un organe spécialisé dans le domaine de l'aménagement du territoire et du développement régional et urbain, qui doit coopérer avec les autres ministères, les conseils départementaux et municipaux. A l'échelon national, un Plan national de développement est élaboré, qui permet d'harmoniser les différents programmes étatiques et les actions de développement régional; ce plan comprend plusieurs parties (celles sur les infrastructures nationales de transports et les zones protégées d'intérêt national sont déjà prêtes; les sections sur les réserves en eau et leur gestion, ainsi que celle relative au modèle structurel à suivre pour l'élaboration du réseau des établissements humains sont en cours de préparation). Les différentes sections sont soumises à l'approbation du Parlement. L'Etat a le pouvoir de dresser des plans régionaux, s'il le juge utile pour le territoire concerné. Il approuve les Règles générales en matière d'aménagement du territoire applicables aux activités dans ce domaine et à la délivrance des permis de construire.

Au niveau du département, c'est le conseil départemental qui est responsable de l'élaboration des plans relatifs au territoire du département ou à une zone englobant au moins deux départements s'étant associés; le conseil départemental coordonne également la réalisation des infrastructures d'intérêt régional et favorise la coopération entre les municipalités.

Le conseil municipal est entièrement responsable, quant à lui, des activités de développement et d'aménagement du territoire au niveau local. C'est lui qui adopte le programme de développement municipal, ainsi que le plan général d'aménagement urbain. Il travaille en collaboration avec divers organismes, avec des entreprises de services publics et avec des agents économiques dans le cadre des activités d'aménagement du territoire. Il approuve le plan de zonage urbain, ainsi que les plans de développement local.

Les principes régissant la coopération entre les différents échelons administratifs et les partenariats entre secteur public et privé sont posés dans la loi.

Le texte comprend un chapitre spécialement consacré aux différentes **possibilités données au public de participer aux activités de développement et d'aménagement du territoire.**

La loi prévoit trois formes de participation du public: l'information de la population, la consultation et le référendum.

Les résidents peuvent participer soit à titre individuel, soit par le biais d'ONG ou d'associations de quartier.

Le ministère, les conseils départementaux et les conseils municipaux ont pour mission d'organiser et de surveiller le processus et les activités de participation du public.

En vertu de la loi, la population doit être informée des objectifs de tous les programmes de développement régional et urbain, des décisions prises par les pouvoirs publics au chapitre de l'élaboration des diverses catégories de plans, de leurs buts, ainsi que du contenu précis de ces documents et des arrêtés municipaux devant faire l'objet d'un examen et d'une approbation par la voie légale.

Au titre des **mesures d'information du public**, les autorités doivent procéder à une **notification générale** et donner au public la **possibilité de consulter les programmes**, les plans et les arrêtés à la mairie; on peut également **avertir les médias** et **exposer le plan**, dans son intégralité ou en partie, de même que l'on peut recourir aux **documents écrits** et aux **discussions informelles**.

Au terme de cette démarche d'information du public, la population peut adresser au pouvoir central ou aux pouvoirs locaux ses **remarques** ou ses **propositions** en ce qui concerne les plans et les dispositions des arrêtés municipaux, et ce dans un délai, réglementaire et communiqué au public, de 45 jours. Les responsables doivent ensuite dépouiller les commentaires du public et rédiger un rapport qui sera incorporé au plan final, en indiquant les **raisons** pour lesquelles ils ont choisi d'en tenir compte ou pas.

Quand il faut élaborer un plan de développement local, tous les propriétaires de la région doivent se voir adresser une **notification spéciale** (c'est un aspect de la loi que la plupart des spécialistes et des politiciens ont accueilli avec énormément de scepticisme).

La **consultation du public** est définie comme étant le processus par lequel la population fait entendre ses suggestions et ses avis sur le contenu des plans et des arrêtés municipaux soumis à autorisation; cette consultation passe notamment par une **démarche d'information**, **d'auditions publiques** et l'élaboration d'un **rapport final**, qui doit faire l'objet d'une publication.

C'est au ministère que revient la responsabilité de mettre au point les procédures de participation du public pour les différents types de plans.

Le texte de loi contient un long chapitre consacré à la gestion territoriale et urbaine, notamment un certain nombre de dispositions relatives aux banques de données, aux opérations d'aménagement urbain, aux transactions foncières, aux restrictions applicables au droit de construire, ainsi qu'au permis d'exploitation et aux modifications du permis de destination. La loi comprend enfin une section relative aux droits de préemption des pouvoirs locaux dans le cadre de l'acquisition foncière et immobilière.

On trouve dans la loi un certain nombre de dispositions applicables aux zones protégées, dont les monuments historiques, les monuments naturels, etc.

Il est évident que, par rapport au vide législatif antérieur, ces dispositions ne manquent pas d'ambition, même si elles ne sont pas encore conformes à la législation européenne.

Le processus d'approbation des textes législatifs risque d'être difficile, mais certainement pas autant que leur application ultérieure.

Il faudra un grand nombre de décisions ministérielles pour préciser les procédures, ainsi que des lignes directrices applicables à la mise en oeuvre des textes de loi et des mesures transitoires; des guides «faits sur mesure» ont été rédigés pour faciliter l'application de la loi par les personnes concernées.

La participation du public est un problème délicat pour lequel il faudra envisager des **stratégies** afin de susciter, de suivre et d'accélérer les changements de mentalités et d'attitudes qui doivent avoir lieu pour que les dispositions de la loi puissent être appliquées avec succès et ne pas rester lettre morte.

A cet égard, les autorités ont besoin du concours d'associations de professionnels (la Fédération roumaine des architectes a déjà organisé, au cours des quelques dernières années, un certain nombre de grands débats, accompagnés d'expositions judicieusement préparées, axées essentiellement sur les problèmes de Bucarest et sur le développement futur de son centre-ville); si l'on veut par ailleurs associer les médias à la mise en oeuvre de cette stratégie, il convient de prévoir des actions de formation spécifiques.

Les ONG ont également un rôle important à jouer et nous sommes satisfaits de voir qu'en fin de compte, après le lancement de programmes d'origine étrangère, un certain nombre de fondations et d'associations locales offrent désormais leurs propres programmes de formation en matière d'aménagement du territoire, qui ont pour but d'éduquer le public et les élus, ainsi que de former les fonctionnaires et les professionnels (il faut, par exemple, former à la communication); toutes ces personnes ont besoin d'aide et d'encouragement.

L'auteur du présent rapport est intimement convaincu que le succès de cette stratégie de participation du public passe par une nécessaire coordination des efforts à différents niveaux, et ce malgré les réticences éventuelles. Tous ces changements et ces réformes peuvent s'inscrire dans le cadre de la transition vers la normalité que nous appelons la «société démocratique», vers une démocratie qui «marche» et qui ne reste pas à perpétuité à l'état de projet.

VI. LA DEMARCHE EUROPEENNE

Au chapitre de l'aménagement du territoire et, plus particulièrement, de la participation du public à ce processus, l'harmonisation européenne ne saurait être un objectif à court terme, et ce en dépit de tout ce que l'on peut entendre affirmer à ce sujet. Au même titre que pour le développement durable, les problèmes, les difficultés et les «effets secondaires» propres à la période de transition sont autant d'obstacles à surmonter.

Nous sommes encore loin des normes, des procédures et des bons résultats des pays occidentaux, mais il faut procéder assez rapidement et de façon cohérente pour nous approcher de cet objectif; l'aide et l'échange d'informations et d'expériences jouent, à cet égard, un rôle déterminant.

Un séminaire de spécialistes des pays occidentaux a été organisé à Bucarest en novembre 1994 pour améliorer la qualité de la loi actuelle sur l'aménagement du territoire, avec l'aide du Conseil de l'Europe, sur le thème de la «législation urbaine». Le projet de loi a été présenté et analysé à l'occasion de ce séminaire. Un grand nombre des améliorations

apportées au texte l'ont été à la suite de cette rencontre, notamment le regroupement des dispositions relatives à la participation du public dans un chapitre séparé et enrichi.

Parallèlement, il convient de souligner que le chapitre du plan national concernant les principales infrastructures de transport a été rédigé dans le respect des dispositions européennes relatives aux réseaux de communications.

La construction des routes, des chemins de fer et des ponts a déjà commencé; espérons que les paysages qu'ils traverseront conserveront toute leur qualité et leur spécificité.

PARTAGE DES COMPETENCES RELATIVES A L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE DANS CERTAINS PAYS EUROPEENS - LES MECANISMES D'AMENAGEMENT AUX NIVEAUX NATIONAL, REGIONAL ET LOCAL - LES POSSIBILITES DE PARTICIPATION DU PUBLIC

Les stratégies européennes

Professeur Gerd SCHMIDT-EICHSTÄDT
Université Technique
Berlin (Allemagne)

1. LE CONTEXTE JURIDIQUE ET CULTUREL DES MECANISMES D'AMENAGEMENT ALLEMANDS

1.1 La séparation des pouvoirs

La République fédérale d'Allemagne est une démocratie parlementaire dans laquelle les pouvoirs sont séparés horizontalement et verticalement: horizontalement, entre les Parlements (pouvoir législatif), les ministères, fonctionnaires et agents de la fonction public (pouvoir exécutif) et les tribunaux (pouvoir judiciaire); verticalement, entre le *Bund* (Fédération), les *Länder* (Etats) et la *kommunale Selbstverwaltung* (administration locale).

Le régime républicain fédéral a ceci de particulier que la Fédération, représentée par les ministères fédéraux, n'occupe que le niveau administratif le plus élevé et ne dispose d'aucune instance subordonnée. Normalement, les lois fédérales sont appliquées par les *Länder* «comme s'il s'agissait de leurs propres lois». Il en va de même de toutes les lois relatives à l'aménagement du territoire. La Fédération n'est donc pas l'interlocuteur le plus valable pour régler les questions et les problèmes concernant cet aménagement. A cet égard, les *Länder* et les municipalités sont les plus importants détenteurs du pouvoir.

Dans chaque *Land*, différents ministères sont responsables de la *Raumordnung und Landesplanung* (aménagement du territoire). Son Parlement (*Landtag*) ne formule que les

grandes orientations, qui sont reprises dans le *Landesentwicklungsprogramm* (programme général de développement du Land). Les décisions définitives sont prises par les ministères d'Etat et par les administrations et les services qui leur sont subordonnés.

Le transfert de la prise de décision dans l'arène politique est plus poussé au niveau local. Les nouveaux terrains constructibles sont désignés par des arrêtés municipaux (le *Bebauungsplan*, qui est un plan d'occupation des sols ayant force de loi, en est un) qui doivent être adoptés par les représentants locaux de la population. Les fonctionnaires et les agents de l'administration locale élaborent ces plans, mais c'est au Parlement local qu'il incombe d'en décider en dernier ressort. Dans un certain nombre de *Länder*, le premier magistrat des communes (*Oberbürgermeister*, ou bourgmestre) est élu directement par la population. Au niveau local, l'aménagement est donc assez fortement démocratisé.

1.2 La garantie d'une autonomie locale fonctionnellement active

La garantie d'une autonomie locale fonctionnellement active, prévue à l'article 28 de la *Grundgesetz* (Loi fondamentale), est le principe constitutionnel le plus important en matière d'aménagement du territoire. Telle qu'on l'entend en Allemagne, l'autonomie locale suppose que c'est à la *Gemeinde* (commune) qu'il appartient de décider en définitive de l'utilisation des communaux (autonomie des communes quant à l'aménagement). Cette autonomie confère aux communes une indépendance concrète, corroborée par les tribunaux, en matière d'aménagement du territoire. Bien que les communes doivent aligner leurs plans sur les objectifs de l'aménagement aux niveaux régional et du *Land*, elles doivent aussi disposer, toutefois, d'une latitude suffisante pour prendre leurs propres décisions. Ainsi conçu, le terme «aligner» ne signifie pas obtempérer, mais respecter.

2. LES MECANISMES D'AMENAGEMENT

A l'instar de la structure administrative de l'Allemagne, les mécanismes d'aménagement comportent trois niveaux: fédéral (*Bund*), régional (*Land*) et local. Le plus important en est le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (*Bauleitplanung*), dont la mise en oeuvre incombe aux *Städte* et *Gemeinden*; mais, étant donné son impact direct sur les sols et sur le code foncier, les instruments et les modalités d'utilisation des sols au niveau local sont réglementés par le *Bund* afin que l'ensemble du territoire national soit soumis à une législation uniforme. Les dispositions législatives régissant les plans d'occupation des sols et leur élaboration figurent dans le *Baugesetzbuch* (*BauGB*) (code fédéral de la construction), qui est le texte législatif le plus important concernant l'aménagement et le zonage des terrains constructibles et l'approbation des projets individuels de développement.

2.1 L'aménagement au niveau local

En vertu des dispositions du *BauGB*, les *Gemeinden* doivent dresser un *Flächennutzungsplan* (F-Plan) (schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme) pour la totalité de leurs communaux. Elles doivent également préparer des *Bebauungspläne* (B-Pläne) (plans d'aménagement urbain) pour les zones où la construction de nouveaux bâtiments est prévue (dans le F-Plan). Le B-Plan, réalisé à partir du F-Plan, réglemente en détail la nature et les proportions de l'éventuelle future construction. Il est opposable à toutes les parties publiques ou privées. Il incombe également aux *Gemeinden* de viabiliser les terrains.

Le *BauGB* met à la disposition des *Gemeinden* les mécanismes nécessaires pour protéger et réaliser les plans d'occupation des sols, par exemple les droits de préemption, le gel de l'urbanisation dans certains cas et la délivrance d'une autorisation particulière pour le lotissement. Grâce à toutes ces compétences et responsabilités, les *Gemeinden* sont à même de contrôler de très près les disponibilités en terrains à bâtir et l'usage auquel ils sont destinés. Des constructions de quelque importance ne peuvent ainsi être entreprises en dehors des zones urbanisées qu'avec la coopération de la *Gemeinde*.

En ce qui concerne les possibilités d'aménagement, le *BauGB* partage toute la superficie de l'Allemagne en trois zones, à savoir:

- 1) les zones couvertes par un B-Plan qui peuvent être aménagées pour autant que les dispositions de ce plan soient respectées;
- 2) les zones urbanisées non couvertes par un B-Plan, dont l'aménagement peut être autorisé à condition qu'il «cadre» avec la zone et les constructions environnantes;
- 3) les faubourgs ou banlieues à développer, non couverts par un B-Plan, où n'est toléré en général qu'un aménagement privilégiant son inscription harmonieuse dans la zone.

Il n'est possible, en aucun cas, de construire un bâtiment ou de modifier la destination d'un terrain sans obtenir au préalable une *Baugenehmigung* (permis de construire) officielle, qui n'est d'ailleurs pas octroyée tant que la viabilité (voirie, égouts, etc.) n'est pas réalisée.

C'est à la *Gemeinde* qu'il appartient de décider, dans une large mesure, de la teneur du F-Plan et du B-Plan, ainsi que de la constructibilité des terrains (ou de leur utilisation à d'autres fins). Elle doit toutefois tenir compte des objectifs fixés dans les plans d'un niveau supérieur, c'est-à-dire les plans régionaux et les plans sectoriels d'aménagement du territoire élaborés par le *Land* et le *Bund*. Les *Gemeinden* sont en fait associées à l'élaboration de ces plans et peuvent donc en influencer le contenu.

2.2 L'aménagement au niveau régional

La réglementation détaillée de l'aménagement supralocal est du ressort des *Länder*, qui font leurs propres lois régissant la *Landesplanung* (aménagement du territoire du Land). A cet effet, ils élaborent des *Landesentwicklungsprogramme* ou *Landesentwicklungspläne* (programmes ou plans de développement du Land) définissant leur politique et leurs objectifs de développement issus de centres de décision hiérarchisés.

La *Regionalplanung* (aménagement régional) traduit la politique et les objectifs des *Landesentwicklungspläne* - programme en objectifs concrets pour les régions comprises dans le *Land*, pour lesquelles sont établis des *Regionalpläne* (plans régionaux). L'organisation de l'aménagement régional est régie par le *Landesplanungsgesetz* (loi sur l'aménagement du territoire) de chaque *Land*.

Ces lois des *Länder* prévoient également une procédure particulière pour l'aménagement du territoire (*Raumordnungsverfahren*) afin d'assurer la conformité des projets de grande

envergure (grandes surfaces, installations d'élimination des déchets, etc.) avec les objectifs de la *Landesplanung* et de la *Regionalplanung* (c'est-à-dire pour déterminer les emplacements les plus appropriés pour la réalisation de ces projets).

2.3 L'aménagement au niveau national

En ce qui concerne l'aménagement supralocal, le *Bund* n'impose aux *Länder* que des règles et principes de base, énoncés pour la première fois dans la (*Bundes-*) *Raumordnungsgesetz* (loi fédérale sur l'aménagement du territoire) de 1965. En outre, le *Bund* et les *Länder* donnent ensemble des directives officielles servant de cadre à l'aménagement. La *Raumordnung* a pour objectif global d'instituer des «conditions de vie équivalentes» dans toute la République fédérale d'Allemagne.

La *Raumordnungsgesetz* (ROG) (loi fédérale sur l'aménagement du territoire) de 1965 et 1993 est arrêtée et adoptée par le *Bundestag* de concert avec le *Bundesrat*. C'est une loi-cadre mise en application par les *Länder*. Elle définit: i) les grands objectifs et les principes généraux de l'aménagement du territoire en Allemagne; ii) les règles et procédures organiques relatives à l'exécution par les *Länder* de l'aménagement.

La ROG détermine en outre le cadre organique et procédural dans lequel doit s'inscrire l'aménagement:

- a) le *Bund* est seul compétent pour décider du cadre, du programme et de l'organisation de l'aménagement sur toute l'étendue du territoire fédéral;
- b) un *Raumordnungsbeirat* (conseil consultatif en matière d'aménagement du territoire) est créé, qui est appelé à conseiller le ministre fédéral de la Construction au sujet des principes généraux applicables à l'aménagement;
- c) la soumission par le ministère fédéral de la Construction d'un rapport périodique sur l'aménagement du territoire de la RFA;
- d) la *Raumordnungsverfahren* (procédure d'aménagement du territoire) veille à la conformité des grands projets de développement publics ou privés (par exemple les aéroports, les installations d'élimination des déchets, les supermarchés, les parcours de golf, etc.) avec les critères énoncés dans la ROG et dans les plans et programmes d'aménagement des *Länder*.

En 1992, la Conférence des ministres du *Bund* et des *Länder* sur l'aménagement supralocal du territoire (MKRO) a adopté le *Raumordnungs- politischer Orientierungsrahmen* (grandes orientations de l'aménagement du territoire), qui a remplacé le *Bundesraumordnungsprogramm* (BRÖP) (programme fédéral d'aménagement du territoire) valable pour toute l'Allemagne, qui avait été élaboré en dernier lieu en 1975 par le *Bund*. Il s'agit des principes généraux concernant l'aménagement du territoire en RFA, fondés sur la ROG et relatifs:

- aux structures d'établissement, aux structures centrales polyvalentes et aux réseaux urbains;
- à l'environnement et à l'utilisation des sols;
- à la planification de la circulation, y compris la circulation interrégionale et les itinéraires de transit européens;

- à l'Europe, y compris la coopération interrégionale et transfrontalière en expansion et les principes régissant l'aménagement du territoire européen;
- à la planification et au développement, y compris la ventilation régionale du financement.

Les différents *Bundesministerien* (ministères fédéraux) établissent également des *Fachpläne* (plans sectoriels, par exemple pour l'infrastructure fédérale des transports) qui sont subordonnés à la planification fédérale de l'aménagement du territoire, mais s'imposent aux *Länder* et aux *Gemeinden*. La *Grundgesetz* confie au *Bund* le soin d'élaborer des *Fachpläne* dans de nombreux secteurs relevant de la Fédération, dont le réseau routier, le réseau ferroviaire, les voies navigables, les installations militaires et les installations destinées au transport aérien. Les *Fachpläne* sont soumis aux législations respectives et doivent être coordonnés par le *Bund* et les *Länder*. Ils doivent aussi se conformer à l'aménagement du territoire aux niveaux du *Bund* et des *Länder*. Les plans locaux d'utilisation des sols doivent s'adapter aux plans sectoriels de niveau supérieur.

La *Fachplanung* (aménagement sectoriel) joue un rôle important dans la planification supralocale, de même que dans la *Landesplanung* et la *Regionalplanung*.

L'aménagement du réseau routier, du réseau ferroviaire, des aéroports, des installations d'élimination des déchets, etc. est soumis à des procédures particulières dont les conclusions s'imposent aux *Gemeinden*. Toutes les personnes et tous les organismes touchés peuvent prendre part à ces procédures. Ils ont également un droit de recours contre les décisions prises.

Les mécanismes d'aménagement allemands se caractérisent non seulement par le partage des responsabilités entre le *Bund*, les *Länder* et les *Gemeinden*, mais encore par le partage des compétences entre le législatif, l'administration et le judiciaire. La position de ce dernier est particulièrement dominante. Toute personne dont les droits sont lésés par les plans ou les décisions d'une collectivité publique peut en appeler devant un tribunal, lequel vérifie non seulement la légalité des procédures mises en oeuvre dans le plan ou la décision, mais encore la légalité matérielle du plan ou de la décision. La législation allemande se fonde en partie sur une réaction aux décisions des tribunaux qui sont soit érigées en principes généraux, soit rejetées par le législatif. Dans l'ensemble, les règlements sont nombreux, et leur importance est grande en Allemagne, trop grande de l'avis de certains observateurs.

3. L'IMPACT DE L'UNION EUROPEENNE SUR L'AMENAGEMENT

Dans les anciens *Länder*, l'influence de l'Union européenne se fait sentir principalement dans le financement structurel de la rénovation et de la restructuration des régions industrielles traditionnelles en régression. Depuis 1990, ce financement est surtout centré sur la restructuration économique des nouveaux *Länder*.

Entre 1991 et 1993, les Fonds structurels de l'Union européenne ont participé à hauteur de 11% au financement total de l'amélioration de la structure économique régionale des nouveaux *Länder*, le solde ayant été fourni par le *Bund* et les anciens *Länder*. Le classement à partir de 1994 des nouveaux *Länder* dans la catégorie des régions constituant l'objectif n°1 aura pour conséquence d'élever le niveau du financement par l'Union européenne. La

nécessité d'inclure ce financement dans le processus d'aménagement et de coordonner les instruments de l'Union européenne, du *Bund* et des *Länder* est maintenant admise. Qui plus est, il faudra renforcer la coopération interrégionale et transfrontalière et mieux harmoniser l'aménagement régional transfrontalier. Les *Länder* sont chargés de coordonner ces tâches dans chacun d'entre eux, cela, en consultation et en coopération avec les *Gemeinden*.

Les directives européennes en matière d'aménagement du territoire pourraient contribuer:

- à l'orientation vers le principe d'une structure d'établissement centralisée et polyvalente relativement équilibrée;
- au soutien à la coopération entre les villes et les régions européennes formant des réseaux transnationaux;
- à l'amélioration de l'accessibilité au sein des structures d'aménagement grâce à la création de réseaux hiérarchiques s'étendant jusque dans les zones faiblement peuplées;
- à un développement rapide des réseaux transnationaux (transports, énergie, télécommunications);
- à l'élimination des conceptions rigides de l'aménagement du territoire;
- au renforcement des centres régionaux par rapport aux grandes agglomérations européennes.

L'Union européenne devrait, dans le respect du principe de subsidiarité, centrer ses efforts en matière d'aménagement du territoire paneuropéen sur les régions où le développement pose ou pourrait poser des problèmes. Du point de vue allemand, un aménagement commun est nécessaire pour l'accomplissement des tâches suivantes:

- la création dans les nouveaux *Länder* de régions de développement dynamique propres à renforcer les structures d'établissement polycentralisées et à stimuler le développement en Europe orientale;
- l'intégration des nouveaux *Länder* dans les réseaux transnationaux;
- la rénovation des zones et régions industrielles traditionnelles confrontées à de grands problèmes d'adaptation structurelle;
- la réalisation d'un réseau ferroviaire efficace couvrant toute l'Allemagne afin d'assurer un trafic nord-sud et ouest-est accru;
- la promotion et la concrétisation d'une coopération transfrontalière aux niveaux national et local dans les régions frontalières allemandes, en particulier le long des frontières avec la Pologne et la République tchèque, qui sont également les frontières de l'Union européenne, où il faut prévenir l'apparition d'un «mur de la prospérité» au coeur de l'Europe.

4. LES DECISIONS ET LEUR MISE EN EXECUTION

4.1 Les niveaux de décision

L'autonomie locale englobe:

- a) les *kreisfreien Städte* (villes autonomes ne faisant pas partie d'une circonscription) qui comptent en général plus de 50 000 habitants et sont au nombre de 116 en Allemagne;

- b) les 322 *Landkreise* (circonscriptions);
- c) les quelque 15 000 *Kreisangehörigen Gemeinden* (communes faisant partie d'une circonscription).

Les plans d'occupation des sols sont dressés par les *Städten* (villes) et les *Gemeinden* (communes), et non par les *Landkreisen* (circonscriptions). Les petites communes se regroupent souvent en syndicats intercommunaux chargés notamment d'établir le *Flächennutzungsplan* (schéma directeur d'utilisation du sol).

Les *Baugenehmigungen* (permis de construire) sont délivrées par les services fédéraux de niveau inférieur, c'est-à-dire les *Landratsämter* (services administratifs du *Land*) ou les *kreisfreie Städte* (villes à administration autonome). Ces *Baugenehmigungsbehörden* (services accordant les permis de construire) sont tenues de respecter les *Bebauungspläne* (plans d'occupation des sols).

4.2 Les mesures coercitives

Les deux principales mesures coercitives pouvant être prises contre les aménagements illicites sont:

- l'interruption des travaux (*Baueinstellung*);
- la démolition des constructions (*Beseitigung baulicher Anlagen*).

Elles sont régies par le LBO (réglementation de la construction du *Land*) et appliquées par le service d'inspection des travaux (*Bauaufsichtsamt*) des *Landkreise* (circonscriptions) et des *kreisfreie Städte* (villes autonomes).

L'interruption des travaux

L'interruption des travaux peut être ordonnée lorsque:

- a) la construction d'un immeuble en l'absence de toute *Baugenehmigung* obligatoire a commencée;
- b) l'immeuble en construction n'est pas conforme à la *Baugenehmigung* délivrée;
- c) des matériaux de construction interdits sont utilisés (par exemple des matériaux non autorisés par les directives pertinentes de l'Union européenne).

Une fois que les règles en la matière sont respectées, les travaux peuvent reprendre.

La démolition des constructions

Lorsqu'un bâtiment est édifié ou modifié en infraction avec la réglementation, le *Landkreis* ou la *kreisfreie Stadt* est en droit d'ordonner sa démolition totale ou partielle, mais uniquement s'il n'existe pas d'autre moyen de le conformer aux dispositions légales. Il en va de même de toute modification illicite de sa destination.

Une distinction est faite entre les bâtiments (et leur destination) selon qu'ils sont entachés d'une «irrégularité de forme» ou d'une «irrégularité de fond». Dans le premier cas, aucune *Baugenehmigung* n'a été obtenue, mais la construction pourrait néanmoins être autorisée. En l'occurrence, ce sont les autorités qui doivent s'employer à assurer la conformité avec la loi. Le propriétaire ou le responsable est toutefois passible d'une amende.

La démolition totale ou partielle d'un bâtiment ne peut pourtant être ordonnée que pour autant qu'il soit entaché d'une «irrégularité de fond», c'est-à-dire que sa construction constitue une infraction au droit public et ne pourrait être tolérée même si l'autorisation nécessaire était demandée.

Les trois mesures coercitives pouvant être prises sont les suivantes:

- 1) Une amende. Le propriétaire peut être encouragé, sous peine d'amende, à se mettre en règle et à procéder à la démolition. Plusieurs amendes peuvent être infligées et recouvrées pour la même infraction;
- 2) L'entrepreneur peut être autorisé à demander l'application de la mesure coercitive (*Ersatzvornahme*) et à exiger du propriétaire le remboursement des frais exposés;
- 3) Le *Landkreis* ou la *kreisfreie Stadt* peuvent exercer eux-mêmes l'action coercitive, mais uniquement dans le but d'éliminer un danger pour la population.

Le propriétaire (ou le responsable) doit être avisé à l'avance et par écrit des mesures coercitives pouvant être prises contre lui. Il peut les contester devant les pouvoirs locaux, les instances supérieures du *Land* et les tribunaux.

En général, il est peu fait usage des mesures de coercition du fait, en grande partie, que les B-Pläne et les dispositions du *BauGB* définissent clairement les droits en matière d'aménagement. Quand un tel droit demande à être clarifié, la *Bauvoranfrage* (demande préliminaire) fournit rapidement et à peu de frais une réponse.

5. EVOLUTION DES MECANISMES D'AMENAGEMENT. PARTICIPATION. TENDANCES

Lors de la publication en 1960 du *Baugesetzbuch (BauGB)*, on pensait qu'un *Bebauungsplan* serait établi dans un avenir prévisible pour toutes les zones constructibles. On espérait ainsi parvenir à encadrer au moyen de ces plans tout le processus d'aménagement. Or tout un chacun sait aujourd'hui qu'il n'est ni possible ni nécessaire d'élaborer un tel plan pour tous les terrains susceptibles d'être construits. Il en est notamment ainsi des zones urbanisées où il ne reste que des parcelles isolées à bâtir. A mesure que le temps passait, les règlements régissant les projets de construction dans les zones urbanisées (article 34 du *BauGB*) ont été étoffés et perfectionnés. En outre, la possibilité de construire dans les banlieues non urbanisées (article 35 du *BauGB*) a été réglementée plus en détail.

Participation du public

La participation du public est réglementée uniquement en ce qui concerne le processus de préparation des plans d'utilisation des sols, et non pour ce qui est des permis de construire. Les dispositions du *Baugesetzbuch (BauGB)* prévoient une participation du public en deux temps. Au premier stade, c'est-à-dire au début du processus d'aménagement, a lieu une consultation «précoce» de la population, qui doit être informée au plus tôt des principaux objectifs visés par le plan, objectifs qui doivent également être discutés avec elle. La population est généralement renseignée à ce sujet par des avis publiés dans la presse lui annonçant que les documents sont exposés au *Rathaus* (hôtel de ville) où elle peut en discuter. Lorsque des questions importantes se posent, des exposés suivis d'un débat sont spécialement organisés.

Au second stade, le projet de plan entièrement élaboré est exposé en public pendant un mois. La population peut alors faire part de ses critiques et suggestions. Chaque personne ayant formulé une critique doit être informée de l'issue de son examen. Si un plan est modifié en conséquence, il devra (sauf s'il s'agit d'une modification sans importance) être exposé de nouveau.

La portée de la participation réelle du public dépend de la sensibilité des objets figurant dans le plan. Quand il s'agit d'un plan ordinaire, la participation se limite aux personnes directement touchées, qui sont le plus souvent les propriétaires fonciers. Des milliers de critiques peuvent être adressées, en revanche, à des plans d'utilité générale.

Les possibilités de collaboration entre secteurs public et privé, entre investisseurs et municipalité responsable, concrétisée par des accords de coopération, ont été fortement élargies. Selon une tendance générale, les négociations avec l'administration ne se fondent plus seulement sur son pouvoir d'autoriser ou d'interdire, mais sur une coopération reposant sur une association contractuelle.

6. CONCLUSION

En Allemagne, les modalités de participation du public à l'établissement des plans locaux sont définies dans le *BauGB*. Le même niveau de participation est prévu en ce qui concerne tant le F-Plan que le B-Plan; comme indiqué plus haut, cette participation s'articule en deux stades. Le premier se situe au début du processus de planification, lors duquel la population doit être informée et avoir la possibilité d'examiner les objectifs du plan. Le second intervient lorsque le projet de plan est exposé pendant un mois.

Cette participation n'est cependant pas nécessaire lorsque les retouches faites à un F-Plan ou à un B-Plan ne dérogent pas aux principes fondamentaux dont le plan s'inspire. Le *BauGB* a été récemment modifié pour abrégé la participation du public, la période d'exposition étant ramenée à deux semaines lorsqu'il faut élaborer, remanier ou compléter un B-Plan pour faire face à un «besoin pressant de logements». Quel que soit le type de projet, cette participation peut également être limitée à deux semaines dans le cas d'un "*Vorhaben- und Erschliessungsplan*" (plan et programme de viabilisation).

Le public n'est pas appelé à participer à la détermination des «zones urbanisées» ou à la procédure débouchant sur la *Baugenehmigung* (permis de construire) dans une telle zone.

Les personnes dont les droits sont susceptibles d'être lésés par une décision des pouvoirs publics (y compris l'adoption d'un B-Plan ou la délivrance d'une *Baugenehmigung*) peuvent former un recours devant les tribunaux.

La participation du grand public n'est juridiquement pas obligatoire lorsqu'il s'agit de l'élaboration de plans et de programmes au niveau régional ou à celui des *Länder*. Dans tous les cas, un comité consultatif spécial (*Planungsbeirat*) doit participer à la préparation du plan. Il se compose de représentants des pouvoirs locaux, de l'industrie et du commerce, des *Naturschutzverbände* (associations de protection de la nature) et, en général, des associations de citoyens du lieu. Les lois régissant certains espaces de l'aménagement sectoriel exigent que soient organisés des débats publics lorsque de grands travaux d'infrastructure (autoroutes, centrales nucléaires, etc.) sont projetés.

La participation de la population est en Allemagne un élément important des mécanismes d'aménagement du territoire du fait, principalement:

- a) de l'existence de nombreux comités d'action et de défense (*Bürgerinitiativen*) et de groupes de pression écologistes qui ne se bornent pas à réagir au processus d'élaboration des plans, mais établissent leurs propres plans concernant les espaces ou problèmes locaux;
- b) de l'engagement croissant des partis politiques dans le processus de participation, notamment les «Verts» et autres représentants «alternatifs» élus au niveau local;
- c) de la forte sensibilisation de la population aux problèmes écologiques.

Le rapprochement de l'Europe a en Allemagne des répercussions sur les structures d'aménagement et d'établissement du fait qu'elle constitue désormais un nouvel interface entre l'est et l'ouest, le nord et le sud du continent. Les tâches et les problèmes nés des changements intervenus en Europe ne peuvent être assumés ou résolus isolément par chaque pays. Bien que l'Union européenne ne soit pas compétente en tant que telle en matière d'aménagement du territoire, le traité de Maastricht énonce, quant à lui, certains objectifs concernant cet aménagement.

PARTAGE DES COMPETENCES RELATIVES A L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE DANS CERTAINS PAYS EUROPEENS - LES MECANISMES D'AMENAGEMENT AUX NIVEAUX NATIONAL, REGIONAL ET LOCAL - LES POSSIBILITES DE PARTICIPATION DU PUBLIC

L'exercice du pouvoir d'appréciation

M. Robin THOMPSON
County Planning Officer
Kent (Royaume Uni)

Les trois acteurs du système d'aménagement britannique

Il y a cinq ans, des archéologues mirent au jour les vestiges du *Rose Theatre*, sur la rive sud de la Tamise. Bien qu'il s'agît pour l'essentiel de piédroits en calcaire, la découverte était néanmoins d'importance, car elle venait confirmer l'emplacement de l'un des théâtres où Shakespeare avait travaillé et paru en scène. Le monde du théâtre, toujours friand de publicité et de commémorations, était en effervescence.

Un problème, plutôt sérieux, se posait toutefois. L'autorisation d'aménager le site des ruines en vue de la construction d'un vaste immeuble de bureaux venait tout juste d'être délivrée. Le promoteur immobilier, qui avait beaucoup investi dans le terrain, le monde du théâtre et l'archéologie, qui voulaient faire annuler cette autorisation, fût-ce au prix d'une indemnité de plusieurs millions de livres, ne tardèrent pas à s'affronter. Le quartier londonien de Southwark, responsable de l'aménagement, était pris entre deux feux.

Cet «entre deux feux» était dangereux. Je me rappelle avoir tenu une réunion à laquelle participaient l'architecte de l'immeuble, l'extraordinaire nonagénaire qu'était Richard Seifert, et un archéologue âgé de 19 ans, qui en vinrent presque aux mains. Essayer de réconcilier le monde des constructeurs de bureaux avec la gent théâtrale (la tête perdue dans les nuages) et les archéologues (la tête enfouie sous terre) n'était pas chose aisée. Une campagne extraordinairement volubile et efficace fut lancée. Des salles de réunion pleines à craquer retentirent des éclats d'un débat passionné.

Les planificateurs finirent par négocier un arrangement, concrétisé par une nouvelle autorisation d'aménagement prévoyant que les vestiges du théâtre seraient abrités à l'intérieur de l'immeuble sous une vaste conque pouvant préfigurer un musée et une exposition. En échange, l'immeuble pouvait être couronné d'un étage supplémentaire.

J'ai un souvenir très vif de cet épisode, car il met en lumière trois traits très importants du système d'aménagement britannique et le rôle dévolu à la participation du public. En premier lieu, il souligne l'énorme influence que l'opinion publique peut exercer. En l'occurrence (le cas est certainement tout à fait exceptionnel), elle a pesé de tout son poids pour faire modifier une autorisation parfaitement valide dont le promoteur aurait été en droit de se prévaloir en toute sérénité. La participation du public est un élément essentiel, intégral et important du processus d'aménagement.

En second lieu, il témoigne de la souplesse du système d'aménagement britannique. Un concours de circonstances particulier a été jugé suffisamment important pour justifier la modification d'une autorisation valide et pour chambouler tous les principes des responsables de l'aménagement qui, en autorisant la surélévation d'un étage, ont dérogé aux critères de forme et de volume.

Cette adaptabilité du système britannique est aussi mise en relief par le postulat selon lequel toute décision en matière d'aménagement doit être jugée sur sa valeur intrinsèque. Comme le système est essentiellement discrétionnaire, l'aboutissement de chaque décision, de grande ou faible ampleur, peut être influencée par le public.

En troisième lieu, l'épisode du *Rose Theatre* nous fait connaître les trois principaux acteurs de l'aménagement britannique - le public, le promoteur immobilier et l'aménageur -représentant les trois idéologies rivales, définies par McAusland ¹, dont s'inspire la législation britannique pertinente.

La première veut que la législation sur l'aménagement du territoire serve à protéger la propriété privée et ses institutions. C'est de cette idéologie que le promoteur s'est réclamé pour défendre son autorisation et sa propriété. Selon la deuxième, la loi doit promouvoir l'intérêt général, au besoin aux dépens des intérêts égoïstes du propriétaire foncier privé.

L'aménageur s'est fait le défenseur de l'intérêt public en encourageant la renégociation de l'autorisation d'aménagement. Quant à la troisième, McAusland donne à entendre que la législation sur l'aménagement est le véhicule idoine pour la promotion de la participation du public. Le mordant des préoccupations de ce dernier a incité les défenseurs du *Rose Theatre* à exiger que l'aménagement fût abordé sous un nouvel angle.

Au coeur du système britannique se trouve le processus d'aménagement dirigé sur la base duquel les autorités locales compétentes se prononcent sur les demandes d'autorisation d'aménagement. Les politiciens siégeant à la commission d'aménagement locale et leurs conseillers spécialisés qui sont appelés à examiner ces demandes doivent tenir compte de plusieurs facteurs, dont le volume massique prévu par la législation sur l'aménagement, les orientations des plans d'aménagement réglementaires et les prescriptions des pouvoirs publics (et parfois de la Commission européenne). Dans ce contexte, chaque décision dépend du poids relatif des arguments avancés par le demandeur à l'appui de sa décision et des prises de position favorables ou non à sa demande qui se manifestent au cours du processus de participation.

¹ "The ideologies of Planning Law", P. McAusland, Pergamon, 1980.

L'aménageur est ainsi amené à mettre en balance l'intérêt de l'aménagement et l'intérêt de la participation, intérêts qui sont souvent contradictoires. A un certain niveau, les voisins peuvent s'opposer à l'agrandissement d'une maison. A un autre, toute une communauté peut se dresser contre la construction d'un vaste ensemble d'habitation. Comme nous le verrons, le poids que l'aménageur doit attacher à l'opinion exprimée dans le cadre du processus participatif a varié à différentes époques. A l'heure actuelle, ce poids est considérable, au point d'influencer non seulement les décisions concernant les demandes d'autorisation d'aménagement, mais encore la teneur des plans d'aménagement et même les recommandations du gouvernement.

La complexité de la législation sur l'aménagement et des modalités d'exécution, ainsi que la nécessité de se prononcer sur le bien-fondé de chaque option et de chaque décision considérée dans leur contexte particulier, sont sources de pouvoir pour l'aménageur. Le concours de nombreux spécialistes est nécessaire pour l'examen des demandes. Les professionnels de l'aménagement exerçant cette activité sont beaucoup plus nombreux que dans tout autre pays européen. Dans les autres systèmes européens, le processus est plus réglementaire et plus administratif. Les aménageurs britanniques et leurs maîtres politiques peuvent se faire les juges de l'intérêt général et servir de médiateurs entre le demandeur et l'opposant.

Bon nombre d'aménageurs soutiendraient que l'intérêt de la propriété privée est puissamment représenté dans la législation et l'encadrement de l'aménagement, et qu'il bénéficie d'un très solide appui de la part du secteur de l'aménagement et de ses conseillers juridiques et autres. Un récent infléchissement de la législation et de l'encadrement, passées de la présomption en faveur de l'aménagement à la présomption en faveur des orientations du plan d'aménagement, a remédié en partie à la situation.

Dans cet incessant exercice de pondération des intérêts des trois parties, rares sont ceux qui s'aventureraient à prétendre que le public exerce par le biais de sa participation le pouvoir le plus considérable. Certains aménageurs pensent que cette participation peut être cause de retards et qu'elle est susceptible d'influencer les responsables de l'aménagement local... ou que certains membres élus pourraient se laisser influencer outre mesure par les opinions de leurs électeurs. Beaucoup de participants actifs le contesteraient et diraient que la complexité du système avantage le promoteur et l'aménageur. Il faut aussi dissocier la consultation, dans laquelle on sollicite des avis sur les plans ou les demandes, et la participation, dans laquelle le public est invité à prendre pleinement part et, au sens strict du terme, à s'investir dans la prise de décision. Comme nous le verrons, la participation est de loin plus ample dans l'aménagement facultatif que dans l'aménagement réglementaire.

Cela dit, le processus britannique de régularisation de l'aménagement est encore et toujours plus facultatif que réglementaire, et donc relativement plus ouvert à la participation du public.

Les compétences en matière d'aménagement à différents niveaux

Au moment d'aborder le partage de ces compétences entre les différentes structures du système britannique, il convient de rappeler qu'il est de nature facultative et que le poids et l'équilibre des forces connaissent de ce fait de fréquentes fluctuations.

L'aménagement au niveau national

Il en est notamment ainsi au niveau national. Il n'y a pas de plan national. Les structures d'aménagement nationales ont fait preuve d'une remarquable stabilité tout au long de la période écoulée depuis la fin de la guerre et les gouvernements ont préféré, en général, changer d'avis au sujet de l'aménagement au lieu de modifier la législation. Les orientations revêtent notamment la forme de recommandations en matière d'aménagement qui annoncent parfois un important changement de doctrine: c'est ainsi qu'une récente recommandation préfigurait un revirement sensible en faveur des quartiers commerciaux des villes et au détriment de l'implantation de nouveaux centres commerciaux suburbains. Les nouvelles recommandations du gouvernement font place à la concertation; les puissants groupes qui font pression dans le domaine de l'aménagement et de l'environnement peuvent provoquer un changement d'opinion. Nous en avons eu un exemple notoire, voici quelques années, avec la renonciation aux projets d'assouplissement de la protection des terres dans les «ceintures vertes» des grandes villes historiques. Sous les poids conjugués des opinions de la population, des propriétaires et des spécialistes, le ministre a fini par réexaminer la question.

Le gouvernement peut et doit aussi exercer son influence par le truchement de conseils plus officieux. L'actuel ministre d'Etat, par exemple, a encouragé dans plusieurs discours les services locaux compétents et les promoteurs à s'intéresser de plus près à la qualité de l'aménagement. En substance, les aménageurs sont vivement engagés à réserver une place prépondérante à la qualité de la conception dans leur prise de décision. Ce qui est particulièrement frappant, c'est qu'un prédécesseur relativement récent du même ministre était d'un avis tout à fait contraire. L'opinion selon laquelle la conception était plutôt du ressort des responsables de l'aménagement et se situait au centre des préoccupations s'était effectivement forgée à la suite des discours ministériels et ne se fondait sur aucune modification de la législation et guère plus de changements importants dans les recommandations écrites. Dans le monde exalté de l'aménagement britannique, les messages concernant l'évolution des priorités nationales peuvent se transmettre rapidement par l'intermédiaire des milieux si bruyants de rumeurs des promoteurs et de leurs représentants, des politiciens et des aménageurs, ainsi que des groupes de pression, publics ou privés, bien organisés. Les profanes en la matière ont bien moins de chances d'être instruits de ces messages.

La maîtrise de l'aménagement et l'efficacité de la participation du public se sont notablement amenuisées au cours des années Thatcher. Cette évolution n'était guère imputable à la législation. Le revirement en faveur d'un système d'aménagement plus ferme et plus participatif était dû, pour une bonne part, moins à des modifications de la législation qu'à une évolution des recommandations et à des changements d'humeur de l'opinion.

Le processus d'aménagement au niveau national a connu une très importante réorientation avec le recentrage sur le plan réglementaire constituant le principal facteur déterminant des décisions prises dans ce domaine. C'est l'indice d'une évolution vers une démarche relativement plus réglementaire, mais encore fortement conditionnée par l'obligation de tenir compte dans les réponses aux demandes d'aménagement de tous les autres intérêts pertinents, y compris le besoin d'aménagement et l'expression de l'opinion publique.

Le gouvernement britannique a fait valoir avec vigueur que la politique d'aménagement nationale s'appuie en général sur le principe de subsidiarité dans les différents Etats-nations. Cette politique n'en est pas moins fortement influencée par celle de la CE, notamment dans les domaines de l'appréciation et de la viabilité de l'environnement.

L'aménagement au niveau régional

Il n'y a pas en l'occurrence de pouvoirs régionaux élus, et, à ce niveau, les compétences en matière d'aménagement sont limitées. Les organismes régionaux tels que le SERPLAN sont des groupements de collectivités locales ayant essentiellement un rôle consultatif, qui cherchent à influencer les recommandations du gouvernement concernant l'aménagement régional. Ces recommandations consistent normalement en brèves indications générales des priorités gouvernementales. Elles sont également soumises à consultation. Le gouvernement central a récemment constitué des «bureaux du gouvernement» régionaux qui assurent la liaison avec les collectivités locales, mais qui ne sont guère portées jusqu'à présent à faire fonction d'organes planificateurs. Quant à savoir comment la Grande-Bretagne réagira à la longue au pouvoir naissant de l'échelon régional dans la CE, rien n'est moins certain.

L'aménagement stratégique et local

La planification locale et les décisions concernant les demandes d'aménagement s'établissent actuellement à deux niveaux. Au niveau stratégique, les politiques et décisions sont arrêtées par des conseils généraux (*County Councils*) élus et, au niveau local, par des conseils municipaux (*District Councils*) élus. Le plan structurel réglementaire définit ainsi un contexte pour le comté, dont les municipalités doivent s'inspirer dans l'élaboration de leurs plans locaux. Les deux types de plans sont l'objet d'une vaste consultation du public, exigée par la loi. Ensuite, le projet de plan structurel est soumis à un examen en public, et le plan local, à une enquête publique, placés l'un et l'autre sous la férule de délégués du gouvernement, lors desquels adversaires et partisans des plans ont la possibilité de présenter leurs arguments. Dans les deux cas, les services locaux de l'aménagement décident en dernier ressort de la teneur des plans. Le gouvernement se réserve toutefois le pouvoir de «retirer» un plan ou d'en modifier le contenu lorsqu'ils ne sont pas conformes à la politique nationale et régionale.

Décisions en matière d'aménagement

Les décisions concernant les demandes d'aménagement sont elles aussi prises à deux niveaux distincts. Pour l'essentiel, c'est le comté qui examine les projets de nature très stratégique, par exemple les grands projets routiers, ou d'importance stratégique, mais susceptibles de créer des difficultés au niveau local. L'évacuation des déchets et l'extraction de pierres ou autres, par exemple, sont d'utilité publique, mais personne ne veut d'une décharge ou d'une carrière à proximité immédiate. Le comté est considéré (à juste titre) comme le plus capable de prendre en considération tant le besoin général que l'opinion locale.

Tous les autres types de demandes ou presque sont examinées au niveau municipal. Certains types d'aménagement sont toutefois «tolérés» par la loi, c'est pourquoi aucune demande n'est

nécessaire. Il s'agit en l'occurrence de nombreuses modifications peu importantes telles que de petits rajouts à l'arrière d'une maison ou d'un léger changement de destination (par exemple le remplacement d'une pharmacie par une maison de la presse). Ces menues transformations sont souvent sources de disputes entre voisins, auquel cas ceux-ci peuvent demander réparation par les voies de droit, dont la loi sur les troubles de voisinage. Dans d'autres secteurs encore, notamment les zones d'aménagement simplifié, la réglementation est plus souple, mais elle ne s'applique qu'à de petits espaces, ceux où un programme intensif de remise en état est souvent en cours d'exécution.

La régulation de l'aménagement se caractérise sans conteste en Grande-Bretagne par une extraordinaire complexité. Il s'ensuit que la population a de la peine à comprendre la législation pertinente et trouve le système d'un abord difficile. Autre conséquence: de très nombreux spécialistes hautement qualifiés s'occupent du traitement souvent routinier des demandes d'aménagement.

Concertation et aménagement

Le processus n'en est pas moins relativement très ouvert à la concertation. Tous les services responsables de l'aménagement sont tenus de faire connaître au moins les demandes d'aménagement à la population et de l'inviter à dire ce qu'elle en pense. Les demandes sont publiées dans la presse locale et affichées sur l'emplacement prévu pour la construction. Il arrive très souvent que les collectivités locales aillent bien au-delà; par exemple, il est d'usage d'aviser par écrit tous les voisins intéressés. Dans les cas litigieux, des réunions publiques peuvent être organisées. Dans maintes parties du pays, les conseils locaux élus du troisième niveau les conseils municipaux des grandes et petites communes (*Town Councils* et *Parish Councils*) formulent des observations au sujet des demandes concernant leur territoire. Les opinions de la population et d'autres personnes ou organisations consultées, telles que les principaux groupes d'intérêts, par exemple *English Nature*, sont considérées comme des «éléments substantiels» dont les décideurs doivent tenir compte.

Les membres élus des commissions d'aménagement des comtés et des municipalités, très sensibilisés à l'opinion locale, étaient souvent soumis à des pressions et se voyaient adresser des pétitions au sujet de certains projets. Il est maintenant d'usage de laisser le public assister aux séances des commissions et certaines collectivités permettent tant au demandeur qu'à ses opposants d'y prendre la parole. Quelques collectivités locales ont mis sur pied des commissions d'aménagement de zone (*Area Planning Committees*) pour améliorer l'accessibilité au processus. Les observations recueillies lors des consultations sont mentionnées dans les rapports sur les demandes d'aménagement et sur les projets de plans d'aménagement.

Par rapport à la plupart des autres formes de prise de décision publique, le système d'aménagement britannique offre de grandes possibilités de participation à l'élaboration des plans comme à la prise de décision individuelle. Ces possibilités n'en continuent pas moins d'être fortement entravées.

Entraves à la participation

Primo, le vocabulaire et la pratique de l'aménagement sont hermétiques, ce qui témoigne en partie de la prudence des aménageurs: chargés qu'ils sont d'appliquer des lois et des

recommandations très complexes, ils cherchent à éviter de voir contester la légalité de leurs travaux en usant d'un vocabulaire spécialisé et recherché. Le promoteur peut en faire autant en ayant recours aux services de conseillers spécialisés. L'aménagement est de plus en plus «juridisé». Le public ne dispose pas des mêmes ressources juridiques, encore qu'il existe un service d'aide à l'aménagement et que les groupes d'intérêts importants soient de mieux en mieux armés pour faire intervenir des experts. Bien des gens ne comprennent pas qu'ils sont censés intervenir au sujet de l'utilisation des sols; par exemple, une chute éventuelle du prix des maisons des voisins n'est pas un motif pertinent d'opposition, bien qu'elle puisse être leur plus grave sujet de préoccupation.

Secundo, bien des aménagements susceptibles d'inquiéter les gens ne donnent pas lieu à un débat public ouvert, soit parce qu'ils sont «tolérés», soit parce qu'ils sont décidés par des fonctionnaires agissant en vertu d'une délégation de pouvoirs. On pourrait également soutenir que le fait de mettre l'accent sur les options prises dans le plan d'aménagement offre moins de possibilités au public d'influencer les décisions. Ce plan aura été soumis à consultation, mais peu de gens se résolvent à participer à un débat sur les postulats abstraits et à long terme contenus dans un tel plan.

Tertio, les services de l'aménagement sont vivement pressés par le gouvernement de se prononcer au plus vite sur les demandes, huit semaines étant considérées comme un maximum pour étudier la plupart des cas. Ce n'est pas nécessairement suffisant pour permettre à une collectivité locale de se faire une opinion et de l'exprimer. En outre, comme les services en question sont passibles de dépens considérables lorsqu'ils sont réputés avoir agi arbitrairement, ils sont devenus moins accessibles et plus circonspects.

Quarto, le demandeur jouit d'un droit de recours contre une décision d'une collectivité locale, mais ce droit n'est pas reconnu aux tiers, les opposants ne pouvant donc en appeler d'une telle décision en passant par dessus la tête du service responsable de l'aménagement. M. Shepley nous entretiendra longuement de la procédure de recours, mais disons tout de suite que cette procédure peut favoriser davantage le promoteur et l'aménageur que le public parce que celui-ci dispose de moins de temps et de compétence technique, et aussi d'un moindre droit d'intervention lors du débat devant l'inspecteur chargé d'examiner le recours. Une demande ayant donné lieu à un débat acharné dans des réunions publiques et à l'hôtel de ville peut fort bien être tranchée dans le local presque vide réservé à l'enquête et sur la machine de traitement de texte installée dans la chambre d'amis de l'inspecteur. Je m'attends à ce que Mlle Fiona Reynolds nous en dise plus à ce sujet dans son rapport.

L'association du public à la planification et à la prise de décision est souvent de nature plus consultative que participative. En effet, de très importants éléments de la collectivité en sont écartés parce qu'ils n'ont pas accès aux réseaux de consultation ou ne s'y intéressent pas.

Changements dans la pondération des compétences en matière d'aménagement

Le système d'aménagement britannique se caractérise assurément par le fait que les plus grandes possibilités de participation se situent à un niveau très local, alors que le droit de décision s'établit en fin de compte au niveau national et parfois même au niveau européen.

Le ministre d'Etat peut «rappeler» les plans d'aménagement et exiger qu'ils soient modifiés, il peut aussi rappeler des demandes d'aménagement lorsqu'elles s'écartent du plan de développement et il peut exercer en général des pressions et une influence considérables.

Bien que le gouvernement central tienne compte de l'opinion locale chaque fois qu'il exerce son droit de décision, l'urgence et la passion dont s'imprègne le débat local se perdent fatalement dans l'atmosphère raréfiée de Whitehall (ou de Bruxelles). Je professe que l'écrasante majorité des décisions sont prises par les collectivités locales. Elles n'en estiment pas moins que leurs compétences sont fortement contrariées par la politique du gouvernement central et par la menace de son intervention.

Autre caractéristique de la participation à l'aménagement: sa nature cyclique. Son efficacité est à l'image de l'idéologie et des intérêts du gouvernement du jour, qui sont évidemment fonction, en partie, de son intellection des priorités publiques. C'est ainsi que le gouvernement travailliste arrivé au pouvoir en 1964 a essayé de tabler sur ce qu'il pensait être une plus grande ouverture d'esprit de la population et une plus grande participation de la communauté. La loi de 1986 sur l'aménagement du territoire et le rapport Skeffington de 1969 visaient tous deux à donner plus de poids à l'opinion publique dans les procédures et dans le processus décisionnel des plans d'aménagement et dans la maîtrise de celui-ci. A l'inverse, l'importance de la concertation en matière d'aménagement a été explicitement et implicitement minimisée entre 1980 et 1990, le gouvernement conservateur ayant donné la priorité à la croissance économique qu'il encourageait en «débarrassant le développement de son fardeau» et en éliminant les sujétions du marché, y compris le «coût» de la participation du public. Il était tenu compte aussi des problèmes subjectifs liés à un système d'aménagement relativement participatif, considéré en particulier comme engendrant des retards inadmissibles et dispendieux.

A la suite des changements survenus dans les années 60, l'approbation des plans structurels et des plans locaux prenait assurément plus de temps du fait que le public, les groupes de pression et les promoteurs en profitaient pour faire valoir leurs propres points de vues. Les 22 mois qu'a duré l'enquête sur le plan d'aménagement du grand Londres en étaient un exemple extrême. Les enquêtes sur les grands projets tels que les autoroutes et les centrales électriques traînaient pendant des mois, de même que certaines enquêtes sur des plans locaux. Le gouvernement commençait à s'inquiéter du coût pour l'industrie des retards dans l'examen des demandes d'aménagement, c'est pourquoi des mesures furent prises pour simplifier et accélérer les choses. Les plans structurels, par exemple, devaient être débattus dans le cadre d'examens publics (*Examinations in Public -EIP-*) plutôt que d'enquêtes. Lors de ces examens, les sujets cruciaux retenus sont désormais abordés de manière investigatrice au lieu de l'être dans une procédure interrogatrice. Des changements ont également été opérés de façon que, les circonstances s'y prêtant, les recours contre les décisions des collectivités locales en matière d'aménagement puissent ne plus être l'objet d'enquêtes prolongées, mais donnent lieu soit à des «auditions officieuses» soit à des «protestations écrites».

Il serait loisible de prétendre que le poids des plans d'aménagement dans le processus décisionnel est aussi l'expression de l'appréhension que suscitent le volume de travail et les situations inextricables engendrés par l'accessibilité à un système dans lequel chaque décision doit être examinée au fond. L'augmentation considérable du nombre des recours inspire de l'inquiétude quant aux coûts et aux longs retards. Il se pourrait fort bien que le déplacement du centre d'intérêt ait eu pour but de diminuer le nombre de recours en imposant aux

demandeurs l'obligation d'expliquer pourquoi leur démarche pourrait justifier une dérogation à la politique du plan réglementaire agréé.

Le changement a également été, toutefois, la conséquence de l'intérêt croissant du public pour les questions concernant l'aménagement, telles que les problèmes écologiques, la qualité de la conception, les incidences des transports, les centres commerciaux et la menace pesant sur le centre des villes, le rétrécissement des espaces verts, l'importance de la préservation des sites. L'intérêt de la participation a été réaffirmé ces cinq dernières années, peut-être en réaction contre la dépréciation de la philosophie de l'individu au cours des années 80 («la société? cela n'existe pas», disait Mme Thatcher) et de la rivalité actuelle des partis politiques dont chacun se prétend celui de la «collectivité». L'éventail des éléments des plans d'aménagement et de la maîtrise de celui-ci qui sont jugés essentiels s'est considérablement élargi. Alors que le gouvernement, dans les années 80, estimait qu'ils se limitaient strictement aux questions d'utilisation des sols, les plans doivent maintenant tenir compte de facteurs tels que la qualité de l'environnement, les incidences des transports et la sécurité. Comme l'opinion publique exige de savoir quelle est la finalité des plans d'aménagement et d'être renseignée sur leur maîtrise publique, le gouvernement est encouragé à élargir la compétence du système d'aménagement.

L'objet et la procédure de l'aménagement du territoire ont fluctué, grâce à la nature appréciative du système, à mesure que l'idéologie gouvernementale évoluait.

Le rôle de l'aménageur

Dans leurs rapports, Mlle Fiona Reynolds et M. Brian Raggett représenteront deux des acteurs, le public et le promoteur immobilier, du triangle tracé par M. McAusland, le troisième étant moi-même en ma qualité de responsable de l'aménagement. M. McAusland dit à juste titre que les politiciens et les planificateurs des collectivités locales pensent se faire les défenseurs de l'intérêt général. En ce qui concerne la commission d'aménagement et ses agents, ils ont pour tâche de déterminer le poids de l'argumentation de la propriété privée et de celle de l'opinion publique, et de se faire leur propre idée pondérée de l'intérêt général.

Qu'est-ce que cet intérêt général? Il ne peut simplement reposer sur l'opinion que les personnes ou groupes ont des plans ou des demandes d'aménagement. La réalisation d'un foyer pour la réinsertion sociale des délinquants, par exemple, suscite souvent une forte opposition de la part du voisinage. Or la commission d'aménagement est en droit de penser que les services rendus par ce foyer répondent à un besoin légitime qui contrebalance largement une appréhension purement locale. Les demandeurs n'agissent du reste pas nécessairement dans l'intérêt général, bien qu'ils s'en prévalent souvent en arguant, par exemple, de la création d'emplois. La commission d'aménagement peut toutefois décider qu'il est de l'intérêt général de protéger l'environnement local plutôt que de créer de la sorte des emplois. Le service local responsable de l'aménagement estime en général qu'il est le mieux placé pour défendre l'intérêt général et pour juger en toute neutralité de la valeur de cet argument.

Les membres d'une commission d'aménagement sont effectivement mandatés par les électeurs pour représenter l'intérêt général. Je sais d'expérience qu'ils s'y emploient

consciencieusement. Dans l'ensemble, ces commissions s'efforcent de peser le pour et le contre des arguments avancés et sont relativement à l'abri des influences purement politiques dans leur prise de décision, cela, à quelques exceptions près, tout comme sont rares les cas de corruption. En général, toutefois, les mécanismes d'aménagement des collectivités locales font montre d'une intégrité soutenue par le processus participatif, par la nécessité d'adhérer à la politique nationale et par le droit de recours et de contrôle en cas de comportement arbitraire. Ils s'appuient sur la conviction commune qu'il est indispensable, dans une île relativement petite, très peuplée et attrayante, que les questions d'aménagement soient nettement tranchées.

La qualité de l'aménageur professionnel en tant que défenseur de l'intérêt général est plus sujette à caution. Les aménageurs ont des pouvoirs considérables: ils mènent les négociations avec les demandeurs et orchestrent le processus participatif, formulent les plans et les recommandations à l'attention des politiciens, prennent eux-mêmes la plupart des décisions en vertu des pouvoirs qui leur sont délégués. Les aménageurs professionnels s'évertuent à cerner un intérêt général objectif, ce qui est en soit une notion équivoque du fait que l'aménagement exige en tant que tel une appréciation subjective d'arguments délicatement équilibrés. Qui plus est, les aménageurs ne peuvent s'abstraire de leurs propres préjugés dans l'appréciation de l'intérêt général. Le plus souvent de race blanche et de sexe masculin, et appartenant à la classe moyenne, et quoi qu'ils fassent pour s'en empêcher, les valeurs associées à ces caractéristiques entrent en jeu dans leurs délibérations. La nature appréciative de l'aménagement est, dans leur cas, source de pouvoir. La participation est un moyen indispensable pour tenir compte dans ces délibérations de la façon dont d'autres interprètent l'importance relative de l'intérêt général.

La participation à l'aménagement non réglementaire

C'est peut-être en dehors des procédures officielles de planification et de traitement des demandes d'aménagement que les progrès les plus importants ont été réalisés en matière de participation. En Grande-Bretagne, l'aménagement est de plus en plus actif, ce qui amène les aménageurs à s'interroger, avant de prendre une décision officielle, sur l'intérêt du promoteur privé et sur l'intérêt général. Le bon usage veut que le promoteur et la collectivité locale discutent longtemps à l'avance, souvent avec l'intervention bienveillante de l'aménageur, du dépôt d'une demande d'aménagement officielle. Dorénavant, les intérêts publics et les intérêts privés sont généralement invités à participer à la réalisation des projets d'aménagement.

Cette participation peut être de nature officielle: dans le Kent, les habitants sont priés d'assister régulièrement aux séances ordinaires des groupes de contrôle lors desquelles les carriers rendent compte de leurs travaux et sont interrogés sur la manière dont ils remplissent effectivement les conditions fixées dans l'autorisation accordée par le service d'aménagement. La participation s'exerce souvent dans le cadre d'activités bénévoles et non réglementaires. Le partenariat entre le secteur privé, les groupes communautaires et les services d'aménagement s'établit à différents niveaux territoriaux et dans toutes sortes d'activités, depuis la création de sentiers jusqu'à des initiatives stratégiques de pointe, telles que l'aménagement du chenal de la Tamise.

Cet usage offre de nombreux avantages. Il concrétise le passage de la consultation à une participation réelle, qu'il peut encourager pour en faire un processus plus actif que réactif. Il habitue la collectivité et les groupes d'intérêts au processus d'aménagement et sert aux aménageurs et au public d'exercice d'apprentissage mutuel. Le secteur privé peut ainsi travailler en toute harmonie avec le public.

Conclusion

Par rapport à d'autres domaines de la politique britannique, tels que l'enseignement et le logement, le système d'aménagement offre normalement des possibilités souvent effectives de participation. Ses procédures et son adaptabilité le rendent probablement plus ouvert et plus accessible que bien des systèmes d'aménagement européens. Il n'en reste pas moins que très peu d'opérations de participation engendrent des réactions suffisantes. Il est rare, par exemple, qu'un projet de plan d'aménagement attire les observations de plus de 5% de la population. La plupart des demandes d'aménagement ne suscitent guère de réactions, encore qu'il y ait quelques exceptions spectaculaires. C'est par indifférence, cynisme quant à l'intérêt de la participation, incertitude au sujet du processus d'exclusion sociale et culturelle, que la plupart des gens sont probablement peu disposés à participer à l'aménagement. En vérité, le système d'aménagement britannique s'effondrerait si la participation gagnait beaucoup en ampleur, car le volume de travail serait tel qu'il entraînerait probablement des coûts et des retards inadmissibles.

L'existence de possibilités réelles d'accès effectif pour tous aux décisions en matière d'aménagement, telle doit être notre ambition essentielle. Le développement d'un partenariat plus informel et de formes actives d'aménagement nous donne à espérer que ces possibilités seront de plus en plus mises à la disposition de tous.



**PARTAGE DES COMPETENCES RELATIVES A L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE
DANS CERTAINS PAYS EUROPEENS - LES MECANISMES D'AMENAGEMENT AUX
NIVEAUX NATIONAL, REGIONAL ET LOCAL - LES POSSIBILITES DE
PARTICIPATION DU PUBLIC**

Le cas de l'Italie

M. Maurizio COPPO
Architecte
Rome (Italie)

I. INTRODUCTION

En Italie, le gouvernement se trouve confronté à trois types de problèmes fort préoccupants: les administrations locales, le milieu des affaires, les syndicats et l'expertise technique.

- a) il convient de calquer l'aménagement du territoire sur le modèle européen, dans l'esprit du programme «l'Europe à l'horizon 2000+» et, surtout, des principes de «développement durable» définis dans le livre blanc de J. Delors;
- b) pour fonder les bases d'un développement durable, il faut réorganiser l'aménagement du territoire italien pour offrir des conditions concurrentielles à l'économie nationale, garantir des conditions de vie satisfaisantes aux Italiens, et protéger les structures de l'environnement et du peuplement;
- c) au cours des deux dernières années, les dépenses publiques engagées pour le réaménagement territorial, la protection de l'environnement et la réorganisation des configurations de peuplement ont été réduites de près de 17% l'an. Pendant cette même période, l'emploi dans ce secteur a enregistré une réduction annuelle de près de 120 000 postes, alors que restait inutilisée une masse considérable de moyens financiers.

Malgré la volonté et la nécessité de développer la participation dans les domaines de l'environnement et de l'aménagement du territoire et de leur conférer une dimension européenne, nous assistons à la réduction des investissements qui ne peuvent être reconduits que partiellement en raison de la moindre disponibilité de moyens financiers. Cette situation apparemment contradictoire s'explique en partie par l'absence de programmation et de planification mais elle découle essentiellement du manque de coordination entre les divers secteurs et échelons de l'administration territoriale, d'une cohérence imparfaite au sein du mécanisme d'aménagement du territoire et du peu de possibilités offertes aux citoyens et aux collectivités locales pour participer aux processus décisionnels.

Pour comprendre les causes de cette situation et la manière dont l'Italie essaie de surmonter tous ces problèmes, il convient d'évoquer en quelques mots l'évolution de l'appareil administratif italien et de brosser un tableau de la situation actuelle.

II. L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE JUSQU'EN 1970

En Italie, le partage des compétences relatives à l'aménagement du territoire a été clair et précis jusqu'au milieu des années 70.

Au sommet de la hiérarchie se trouvait le Ministère des Travaux Publics (et le Ministère du Patrimoine Culturel chargé des questions relatives au paysage et au patrimoine artistique ou historique). Ce ministère exerçait trois principales fonctions:

- il concevait les plans d'aménagement du territoire et les programmes d'équipement ainsi que tous les projets dans ces deux domaines; leur exécution était confiée à des «organes de surveillance des travaux publics» (structures éclatées au niveau de la province);
- il examinait et approuvait les plans directeurs et, par le biais des organes de surveillance, les plans d'exécution pour la forme et pour le contenu (dans certains cas, le ministère a obligé les villes à corriger leurs plans jusqu'à ce qu'ils soient parfaitement conformes aux normes et aux critères d'aménagement);
- il contrôlait directement le degré de cohérence entre le plan d'aménagement national, les normes et les spécifications d'urbanisation et les plans des principaux équipements des compagnies nationales: FS (chemins de fer) ENEL (Electricité), Soc. Autostrade (autoroutes).

Cette approche hiérarchique garantissait une solide cohérence entre les divers secteurs de l'aménagement national et local. Ce partage des compétences n'a cependant pas abouti à un aménagement du territoire national qui pût servir de référence à l'aménagement local ou aux programmes de planification sectorielle des équipements nationaux. Ainsi, l'action du ministère consistait essentiellement à assurer un contrôle a posteriori. En l'absence de références générales, la planification des interventions majeures s'est sectorisée de plus en plus; par ailleurs, le contrôle exercé par l'administration centrale s'est montré peu perméable à l'idée de coopération avec les administrations locales ou à la participation du public².

² A cette époque l'Italie comptait 92 provinces et un peu moins de 8.000 villes.

Il convenait en outre d'harmoniser ces dispositions avec les principes de la constitution italienne qui attribuait aux régions des compétences maximales en matière d'aménagement du territoire³.

III. LES REFORMES DES ANNEES 70

Au début des années 70, intervint une profonde réforme du mécanisme d'aménagement du territoire. Les régions devinrent responsables des plans d'aménagement de zones d'habitation, des équipements et de la protection de l'environnement ainsi que du contrôle et de l'approbation des plans directeurs présentés par les municipalités. On créa alors les «collectivités de montagne» (autorités locales chargées des groupements des zones urbanisées à la montagne) qui se virent confier la planification socio-économique et l'aménagement du territoire. De leur côté, les régions avaient fondé les «districts» (organes intermédiaires entre les régions et les municipalités faisant parfois double emploi avec les collectivités de montagne) qui étaient chargés des problèmes d'aménagement du territoire. Les régions avaient alors la possibilité de planifier tout à la fois l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement, sur leur propre territoire, et veillaient en parallèle au maintien de la cohérence entre les divers échelons et les secteurs de l'aménagement du territoire et du développement économique.

En dix ans, les changements apportés à l'équilibre des compétences avaient engendré une multiplication des niveaux de prise de décision, des secteurs d'intervention, des types de plans. Vers la fin des années 70, un territoire pouvait être réglementé par le plan d'aménagement régional, le plan régional d'aménagement paysager (protection de l'environnement), le plan régional des transports, le plan des bassins fluviaux (relatif à leur administration), le plan de coordination territorial, le plan du District, le plan socio-économique et le plan d'aménagement des collectivités de montagne et, enfin, le plan directeur. A tous ces plans, il convient d'ajouter les autres outils de programmation et de planification sectorielle qui avaient des répercussions sur les problèmes d'aménagement du territoire: plan de développement industriel, plans de la santé publique et plans sociaux, plans commerciaux, etc. On ne pouvait pas mettre en oeuvre directement bon nombre de ces plans, on devait passer par des programmes et des plans d'exécution.

Toutes ces réformes contribuèrent à la création d'un cadre d'aménagement extrêmement compartimenté où l'on put observer, dans plusieurs cas, un recoupement des compétences ainsi que des carences au niveau des procédures de coordination. Ces limites étaient dues au fait que l'administration centrale ne s'adaptait pas au nouveau partage des compétences relatives à l'aménagement du territoire.

Les processus décisionnels augmentèrent en nombre et en complexité mais on ne créa aucune structure, aucune méthode pour diriger et coordonner ce nouveau cadre de compétences; une seule exception à la règle: l'article 81 du DPR 616 de 1977, qui confiait à la Direction de la Coopération territoriale les fonctions suivantes:

- définition des grandes orientations de l'aménagement du territoire au niveau national;

³ L'Italie compte 20 régions administratives, avec une moyenne de 2,8 millions d'habitants mais de dimensions réelles très variables: la plus petite possède 100.000 habitants pour une superficie de 3.300 km², la plus grande possède 8,9 millions d'habitants pour 24.000 km².

- direction de l'aménagement aux niveaux régional et local;
- contrôle de la cohérence entre les divers plans d'aménagement aux niveaux national et local.

Même si le nouveau partage des compétences pouvait donner une solide cohérence à l'aménagement du territoire, il n'était guère mis en pratique, à quelques exceptions près. En fait, le système hiérarchique des années 50 et 60 avait été remplacé par un ensemble de structures ne présentant ni la même hiérarchie ni une communication parfaite. Dans ces conditions, la décentralisation des compétences relatives à l'aménagement du territoire ne contribuait qu'en apparence au développement de la participation des collectivités locales, des municipalités et des régions aux décisions concernant l'aménagement du territoire. En réalité, il devenait de plus en plus difficile d'obtenir des renseignements sur les décisions finales adoptées par différents décideurs et d'en évaluer les effets conjugués.

En outre, la pléthore de plans et de programmes, le décalage entre les phases de définition et de mise en oeuvre, et l'absence de directives et d'une coordination efficaces de la part de l'administration centrale, ont engendré des conditions rendant extrêmement complexes l'aménagement du territoire ainsi que la conception et la réalisation des infrastructures.

La situation devint encore plus critique lorsque les pouvoirs publics cessèrent, à partir de 1977, d'assurer la coordination entre les différentes «compagnies nationales» qui postulaient et se chargeaient de contrôler les interventions concernant les infrastructures. Les programmes sectoriels d'équipement au niveau national ont commencé à manquer de coordination et à perdre de leur cohérence, allant même parfois à l'encontre des plans aux niveaux régional et local. La situation générale devint confuse et fort complexe en Italie. Etant donné l'absence de référence nationale et le faible nombre des organes d'harmonisation et de participation, tout institut habilité pour entreprendre des transformations pouvait agir suivant ses propres critères sectoriels.

A la fin des années 70, la complexité du partage des compétences, la simultanéité de bon nombre de plans et le manque de coordination entre les divers projets d'aménagement ont eu quatre conséquences fâcheuses:

- la participation des collectivités locales au processus décisionnel devint plus difficile en raison de l'absence de données claires et précises sur toutes les décisions relatives à l'aménagement du territoire et à la protection de l'environnement;
- les délais de conception et de mise en oeuvre s'allongèrent énormément et il commença à être difficile d'allouer les fonds disponibles en accord avec le calendrier prévu;
- la complexité des systèmes de planification et de procédure conduisit à l'adoption de plus en plus systématique de programmes extraordinaires et,

dans le secteur du bâtiment, à la réalisation de constructions «anarchiques» ne tenant aucunement compte des critères du plan⁴.

- la rentabilité économique et sociale des dépenses publiques (mesurée par le rapport entre les effets socio-économiques et les fonds investis) eut tendance à diminuer, puisqu'il devenait fort difficile d'évaluer les effets conjugués de programmes et d'interventions fort peu coordonnés et à peine connus des décideurs publics.

IV. LA SECTORIALISATION DES COMPETENCES ET LES PROGRAMMES EXTRAORDINAIRES DES ANNEES 80

Au début des années 80, la législation essaya de remédier à cette situation en agissant dans deux directions: par la création de ministères sectoriels et par la mise en oeuvre de lois et de structures spéciales.

S'agissant des ministères, on en créa deux nouveaux : le Ministère de l'Environnement et le Ministère des Zones urbaines, ainsi qu'un service chargé des bassins fluviaux (assurant la gestion des ressources en eau et des bassins fluviaux).

S'agissant des lois et des structures, on ratifia une multitude de lois et de programmes extraordinaires. Les procédures devenant extrêmement longues et complexes, il fallut les simplifier et réduire les délais par l'application de mesures extraordinaires en fonction des besoins.

Ces deux lignes d'action aboutirent toutefois à une situation plus catastrophique que celle que l'on essayait d'améliorer. Au lieu de corriger les carences du mécanisme de partage des compétences des années 70, en mettant en place un système centralisateur efficace qui assurerait une réelle coordination entre les administrations et la participation des collectivités locales, on créa de nouveaux organes que l'on chargea de la programmation et de l'aménagement du territoire mais dont les compétences vinrent chevaucher (et parfois même sérieusement contrecarrer) celles des organes antérieurs.

Il en résulta une dérogation systématique au plan de base qui finit par être perçu comme un ensemble de conditions déraisonnables. Ainsi donc, au milieu des années 80, on assista, en Italie, à un chevauchement des instances d'aménagement du territoire, avec:

- d'un côté, la législation ordinaire de programmation et de planification, de moins en moins respectée,
- de l'autre côté, un amalgame de programmes et de lois extraordinaires qui chevauchaient les instruments ordinaires et qui, forts de leur caractère d'urgence, essayaient de contourner toutes les procédures de coordination des

⁴ Le phénomène de la construction «anarchique» n'est évidemment pas déterminé uniquement ou principalement par la complexité de la planification de l'aménagement du territoire. Il existe d'autres raisons économiques, administratives et culturelles. Toutefois, il ne fait aucun doute que, dans certaines régions, la complexité des plans et les rares possibilités de participation qu'ils laissent ont contribué à l'augmentation des constructions «anarchiques».

services locaux ou d'éviter la participation des collectivités locales et des individus sous prétexte que ces processus pouvaient occasionner d'éventuels retards.

On frôlait l'abandon du système général d'aménagement du territoire et des normes qui garantissaient la participation des administrations et des collectivités locales aux choix réalisés au niveau national. Les régions éliminaient les districts et leurs plans. A quelques rares exceptions près, les municipalités ne mettaient plus en oeuvre de plans d'aménagement. A cette époque, pour les 100 plus grandes villes italiennes, la durée minimum des plans généraux était de 17 ans; dans 70 villes, l'aménagement devait avoir fait l'objet d'un plan conçu avant 1975 et approuvé avant 1980⁵.

Dans ce contexte général, même l'administration centrale abandonna l'élaboration «de lignes directrices pour l'aménagement du territoire national»⁶, se bornant à définir des programmes sectoriels et des plans d'aménagement pour répondre à des besoins spécifiques et contingents.

Les processus décisionnels relatifs à l'aménagement du territoire et aux infrastructures territoriales prirent alors, rapidement, un certain caractère arbitraire auquel succéda bientôt un comportement de rejet des règlements, des plans et du contrôle des administrations régionales et municipales et le refus de la participation des collectivités locales. La logique des dispositions extraordinaires provoqua la propagation d'un comportement administratif peu transparent et la multiplication des choix en matière d'aménagement privilégiant les intérêts privés par rapport aux intérêts de la collectivité.

V. LES PRINCIPES DE LA REORGANISATION DE 1990

Le premier signe de renversement des tendances apparût avec le vote de deux lois, l'une et l'autre datant de 1990: la réforme des autonomies locales (L 142/90) et la loi sur l'information et l'accès aux actes administratifs (L 241/90).

La réforme des autonomies locales fonde le nouveau partage des compétences sur les principes de «l'harmonisation» et de la complémentarité. Les nouvelles dispositions tendent à simplifier les échelons administratifs et à donner une claire définition des compétences et des rapports entre les divers échelons.

La loi régissant l'accès à l'information oblige tout l'appareil gouvernemental à permettre l'accès aux dossiers administratifs, à court terme et en toute transparence.

⁵ Dans ces circonstances, il n'est pas surprenant que seuls 12% des plus grandes villes italiennes considèrent le Plan Général comme adéquat. Source: «Enquête sur les orientations des politiques territoriales des plus grandes villes d'Italie», Conseil National de l'Economie et du Travail, 1994.

⁶ DPR 616/77, art. 81, alinéa 1.

Il s'agit donc là d'une double révolution dans l'administration italienne qui passe :

- d'un processus décisionnel fortement hiérarchisé (qui s'était fragmenté dans les années 70-80 sans perdre pour autant ces caractéristiques) à un éclatement réel des compétences relatives à l'aménagement du territoire où de nombreux décideurs étudient les problèmes et élaborent des objectifs qui sont ensuite rassemblés pour constituer un système unique d'aménagement (règle de la complémentarité);
- d'un système administratif fermé, fort peu accessible au public, à une structure qui devra faire connaître ses choix (ne serait-ce qu'en principe) et permettre à tous les citoyens d'accéder à ses dossiers, évaluations et critères.

L'application de ces deux lois semble longue et difficile. L'ensemble des réglementations et la configuration des compétences locales et centrales ne la permettent pas encore dans l'immédiat. Avant d'innover le nouveau partage des compétences que prévoient ces deux lois, il y a lieu de résoudre plusieurs problèmes élémentaires.

VI. «HARMONISATION» ET COORDINATION

L'approbation de la réforme concernant la réorganisation de l'administration locale n'a pas modifié l'appareil technocratique ni la mentalité administrative. Aujourd'hui encore, la décision des choix et des programmes relatifs à l'aménagement du territoire se fait de manière très compartimentée, avec une faible coordination entre les différents secteurs et échelons de l'administration.

Prenons un exemple pour démontrer la sectorialisation qui prévaut encore dans ce domaine, en Italie. En 1992, les pouvoirs publics et les régions ont signé «un protocole d'intentions» (convention) pour réduire les délais et augmenter le flux des investissements destinés aux infrastructures territoriales, à la protection de l'environnement et à la réorganisation de la configuration du peuplement. Ce protocole avait pour objectif:

- . d'évaluer tous les travaux prévus,
- . de vérifier l'application intégrale de toutes les procédures administratives, les projets, l'évaluation des compétences attribuées au secteur public, et
- . de concentrer les moyens financiers disponibles sur les projets susceptibles de démarrer immédiatement en vue de maintenir l'emploi, de coordonner l'aménagement du territoire et de favoriser la croissance économique.

Or, de toutes les régions signataires de la Convention, même les plus rapides passent des mois (et certaines plus d'un an) à simplement évaluer les programmes et les travaux prévus sur leur territoire, à définir la progression dans les diverses étapes des procédures et à identifier les travaux qui pourraient être lancés immédiatement. Ces délais soulignent deux réalités.

En premier lieu, ils montrent que les régions ne sont pas entièrement au courant des programmes qui concernent leur territoire, même s'il leur fallait uniquement choisir les programmes pouvant démarrer immédiatement.

En second lieu, cet accord a été l'occasion de mettre en place des processus de vérification, de coordination et de communication, dans la quasi totalité des régions.

Ces deux paramètres mettent clairement en évidence la situation de l'aménagement du territoire, déterminée par la crise des années 80, et le nouveau climat politique et culturel. Ils soulignent aussi la nécessité d'une coordination et d'une planification systématique dans l'Italie d'aujourd'hui. Pour atteindre ces objectifs, les régions ont dû créer des structures *ad hoc*, des procédures de coordination stables et des organismes qui n'existaient pas auparavant.

Il se pose, de toute évidence, un problème essentiel: l'absence d'un organe administratif - aux niveaux national et régional - qui serait chargé de rassembler et de gérer les renseignements et les connaissances dans les domaines des programmes et des plans d'aménagement du territoire. On peut donc parler de conditions préliminaires défectueuses avec cette absence, au niveau national et régional, de toute forme de coordination et d'harmonisation entre les divers échelons et secteurs de l'aménagement.

En outre, le partage des compétences relatives à l'aménagement du territoire ne prévoit pas, en Italie, un institut permanent et «ordinaire» qui serait chargé de la confrontation ou de l'«harmonisation» des choix au cours du processus décisionnel. Les rapports entre les divers échelons et secteurs ne se font qu'en termes négatifs, c'est à dire en vérifiant - après l'avoir défini - si un plan, un programme ou un projet d'aménagement va à l'encontre d'autres plans, programmes ou projets d'aménagement.

Cette situation fait naître, chez l'administration et les collectivités locales, un climat de méfiance à l'égard des programmes d'équipement et des plans d'aménagement nationaux. Cette méfiance engendre des conflits qui retardent systématiquement l'approbation des plans, l'élaboration et l'application de mesures de protection de l'environnement, la mise en place d'infrastructures nationales et locales.

Il manque un cadre général de connaissances et de règles définissant les modes et les procédures de coordination entre les divers secteurs et échelons de l'administration chargés de l'aménagement du territoire. En raison de cette carence, il est extrêmement difficile de projeter les effets potentiels des mesures de protection de l'environnement, de la mise en place d'équipements, de la réorganisation du territoire et il est presque impossible d'évaluer les effets conjugués de toutes les interventions prévues dans une zone donnée. Il devient donc problématique d'optimiser les programmes d'investissement en fonction du développement économique et social du pays.

Le principal problème qui se pose actuellement, dans le domaine de l'aménagement du territoire italien, concerne l'élaboration de normes, de procédures et la création d'organismes publics capables de:

- a) façonner au niveau national un système d'aménagement du territoire en rapport avec les principes appliqués par les autres pays européens, dans ce domaine;
- b) assurer l'homogénéité des plans d'aménagement élaborés par les différentes administrations locales (20 régions, 100 provinces, et 8000 municipalités);

- c) assurer une véritable coordination entre la programmation de grands équipements nationaux et l'aménagement du territoire aux niveaux national, régional et local.

VII. PARTICIPATION

La communication horizontale entre les divers échelons et secteurs de la programmation et de l'aménagement du territoire englobe non seulement des problèmes d'administration optimale et de distribution efficace des fonds publics mais aussi des problèmes de participation. Si ce n'est les plans et les programmes d'opérations mineures sur lesquelles les citoyens peuvent exercer un contrôle direct, les choix en matière d'aménagement du territoire atteignent, pour la plupart, de tels degrés de complexité technique que leur étude ne peut être menée que par des associations de représentants ou des administrations locales capables d'exprimer, en termes techniques adéquats, les objectifs et les intérêts des collectivités et d'exercer, en parallèle, un réel contrôle sur les choix.

En Italie, la taille des municipalités leur permet d'être l'organe qui exprime directement les intérêts des collectivités locales⁷.

Un historien italien a écrit que, dans son pays, il était plus facile de voir une rivière changer son cours ou une montagne s'abaisser que de voir une municipalité, disparaître ou modifier ses limites. En fait, certaines d'entre elles correspondent encore aux dominions ou aux anciennes seigneuries des siècles passés. Si l'on fait abstraction de la migration intense des années 50 et 60 ou des importantes mutations survenues dans la société, les villes italiennes présentent encore une forte identité culturelle. Les petites et moyennes entreprises italiennes évoluent dans ce contexte local.

Or, c'est cette dimension locale restreinte qui occasionne de réelles difficultés pour l'administration. Il est évident que les villes ayant une population moyenne de 4000 habitants et une superficie de quelques dizaines de kilomètres carrés (c'est le cas de 98 pour cent des villes italiennes) manquent des instruments et moyens techniques qui conviennent pour contrôler l'évolution économique et sociale sur leur territoire ou pour mettre en oeuvre un plan d'aménagement qui cadre avec les dimensions des phénomènes à gérer.

A cet égard, la loi sur les autonomies locales (N.142/1990) fournit un élément de poids en établissant une distinction entre la représentation des identités et des intérêts culturels locaux, d'une part, et l'aménagement du territoire et l'administration, d'autre part.

La première revient aux municipalités qui sont habilitées (dans le principe tout au moins) pour intervenir dans les choix d'aménagement concernant leur territoire et l'environnement où vit la collectivité locale. La seconde responsabilité incombe aux provinces, aux métropoles et aux «Unions» et «Associations» de municipalités (associations de petites villes qui administrent conjointement leurs structures techniques, leurs ressources, etc.).

⁷

87% des municipalités (plus de 7.000) comptent moins de 10.000 habitants. Les municipalités de moins de 40.000 habitants - l'équivalent d'une petite agglomération urbaine - sont 7.900, ce qui représente 98% de l'ensemble des municipalités italiennes.

Ainsi, la réforme fournit une réponse institutionnelle au problème de la participation et de l'efficacité de l'aménagement du territoire. D'une part, elle confirme le droit et le devoir des collectivités locales à intervenir dans le processus décisionnel concernant l'aménagement de la province et les programmes régionaux en fonction de leurs besoins et de leurs objectifs. D'autre part, elle confère à une entité collective institutionnelle, formée par les provinces, métropoles et régions, le droit et le devoir de mettre en place *un système d'aménagement du territoire qui soit coordonné et en accord avec les besoins des collectivités locales.*

Certes, les problèmes ne sont pas entièrement résolus par la participation des autorités locales aux principaux choix concernant les plans et programmes d'aménagement. Nul doute, cependant, que si ce problème ne peut être résolu, il sera impossible d'avoir en Italie une vraie participation des citoyens aux choix et aux décisions touchant le milieu et l'environnement où ils vivent.

En Italie, la faible coordination entre les divers secteurs et échelons administratifs ainsi que le peu de participation des gens aux choix relatifs à la planification et à la programmation de l'aménagement du territoire ont une même origine. Ils sont l'envers et l'endroit d'un même problème: l'absence d'institutions, de structures et de principes de communication entre les divers courants de planification et de programmation.

VIII. LES NOUVELLES TENDANCES: REUNIFICATION DES MINISTERES ET REGLES D'HARMONISATION

En ce qui concerne la coordination de l'aménagement du territoire, l'application totale de la réforme et la mise en place des nouvelles formes de coordination de la participation, le gouvernement italien déploie son intervention dans deux directions:

On a inventorié toute une gamme d'instruments pour mettre en oeuvre une coordination efficace et des procédures de participation, la première intervenant dès les premières phases de la prise de décision. Cette ligne d'action comprend des instruments normatifs qui doivent être encore améliorés mais offrent cependant de grandes possibilités.

En parallèle, la nouvelle orientation tend vers la réunification progressive des ministères ayant des compétences dans le domaine de l'aménagement du territoire. Au cours des deux dernières années, les mandataires du ministère de l'Environnement et du ministère des Affaires Urbaines ont été réunis et ceux des Travaux Publics et de l'Environnement les ont rejoints par la suite⁸. Comme le faisait remarquer récemment M. Baratta, ministre des Travaux Publics, l'unification des Ministères des Travaux Publics et de l'Environnement constitue les prémisses et un mode de vérification organisationnelle du futur *Ministère du Territoire*. Ce ministère, qui rassemblerait les compétences relatives à l'aménagement du territoire et à la protection de l'environnement, risque de devenir l'instrument indispensable pour garantir une meilleure communication entre les divers secteurs et échelons de l'administration du territoire. En outre, il veillera à la compatibilité des mesures de l'environnement et de celles du développement économique et aidera à coordonner l'aménagement du territoire italien avec celui des autres pays européens dans l'esprit du «Programme Europe 2000+».

8

A présent, le Service des Affaires Urbaines est associé au Cabinet du Premier Ministre.

Parallèlement à ces actions normatives, l'Etat italien procède à une refonte administrative suivant les trois principes suivants:

La coopération avec les organes européens gagne en volume et il existe actuellement des projets pour développer les rapports avec les autres pays européens sur les plans de l'aménagement du territoire, du développement de la prise de conscience et des outils de programmation.

La Direction de la Coordination Territoriale (DICOTER) a mis en place un vaste programme d'enquêtes et d'études qui devraient être rassemblées au sein de l'OSS.TER et fournir les éléments nécessaires à la définition de directives pour la structure de l'aménagement du territoire national. A lui seul, l'OSS.TER constitue une sorte d'embryon d'un futur Observatoire européen qui pourra largement contribuer à la définition du développement de l'aménagement du territoire au sein de la Communauté européenne.

En ce qui concerne l'«harmonisation» des choix en matière d'aménagement du territoire et de la participation du niveau local, il convient de noter que le Conseil National de l'Economie et du Travail -CNEL - (le troisième organe constitutionnel selon la constitution italienne, doté de l'initiative législative) et la DICOTER du Ministère des Travaux Publics ont signé «un accord» pour créer l'«Observatoire des Politiques d'Aménagement du Territoire». Il s'agit d'un organe mixte qui rassemble le CNEL, le Ministère des Travaux Publics, les Régions, les Provinces, les Administrations Locales et des représentants des milieux des affaires et du travail. L'objectif de l'Observatoire est d'étudier systématiquement les choix en matière de planification et de programmation de l'aménagement du territoire. De même, il doit informer le Parlement et le Gouvernement des questions, des directions et des critères concernant la réorganisation de ce domaine. De ce fait, l'Observatoire constitue une arène propice à la participation organisée des autorités locales et des différents acteurs de la collectivité qui contribuent à la définition des critères et des principes destinés à réglementer la planification de l'aménagement et à mettre en place des modes de participation et de coordination efficaces.

Enfin, et toujours dans le cadre de la réorganisation de l'aménagement du territoire et des procédures de programmation, il nous reste à évoquer le signal important émis par le grand nombre d'expériences vécues par les municipalités, les provinces et les régions, dans le domaine des accords et de la coordination. Dans cette perspective, les autorités locales pallient aux carences du corps normatif actuel grâce à diverses formes de coordination et d'accords spontanés, à la fois institutionnels et sociaux. Ces formes, telles que les «Pactes territoriaux» ou les «Pactes environnementaux», fournissent des exemples extrêmement intéressants de coordination, d'«harmonisation» et de participation. Cela rend bien compte du nouveau climat culturel qui règne en Italie autour de ces problèmes.

IX. CONCLUSIONS

En Italie, on ressent vraiment le besoin d'une profonde réforme des normes régissant les questions d'aménagement du territoire et les programmes concernant les processus décisionnels dans les domaines des infrastructures territoriales, de la protection de l'environnement et de la réorganisation de la configuration du peuplement. Il convient, en particulier, de définir de nouvelles procédures en vue de coordonner les différents secteurs

et échelons de l'administration et de créer de nouveaux cadres pour la participation des divers agents et des représentants de la collectivité dans l'élaboration de la planification de l'aménagement et les choix de programmation. Mais, surtout, il y a lieu de restaurer la culture administrative et de «rendre les normes existantes applicables», comme le demande explicitement Monsieur Baratta, ministre des Travaux Publics. Aujourd'hui, il existe deux manières d'atteindre ces objectifs:

- par l'action du Parlement et du Gouvernement, afin d'identifier un éventail de normes, de règles et de structures qui répondent aux besoins ressentis de coordination, de participation et de conformité aux directives européennes;
- par l'action administrative et l'incitation à la coordination dans le but de formuler des critères, de donner des orientations et d'apporter une assistance technique aux services des autorités locales et nationales. C'est dans ce contexte que trouvent leur raison d'être les programmes d'orientation et d'étude, la fondation de l'Observatoire Territorial (OSS.TER) par la Direction de la Coordination Territoriale (DICOTER), l'autorisation de l'institution d'un organe de comparaison, évaluation et orientation pour l'«harmonisation» des politiques d'aménagement locales et nationales, préparées par le Conseil National de l'Economie et du Travail -CNEL- et la Direction de la Coordination Territoriale -DICOTER-.

L'enjeu est d'importance. Sans organe ni mode de coordination adéquats, le fort sentiment d'identité locale pourrait prendre la forme d'un égoïsme local et ralentir, voire arrêter, chaque plan ou chaque intervention dans les domaines des infrastructures, de la protection de l'environnement ou de la réorganisation urbaine. D'autre part, la mise en place de formes d'«harmonisation», de coordination et de participation efficaces peut permettre aux différences et aux identités locales d'enrichir l'aménagement du territoire et d'accélérer le processus de mise en conformité entre notre économie et les critères d'un développement durable. De plus, cette approche pourrait constituer une contribution originale aux directives européennes sur l'aménagement du territoire.

Les projets normatifs et administratifs des législateurs, des autorités locales et gouvernementales, des milieux des affaires et du travail, montrent clairement que la société italienne est déterminée à façonner tous les outils qui lui manquent pour aboutir à une réorganisation totale du secteur et, plus encore, pour atteindre cet objectif à très court terme.

**PARTAGE DES COMPETENCES RELATIVES A L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE
DANS CERTAINS PAYS EUROPEENS - LES MECANISMES D'AMENAGEMENT AUX
NIVEAUX NATIONAL, REGIONAL ET LOCAL - LES POSSIBILITES DE
PARTICIPATION DU PUBLIC**

**L'aménagement du territoire en Grèce après 1974 et participation publique:
pratiques, expériences et perspectives**

**Mme Anna ARVANITAKI-FISHER
Ministère de l'Environnement, de l'Aménagement
du Territoire et des Travaux Publics
Athènes (Grèce)**

**1. BREF HISTORIQUE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE EN GRECE A
PARTIR DE 1974: CONTEXTE JURIDIQUE ET PRATIQUES**

1.1 Le cadre juridique de l'aménagement du territoire en Grèce a été élaboré durant la période 1974-80, consécutivement au rétablissement du régime parlementaire.

Cette période se caractérise par la volonté de mettre en place un système de planification centralisé apte à gérer la crise économique et à réaliser les objectifs de développement régional et de restructuration économique.

On espérait que la politique d'aménagement du territoire permettrait de diffuser le développement économique grâce à un vaste réseau urbain hiérarchiquement structuré assorti d'une réglementation nationale et régionale de l'utilisation des terres.

La Constitution de 1975 (art. 24) contenait des dispositions sur l'aménagement du territoire et stipulait que cette activité relevait de la compétence et de la responsabilité de l'Etat; son objectif était de:

- protéger l'environnement physique et culturel (avec une référence particulière aux forêts);

- réglementer l'expansion urbaine et améliorer les conditions de vie dans les villes de grande et moyenne importance.

La loi 360/1976 fit suite à cette disposition constitutionnelle. C'est le premier texte (et le seul à ce jour) portant création d'un système d'aménagement du territoire en Grèce.

La loi 360/76 est l'expression des valeurs et des pratiques administratives ainsi que des doctrines scientifiques de l'époque, c'est-à-dire de théories et de pratiques issues d'une conception globale d'une planification centralement contrôlée. Elle introduit deux sortes de Plans et Programmes: ceux touchant à l'aménagement du territoire et ceux relatifs à la Protection de l'environnement.

La loi admet trois types de plans ou programmes d'aménagement du territoire:

- le Plan et Programme d'aménagement du territoire national;
- les Plans et Programmes régionaux;
- les Plans et Programmes spéciaux concernant un secteur, une fonction ou une activité particulière ou bien un réseau d'infrastructures.

Les plans sont hiérarchisés les uns par rapport aux autres, en ce sens que le niveau le plus bas (géographique) ou plan spécial doit cadrer avec le plan de niveau supérieur ou général.

Un «Conseil de l'aménagement du territoire et de l'environnement» était chargé de l'aménagement du territoire, ainsi que de l'élaboration et de l'approbation des plans d'aménagement du territoire (national et régional); c'était un organisme de niveau ministériel coiffant les principaux ministères et placé sous la tutelle de ce qui était alors le Ministère de la Coordination et du Plan (à présent Ministère de l'Economie Nationale). La loi ne mentionnant aucune autre instance d'aménagement régional, la centralisation du système de planification est totale.

Inutile de dire qu'aucun mécanisme de participation publique n'était prévu, si ce n'est éventuellement celle de certaines personnes (des experts) d'un Comité consultatif d'aménagement du territoire et de l'environnement qui devait être créé (et qui ne vit jamais le jour) aux fins de conseiller le ministre de la coordination ou le Conseil. La participation des pouvoirs locaux à la prise de décision n'était même pas envisagée par la loi, si bien que la convocation de représentants locaux aux sessions du Conseil, en tant qu'observateurs sans droit de vote, était laissée à l'entière discrétion des administrations centrales.

1.2 C'est après 1980 que fut faite la première tentative importante de promouvoir la participation publique à la planification.

Pour être plus précis, le gouvernement issu des élections de 1981 lança une vaste opération d'aménagement du territoire, caractérisée par la volonté de libéraliser davantage le dispositif en:

- prenant des mesures pour mieux informer le public des questions relatives à l'urbanisme, à la protection de l'environnement, à l'exploitation rationnelle des ressources, etc. (Le ministère publia et diffusa largement des publications

expliquant les enjeux de la nouvelle politique de la ville et de l'aménagement régional; la nouvelle loi 1337/83 bénéficia également d'une large publicité et fut expliquée en détail, etc.);

- insufflant une nouvelle vie et une nouvelle inspiration dans les administrations chargées de la planification;
- nouant des liens entre le personnel des administrations centrales et celui des administrations locales afin d'informer les populations des finalités de l'«opération de réhabilitation urbaine» et de l'esprit qui l'animait, ainsi que des buts de plus grande envergure poursuivis par une politique d'aménagement ambitieuse; des réunions publiques, des consultations et des activités en coopération avec les pouvoirs locaux et les représentants des administrations locales sont organisées à cet effet, etc.;
- insérant dans la loi 1337/83 sur l'aménagement urbain des mécanismes de participation publique durant l'élaboration du Plan structurel et du Plan d'occupation des sols de la ville.

L'opération d'aménagement urbain et régional comportait les étapes suivantes:

- préparation de «Plans urbains généraux» (commissionnés par des groupes d'étude avec une participation locale) pour 432 villes de grande et moyenne importance, dont 50 communes de la zone métropolitaine d'Athènes et 27 du Plus Grand Thessalonique;
- élaboration par les services du ministère d'un Plan d'aménagement urbain (Plan directeur) pour Athènes, qui eut force de loi (loi 1515/1985) et d'un plan analogue pour Thessalonique, loi 1561/1985;
- élaboration de «Plans structurels» pour les 51 préfectures de la Grèce (l'Attique exceptée) par le nouveau Ministère de l'Aménagement Régional (1982-84) en étroite collaboration avec les services et les pouvoirs locaux;
- Parallèlement aux plans structurels, des bilans de l'état écologique de chaque préfecture furent dressés pour la première fois en 1982; ils ont été à la base d'études approfondies des principaux biotopes du pays, commissionnées et achevées en 1986.

Pour se faire une idée du degré de participation publique à la planification au cours de cette période, il faut savoir que les activités d'aménagement du territoire ont été complétées par l'élaboration du Plan quinquennal de développement économique et social 1983-87 dans lequel elles ont été insérées.

Coordonnée par le KEPE, Centre national de la recherche économique, placée sous la tutelle du ministère de l'économie, l'élaboration du plan fut, pour la première fois, décentralisée et plus largement ouverte.

Pour la première fois, les deux principaux organismes publics chargés de la politique de développement régional et de l'aménagement du territoire (le Ministère de l'Economie Nationale et le Ministère de l'Environnement) ont travaillé en étroite collaboration.

En somme, la politique du début des années 80 s'est surtout efforcée de relancer la notion d'aménagement du territoire - qui n'existait jusque là que sur le papier - pour insuffler un nouvel élan à la pratique administrative, quitte à abandonner les procédures habituelles pour mettre en oeuvre une philosophie de l'espace et de l'environnement capable d'inspirer de nouvelles valeurs aux fonctionnaires comme aux personnes étrangères à l'administration publique dans le but de:

- a) engager l'administration à se débarrasser de ses syndromes de passivité, de cynisme et souvent de corruption;
- b) inciter la population à se détacher d'une vision à court terme de ses intérêts (attitude qui imprègne toute la société grecque en raison de la prévalence de la petite propriété foncière) pour s'intéresser à des objectifs à long terme impliquant la société tout entière.

La loi d'aménagement régional 360/76 ne fut pas modifiée mais une nouvelle loi d'urbanisme, la loi 1337/83, fut promulguée. Première tentative de maîtrise de la croissance urbaine, elle introduisait beaucoup d'éléments nouveaux dans les modalités et le contenu de l'aménagement urbain (dont il sera question plus loin).

1.3 La loi 1650/86, loi-cadre en matière de protection de l'environnement, vint compléter en 1986 le dispositif juridique de l'aménagement du territoire. Voici quelques-unes des innovations introduites par cette loi:

- le Ministère de l'Environnement, créé en 1980 (loi 1023/80), responsable de certains aspects des politiques de l'aménagement du territoire et de l'environnement, devient le seul organe compétent sur l'ensemble du territoire national. La séparation entre le ministère de la planification économique et du développement régional (YPETHO) et celui de l'aménagement du territoire et de l'environnement est donc (YPEHODE) un fait accompli;
- la loi énonce que l'une de ses principales finalités est de réaliser aussi des objectifs de développement régional au travers de la politique de l'environnement;
- elle introduit une procédure d'évaluation d'impact sur l'environnement pour tous les grands travaux publics et privés;
- elle rend la délivrance d'un «permis d'ouverture de chantier» obligatoire à un niveau décisionnel de développement, préalablement à l'approbation des évaluations d'impact;
- quant à la participation publique, la loi doit s'efforcer de «sensibiliser davantage le public et concourir à mobiliser la population sur les questions d'environnement à l'aide d'une stratégie d'information et d'éducation appropriée» (art.1).

Il fallut attendre le décret de 1990 pour que la loi 1650/86 entre en vigueur. Le décret spécifiait la procédure d'évaluation d'impact sur l'environnement à laquelle devaient être soumis tous les projets publics et privés de quelque importance, parallèlement à l'obtention du permis d'ouverture de chantier (KYA 69269/90).

Bien entendu, cette législation visait plus à respecter les directives de l'UE relatives à la politique de l'environnement qu'elle n'intéressait l'aménagement du territoire. Toutefois, étant donné la situation qui prévalait en Grèce (inexistence de plans d'aménagement régionaux et locaux) cette réglementation et d'autres encore dominant la scène depuis 1990 dans le domaine des actions d'aménagement et entraînent des pratiques ponctuelles.

La résistance que la société grecque oppose, pour des motifs d'ordre historique, à la planification est naturellement le facteur qui concourt le plus à neutraliser toute tentative de mettre en place un système d'aménagement du territoire cohérent et efficace (voir 3.2). A la même époque, i-e au milieu des années 80, un autre facteur extérieur intervenait, à savoir que la politique d'aménagement du territoire au niveau de l'UE fut intégrée dans - et subordonnée à - la politique (structurelle) de développement régional, alors que la politique de l'environnement prenait une importance capitale au niveau européen et par conséquent pour les Etats membres.

L'intérêt de l'UE pour l'aménagement du territoire est encore tout récent et la politique de l'environnement l'emportait sur l'aménagement du territoire proprement dit, surtout en Grèce où ce concept n'a pas de racines profondes (voir plus loin 3.7).

2. LES REGLEMENTATIONS DE LA PARTICIPATION PUBLIQUE A L'AMENAGEMENT URBAIN ET REGIONAL

2.1 La ville

- la loi 17.7. 1993 sur les plans d'urbanisme etc. (art. 3 par.1):
Avant approbation du plan par le ministère compétent, le projet doit faire l'objet d'une publication de 15 jours à la mairie, après notification du maire à ses administrés.

Les propriétaires visés par les dispositions du plan ont 15 jours pour faire appel auprès de la municipalité qui notifie le ministère. L'acceptation de l'appel est laissé au pouvoir discrétionnaire de l'administration et du ministère.

- la loi 1337/83: comme précédemment mentionné, cette loi introduit une distinction entre le Plan structurel d'urbanisme (le Plan d'urbanisme général, selon la terminologie grecque) et le Plan d'occupation des sols urbains (ou «Etude urbaine»).

a. Le «Plan d'urbanisme général», approuvé par le ministère de l'environnement, article 3, spécifie que «la participation des citoyens concernés durant l'élaboration du plan doit se poursuivre par tous les moyens appropriés, par exemple des auditions publiques ou des communiqués de presse etc...». Les pouvoirs locaux, auxquels un rôle consultatif est attribué (expression de leur opinion), partagent la responsabilité de la mise en oeuvre du processus de participation publique susmentionné.

Pour la première fois la population est donc consultée avant que le plan ne soit définitivement arrêté. Cette disposition a été critiquée car on a fait observer qu'elle était vague et que cette consultation était plus virtuelle que réelle puisqu'en réalité elle dépend de la compétence et du bon vouloir des autorités.

b. Quant au Plan d'occupation des sols, le partage des responsabilités et les possibilités de participation sont les mêmes que celles prévues par la loi de 1923. Plus précisément: le plan est approuvé par décret présidentiel sur la base d'une proposition du Ministère de l'Environnement. Les pouvoirs locaux ont la possibilité de communiquer leur opinion au ministère.

Il existe également un organe consultatif mixte au niveau préfectoral, le «Conseil de l'aménagement du territoire, du logement et de l'environnement», comprenant des représentants de l'administration et des associations professionnelles, scientifiques et sociales de la zone, obligatoirement consultés avant qu'une décision définitive soit prise. Le droit des propriétaires à la participation et de faire appel est défini par la loi de 1923.

Un nouvel organisme institué par la loi 337, le «Comité de quartier du plan d'urbanisme», assure la participation des administrés; il est organisé par les pouvoirs locaux (il s'agit de citoyens élus). Ce comité est habilité à donner son avis au conseil municipal «au sujet de l'occupation des sols et des problèmes fonctionnels de la zone et de tous les problèmes soulevés par la mise en oeuvre des plans d'urbanisme» (Loi 1337/83, art. 33).

Mais cette institution novatrice n'a connu qu'une application très restreinte parce que les pouvoirs locaux, écartés du processus de planification, ne sont pas particulièrement anxieux de s'impliquer dans la création de comités de quartier n'ayant auprès d'eux qu'un simple rôle consultatif alors qu'ils n'ont eux-mêmes qu'un rôle du même ordre. Par ailleurs, le citoyen accoutumé à de nombreuses années d'administration publique autoritaire n'est pas prêt à abandonner sa passivité habituelle pour se lancer dans des initiatives locales en exploitant à fond les possibilités offertes par les nouvelles institutions (voir G. Giannakoutou).

2.2 La région

- la loi 360/76 portant création du «Conseil national de planification et de l'environnement». Cette loi introduit un processus de planification centralisé régi par l'idée prédominante (en Grèce tout au moins) de planification «globale» et ne prévoit aucune participation publique.

Le Conseil national de planification et de l'environnement demeure compétent en matière de politique d'aménagement du territoire et d'approbation des plans d'aménagement.

Mais cette instance intergouvernementale supérieure, où les représentants potentiels des ONG ne sont que des observateurs sans droit de vote, existe surtout sur le papier, car le Conseil a formulé la majeure partie de ces

résolutions entre 1979 et 1981, une seule résolution importante relative à la création de zones industrielles dans toutes les préfectures du pays (Rés. 21/1985) a été formulée à une date ultérieure, en 1985.

- la loi 1337/83 (article 29) sur la zone de croissance urbaine contrôlée. Depuis la mise au point des plans d'aménagement par le ministère de l'environnement (1984) en collaboration avec les administrations locales, les pouvoirs locaux, les associations professionnelles et sociales et les coopératives locales, les seuls plans intéressant un territoire plus vaste que celui de la ville étaient les «études spéciales d'aménagement» couvrant partiellement une préfecture, commissionnées depuis 1988 par le ministère pour des zones d'une importance particulière à cause des pressions exercées par le développement, de la sensibilité de leur environnement, etc.

Le volet «occupation des sols» de ces études - encore en cours dans le cadre d'ENVIREG (Initiative communautaire - a acquis force de loi par le biais de la «zone de croissance urbaine contrôlée» (art. 29 de la loi 1337/83), bien que cette dernière ait été conçue essentiellement pour lutter contre les pressions (et la spéculation) que le développement exerce sur les zones péri-urbaines.

Cette zone contrôlée est comparable aux «plans de développement local» de certains pays européens et est assortie de cartes et de dispositions réglementant l'occupation des sols et la construction.

Les zones de croissance urbaines contrôlées ont été créées par décret présidentiel sur proposition du Ministère de l'Environnement.

Les études les concernant sont généralement conduites par le ministère. Les pouvoirs locaux de la zone et les associations sociales et professionnelles (surtout celles qui ont un lien avec le plan ou qui seront touchés par lui) sont informés lors de réunions publiques tenues durant la préparation du plan.

La seconde phase achevée et les propositions mises en forme, l'étude est communiquée aux communes intéressées pour commentaires.

- Décisions en matière de développement étrangères aux plans d'urbanisme: la publicité donnée à l'évaluation d'impact.

En vertu des réglementations ministérielles 75308/5512/1990 conformes aux dispositions de la loi 1650/86 et aux directives de l'UE 84/360 et 85/337, le Ministère de l'Environnement communique dans les 15 jours au Conseil préfectoral le rapport d'évaluation d'impact sur l'environnement. Le conseil est chargé d'informer le public et ses «représentants» par voie de presse et l'invite à prendre connaissance de l'étude et à communiquer son opinion, si possible par écrit, au Conseil préfectoral.

Ce dernier notifie le ministère (dans un délai de 30 jours après réception du document), et lui communique ses propres observations sur les «clauses d'environnement» imposées par le Ministère de l'Environnement avant la délivrance du permis de construire.

L'approbation finale des clauses par le ministère est publiée dans la presse par les soins de la préfecture et affichée au siège même de la préfecture.

3. EVALUATION ET CONCLUSIONS

3.1 L'aménagement du territoire s'est développé très lentement par rapport à la législation urbaine novatrice des années 20, alors que le jeune Etat grec devait faire face aux flux migratoires provenant d'Asie mineure (1922).

3.2 La gestion de la croissance urbaine de l'après-guerre a été assurée par le Ministère des Travaux Publics de l'époque dans le cadre de la législation urbaine d'alors (loi de 1923) sans toutefois exploiter à fond le caractère progressiste de nombre de mesures d'intérêt public.

La prédominance de la petite propriété foncière et les caractéristiques sociales et culturelles y afférentes, accompagnées d'une hausse rapide du revenu moyen qui a créé des besoins d'investissement foncier, n'ont pas permis à l'Etat ou aux pouvoirs locaux de mettre en oeuvre une politique foncière énergique, d'autant plus que les instances locales n'ont pas été habilitées à exercer de telles responsabilités dans un pays à peine sorti de la guerre civile. Ce fut là un grave handicap durant la période de croissance décisive des principales agglomérations, plus particulièrement de la zone métropolitaine du Plus Grand Athènes. La construction des logements fut laissée au capital privé (modeste) avec des résultats relativement satisfaisants, mais rien de sérieux ne fut entrepris pour anticiper et prévenir la détérioration de l'environnement, pour créer des espaces publics urbains de bonne qualité et mettre en réserve des terrains pour l'avenir.

3.3 Bien que des études de développement ou des plans directeurs et des études d'aménagement aux niveaux régional ou préfectoral aient été réalisées dès 1963 (commissionnés respectivement par les Ministères des Travaux Publics et de la Coordination), ce n'est que 20 ans plus tard (1982-84) qu'il fut décidé de les étendre au pays tout entier et de créer la première base de données géographiques urbaines et régionales.

3.4 Le modèle centralisé d'aménagement du territoire ne prévoyait pas la participation des divers groupes sociaux. De même, l'intervention des pouvoirs locaux dans la prise de décision était très limitée.

3.5 En revanche, à partir de 1981, la recherche du consensus et d'une légitimité par le biais de la participation des différents groupes sociaux à des formes plus démocratiques de planification, la montée en puissance des pouvoirs locaux, la décentralisation des tâches administratives, la délégation progressive de la prise de décision aux administrations régionales et locales ont caractérisé le nouveau contexte de l'aménagement du territoire.

La loi d'aménagement urbain de 1983 (loi 1337) a été confortée par l'introduction à la même époque d'un train de lois relatif à la décentralisation et à la structure des pouvoirs locaux:

1. La loi 1235/1982 notamment, a renouvelé la composition du Conseil préfectoral en y introduisant des représentants des pouvoirs locaux, du monde des affaires, des associations professionnelles, des coopératives agricoles, etc. En outre, l'affectation des fonds publics incombe dorénavant au conseil préfectoral (Programme d'investissement public).
2. La loi 1622/86 envisageait:
 - a. une nouvelle définition des régions et la création d'un Conseil régional où le gouvernement et les pouvoirs locaux seraient représentés (1e et 2e échelon);

- b. la création de pouvoirs locaux du 2e échelon (niveau préfectoral);
- c. le remaniement - sur une base volontaire - des limites géographiques des communes dans le but de créer des unités plus étendues;
- d. l'esquisse d'un processus de planification économique aux niveaux national, régional, préfectoral et local au moyen de plans de développement à court (un an) et à moyen terme, auxquels participeraient les autorités aux niveaux de la commune et de la préfecture, les conseils régionaux et les ministères.

3.6 Mais ces innovations sont demeurées inachevées. Dès lors que la planification économique et l'aménagement du territoire relevaient de deux ministères différents (voir 1.3), il aurait fallu que la loi 1622/86 prévoit un mécanisme pour la coordination des deux volets de la planification afin d'en assurer la compatibilité. Mais ni la loi 1622/86 ni aucune autre ne prirent de telles dispositions.

Et c'est ainsi que cette période à mi-parcours des années 80, ce moment historique - où en vertu d'un effort concerté on s'efforçait de rendre plus cohérente l'action des pouvoirs publics dans divers domaines et de créer un effet de synergie - se solda par l'échec de l'aménagement du territoire; en effet, les plans nationaux qui s'inspiraient des principes directeurs du plan quinquennal et les plans de développement de niveau préfectoral (sous forme de programmes d'investissement public) ne trouvèrent jamais une forme institutionnelle appropriée. Toutefois, ils ne furent pas privés de toute validité puisque de longues années durant ils jouèrent le rôle de textes de référence auprès des Conseils préfectoraux qu'ils guidaient (et éduquaient) dans leur nouvelle tâche d'allocation des investissements, essentiellement publics, sur le territoire de leur compétence.

3.7 La situation de l'aménagement du territoire est aujourd'hui la suivante:

- a. discordance entre les programmes de développement régional et les plans d'aménagement du territoire;
- b. fragmentation du cadre juridique relatif à l'aménagement du territoire;
- c. faiblesse de la participation publique institutionnalisée même de nature purement consultative, notamment du grand public à un stade précoce du processus; les dispositions légales se limitent essentiellement au droit des propriétaires de faire appel une fois le plan achevé ou la décision prise;
- d. facilité d'accès des intérêts privés aux administrations pour faire modifier des réglementations particulières ou générales en leur faveur;
- e. la Cour suprême a récemment été saisie par des tiers ou des groupes soucieux de la défense d'objectifs sociaux ou environnementaux qui contestaient des décisions ou des actions administratives en faisant valoir que ces dernières n'étaient justifiées ni par des principes élargis d'aménagement du territoire ni conformes aux directives nationales ou européennes en vigueur.

Cette tendance a été encouragée par l'introduction d'une législation permettant de contester les décisions susceptibles d'entraîner une dégradation ultérieure de l'environnement. Il convient de rappeler à cet égard que la prise de conscience écologique survenue en Europe

dans les années 80 a été plus tardive en Grèce et qu'elle a suscité la création d'une infinité d'associations écologistes qui se sont donné pour mission d'informer, de mener campagne et d'engager des actions judiciaires en faveur de la protection de l'environnement.

3.8 Toutefois, l'émergence des problèmes d'environnement aux niveaux national et européen a fait passer les politiques d'aménagement du territoire au second plan, et leur mission de «contrôle» des politiques sectorielles dès lors qu'elles ont une incidence sur l'espace a peu à peu perdu de son élan; le risque de voir ces politiques se soustraire à la coordination d'une autorité d'aménagement du territoire est donc bien réel. Reste à voir si le regain d'intérêt de l'UE pour l'aménagement du territoire contribuera à redonner à ce dernier sa place légitime dans les programmes européens et nationaux.

3.9 Compte tenu de ce qui a été exposé ici, le ministère travaille depuis un an à la préparation d'un nouveau projet de loi d'aménagement du territoire.

A cet effet, il a été créé un Comité consultatif formé des représentants de:

- la Cour suprême
- toutes les universités, dont les facultés d'urbanisme et/ou d'aménagement du territoire
- la Confédération des pouvoirs locaux
- la Confédération des syndicats
- l'Association des industriels grecs
- les associations professionnelles et scientifiques
- les fonctionnaires de huit ministères

Les travaux du comité sont entrés dans leur phase finale. Le projet de loi comporte trois parties: la première expose les buts et principes généraux, la seconde traite de la structure des organismes responsables et des processus de prise de décision et la troisième des instruments et mécanismes d'aménagement du territoire.

Les points suivants ont été examinés:

- la finalité de la loi devrait être d'instaurer un développement économiquement viable;
- l'équité territoriale devrait venir en complément de la justice sociale à laquelle se réfère la loi;
- la loi devrait définir les questions territoriales d'intérêt national, notamment l'utilisation des terres, qui devrait être réglementée au niveau central (protection des zones côtières, des biotopes, etc.). L'opinion selon laquelle l'utilisation des terres devrait faire l'objet d'une réglementation plus efficace a été exprimée à maintes reprises durant les sessions du Comité consultatif;
- au-delà des réglementations territoriales, le champ d'application de la loi devrait s'élargir pour prendre en considération la gestion du territoire par l'ensemble de la société;
- la nécessité de coordonner les politiques ayant trait à l'économie (nationale/régionale), à l'aménagement du territoire et à la protection de

l'environnement a été généralement reconnue. Il faudrait par conséquent instaurer une coordination interne entre les services du Ministère de l'Environnement et, plus important encore, entre le Ministère de l'Environnement et le Ministère de l'Economie, à tous les échelons;

- quant au partage des tâches de planification aux différents échelons, personne ne conteste la nécessité d'une décentralisation plus poussée bien que, de l'avis unanime, la prudence s'impose;
- ce sont surtout les spécialistes de la planification et les administrateurs qui expriment des réserves au sujet d'une délégation sans nuance à l'échelon local de la prise de décision en matière d'utilisation des terres, car cette mesure serait susceptible de donner à des intérêts locaux l'occasion d'exercer des pressions nuisibles à l'environnement physique et culturel. Cette mise en garde montre combien on est conscient de «l'extrême difficulté d'adopter une approche globale relative à l'utilisation des terres», pour citer une publication récente du Conseil de l'Europe: *European Regional Planning Strategy*.

3.10 En somme, le processus d'élaboration de la loi et les débats qui s'en sont suivis ont permis de dégager deux positions principales en ce qui concerne l'action publique et le rôle de l'Etat dans l'aménagement du territoire:

- a) l'une est en faveur d'une intervention publique accrue - et justifiée - particulièrement dans un pays comme la Grèce afin de garantir un aménagement rationnel du territoire et la sauvegarde de ressources précieuses et d'instaurer plus de cohérence soit horizontale (entre politiques sectorielles) ou verticale (entre domaines d'action central, régional et local);
- b) l'autre préconise un degré plus élevé de décentralisation des fonctions et des responsabilités publiques pour des raisons d'efficience, accompagnée d'une prise de décision plus ouverte et plus équitablement partagée permettant d'effectuer une planification plus souple débarrassée des rigidités de la centralisation.

C'est là un aspect du débat plus vaste sur le rôle de l'Etat, dès lors que les frontières du public et du privé de l'organisation sociale tendent à s'estomper.

Les modèles émergents de prise de décision dans le domaine du politique visent à substituer à des procédures excessivement bureaucratisées des procédures décentralisées fondées sur des réseaux et des partenariats impliquant une multiplicité d'acteurs en compétition les uns avec les autres ou capables de négocier la mise en oeuvre de politiques particulières.

Dans des domaines sensibles comme l'aménagement du territoire, il ne faut pas sous-estimer les risques que font courir les processus pluralistes de prise de décision - notamment dans certains environnements sociaux - car ils sont susceptibles de légitimer des pratiques courantes de favoritisme, de clientélisme et de corporatisme. Une véritable démocratisation du mécanisme d'aménagement du territoire avec la participation effective de citoyens émancipés mais socialement orientés est indispensable à la réalisation d'un développement durable.

Bibliographie

1. Christophilopoulos, D. (1990), *Urban and Regional Planning*, Athens (en grec).
2. Kefaloyanni, A. (1994), *Public information and Environmental policy* (European Union and Greek Law) in *Environment and Law*, No. 1, Athens (en grec).
3. Eliou, M. (1994), *Processes of social participation* in *Social Science Tribune*, Vol. D. No. 13, Athens (en grec).
4. OECD (1983), *Environmental policies in Greece*.
5. Council of Europe (1992), *Regional Planning Strategy*, Strasbourg.
6. Council of Europe (1982), *Report on land speculation*, CLRAE, Environment and Town Planning Committee.
7. Rozos, N. (1994), *The institutional approach to regional planning*, ed. Sakoulas, Athens (en grec).
8. Technical Chamber of Greece (1993), *The institutional framework of regional planning in Greece*, Athens (en grec).
9. Getimis, P. (1987), *Regional problems and spatial planning in Greece after 1981* in *City and Region*, No. 13, Thessaloniki.
10. Giannakourou, G. (1992), *The legitimatization of private interests in Greek urban planning administration* in *TOPOS/4*, Athens (en grec).
11. Regional Municipality of Ottawa (1994), *Consultation and Communication Plan for the Review of the Regional Official Plan*, Ottawa.
12. Gravaris, D. (1994), *The privatization of politics: from the bureaucratized to the networked society*, Panteion University, Athens (en grec).
13. Innes, J.E. (1992), *Group processes and the social construction of Growth Management* in *American Planners' Association (APA) Journal*, No. 440, U.S.A.
14. Zotti, E. (1991), *New Angles on Citizen Participation* in *Planning*, U.S.A.
15. Informal Council of Spatial Planning Ministers, Leipzig (21-22/9/1994), *Regional Planning and Land-use Policy in Norway*, Ministry of Environment of Norway.

**PARTAGE DES COMPETENCES RELATIVES A L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE
DANS CERTAINS PAYS EUROPEENS - LES MECANISMES D'AMENAGEMENT AUX
NIVEAUX NATIONAL, REGIONAL ET LOCAL - LES POSSIBILITES DE
PARTICIPATION DU PUBLIC**

**Conclusions du Professeur Malcolm GRANT
Université de Cambridge**

Dans le cadre de ce thème, le séminaire a examiné les structures institutionnelles des mécanismes d'aménagement du territoire dans différents pays et étudié les possibilités de participation du public qu'elles offrent. Il est admis qu'il n'y a pas de modèle unique de participation du public mais toute une série de degrés allant d'une participation de pure forme, à l'un des extrêmes, à une démocratie pleinement participative, à l'autre extrême. Le public parle rarement d'une seule voix et un système efficace de participation du public risque toujours, par conséquent, de conduire à l'expression de toute une gamme d'opinions contradictoires.

En outre, les rapports entre les agences gouvernementales responsables de l'aménagement sont de nature diverse et il existe des différences manifestes entre les modèles hiérarchiques, dans lesquels l'administration centrale joue un rôle clé par le biais de l'aménagement aux niveaux national et régional et les modèles horizontaux dans lesquels les collectivités locales détiennent l'essentiel du pouvoir, même si elles sont assujetties aux droits d'intervention des organismes nationaux et régionaux dans des cas bien déterminés. Certains délégués sont préoccupés par la capacité de participation du public à l'élaboration des plans d'aménagement régionaux et nationaux. Alors que les groupes d'intérêt centrés sur une question unique peuvent jouer un rôle, il est plus difficile de comprendre comment l'on peut susciter l'intérêt du public et assurer sa participation à ce niveau. Or, les décisions prises à ce niveau peuvent hypothéquer l'avenir et, par conséquent, exclure la participation.

Dans un séminaire comme celui-ci, l'usage de la langue pose un problème car les concepts fondamentaux souffrent de la traduction. Même des termes comme «plan» et «autorisation d'aménagement» ont un sens différent selon les mécanismes d'aménagement. Un «plan local» peut être un document très normatif ayant réellement valeur de permis de construire car il

a un effet juridique direct; ou bien il peut (comme au Royaume-Uni) n'être qu'une série d'orientations assez vagues pour faciliter la prise de décision lors des demandes de permis. Les conceptions varient aussi grandement en ce qui concerne le cadre et la réalisation des plans d'aménagement. Dans certains pays, notamment au niveau régional, l'aménagement englobe de vastes objectifs économiques et non pas simplement l'occupation des sols.

Le problème des pays dont les structures démocratiques sont en transition est un autre thème clé abordé. Dans le cas de la Roumanie, par exemple, un grand nombre de fondements institutionnels tenus pour acquis dans les démocraties occidentales, tels que les droits de propriété et leur application judiciaire, sont toujours en cours d'établissement. On pourrait tirer les leçons des expériences menées ailleurs concernant les mécanismes d'aménagement et la participation du public, mais d'autres modèles ne peuvent être appliqués tels quels dans ces nouveaux contextes. Chaque pays doit élaborer sa propre structure démocratique, parfois dans le contexte d'une forte opposition du public au dirigisme étatique, d'un vaste système de propriété privée intéressant de petites parcelles de terre et d'un cynisme général sur la politique et les institutions de l'Etat. L'aménagement crée des occasions de corruption et bien qu'une arme puissante pour y remédier soit de soumettre toutes les décisions au contrôle du public, les gens sont souvent désillusionnés lorsque leurs idées sont rejetées et que des soupçons de corruption pèsent sur eux. L'expérience de l'Italie a aussi démontré qu'il est risqué d'adhérer trop étroitement à une structure qui est vite dépassée et donc de s'appuyer de plus en plus sur des principes arbitraires et de les transformer en normes alors qu'ils ont été conçus à l'origine pour des cas exceptionnels.

Les délégués ont souligné aussi l'émergence d'un cadre paneuropéen pour l'aménagement régional et l'occupation des sols ainsi que l'apparition du concept de développement durable qui laisse supposer de plus en plus que ceux qui détiennent à présent les plus grandes ressources sont ceux qui, le moment voulu, devront apporter la plus forte contribution. La participation du public à l'aménagement doit viser un autre but important, à savoir essayer de contrer l'accroissement du nombre d'exclus et l'augmentation parallèle de la délinquance et du vandalisme.

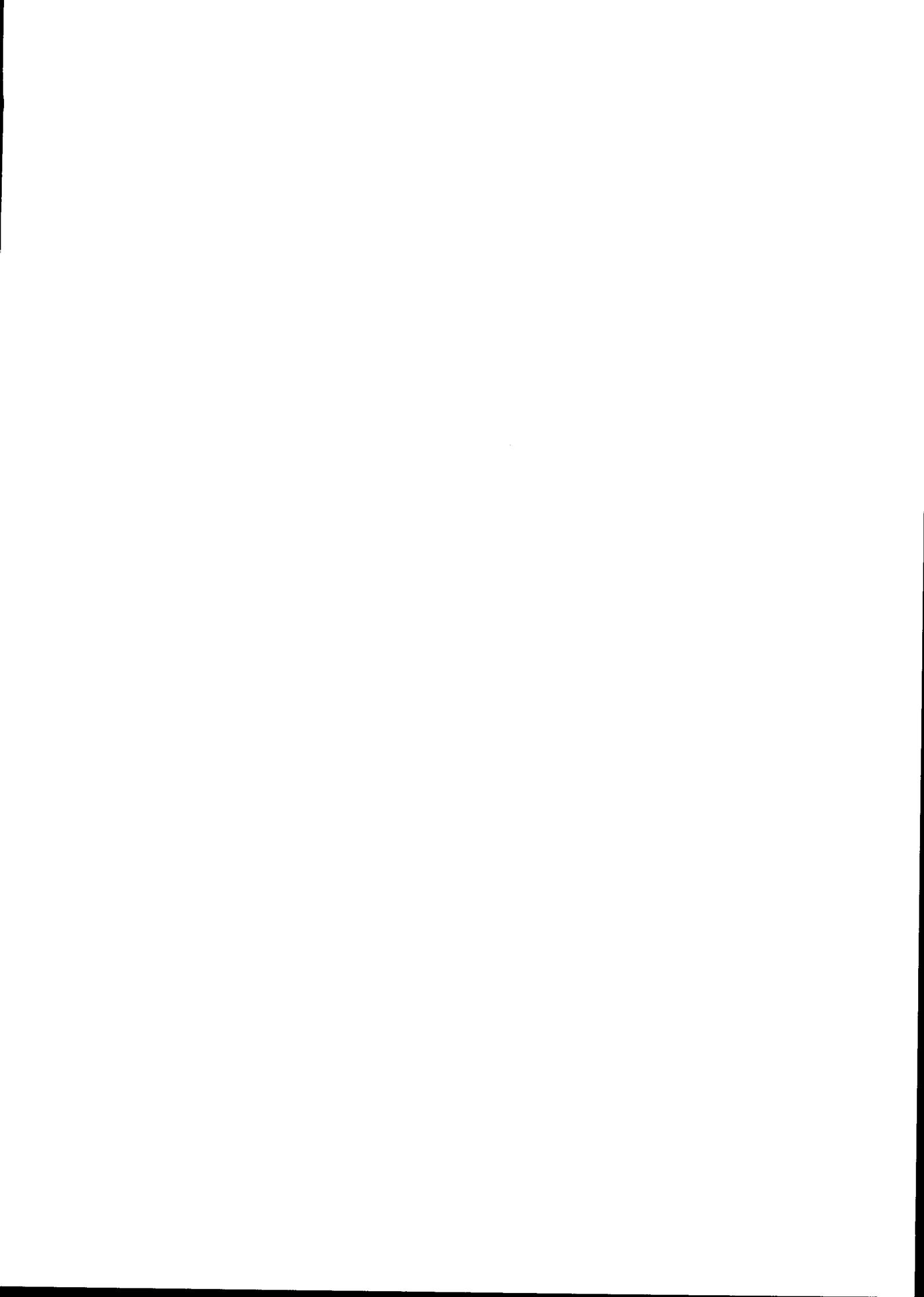
THEME 2

PARTICIPATION DU PUBLIC, D'ORGANISATIONS, DE GROUPES D'INTERETS ET D'INDIVIDUS AU PROCESSUS D'AMENAGEMENT ET A LA MISE EN OEUVRE DU PLAN

PRESIDENT DE SEANCE: M. Claude CASAGRANDE
Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe
Conseil de l'Europe

RAPPORTS PRESENTES PAR:

- M. Javier GARCIA-BELLIDO
Directeur Général du Logement, de l'Urbanisme et de l'Architecture,
ministère des Travaux Publics, des Transports et de l'Environnement
Madrid 73
- Mlle Fiona REYNOLDS
Council for the Protection of Rural England
Londres 97
- Mme Inger VAABEN
Conseil d'appel de la protection de l'environnement
Copenhague 113
- M. Bogdan WYPOREK
Société des Urbanistes polonais
Varsovie 127
- Mme Liisa HORELLI
Université de Technologie
Helsinki 141
- CONCLUSIONS:**
- M. Claude CASAGRANDE
Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe
Conseil de l'Europe 151



PARTICIPATION DU PUBLIC, D'ORGANISATIONS, DE GROUPES D'INTERETS ET D'INDIVIDUS AU PROCESSUS D'AMENAGEMENT ET A LA MISE EN OEUVRE DU PLAN

L'Espagne: l'expérience de la participation du public au processus de planification

M. Javier GARCIA-BELLIDO

**Directeur Général du Logement, de l'Urbanisme et de l'Architecture,
ministère des Travaux Publics, des Transports et de l'Environnement,
Madrid (Espagne)**

1. LE CADRE GENERAL DE LA PARTICIPATION EN ESPAGNE

1.1. Références constitutionnelles

1. La Constitution espagnole de 1978 (ci-après CE) contient six articles fondamentaux par rapport à la participation du public [voir **Annexe I**], qui concernent: le droit d'intervention directe ou indirecte du public dans le processus décisionnel politique (articles 9.2 et 23), la protection des ressources naturelles, des droits environnementaux et de la qualité de la vie (art. 45); le droit au logement, à l'utilisation du sol et à l'urbanisme (art. 47); et les droits de défendre leurs intérêts en tant que consommateurs et qu'utilisateurs réunis en associations (art. 51 et 52 CE).

Ces six articles sont conformes au cadre constitutionnel, qui vise à protéger et à garantir les droits fondamentaux de tous les citoyens, en tant qu'individus et que groupes, à participer aux tâches collectives de la société et à être informés des décisions qui les affectent.

2. En ce qui concerne le contenu de l'activité d'aménagement de l'espace, qu'elle affecte l'environnement en général ou plus spécifiquement l'urbanisme, la référence fondamentale pour toutes les lois espagnoles adoptées ou à adopter est énoncée dans les

articles 45 et 47 de la CE. A cet égard, l'aménagement est probablement le domaine dans lequel la législation prévoit avec le plus d'abondance et de clarté des garanties de participation des citoyens aux processus décisionnels qui affectent la transformation du sol et de l'environnement.

1.2. Evolution de la participation du public aux décisions politiques d'aménagement

3. La loi de 1975 a été la première réforme de la législation moderne sur l'aménagement, inscrite dans la loi de 1956. Ces lois ont toutes deux été adoptées sous la dictature de Franco et toute la législation secondaire a été maintenue dans la nouvelle loi de 1990 et de 1992 sur le sol et l'aménagement du territoire (*Ley del Suelo*). Depuis la loi de 1975, la participation du public à l'aménagement en Espagne présente deux caractéristiques particulières liées au moment historique de l'intégration juridique de cette participation dans les procédures normales d'aménagement.

a) D'une manière générale, les points forts de la politique de l'aménagement en Espagne consiste dans *son caractère détaillé* et la *programmation préalable*. Elle est généralement *contraignante* et *normative* et engendre de nouveaux droits et obligations de fonds et des conditions financières à remplir en échange de l'appropriation privée des avantages procurés par le sol sous-jacent. Cette caractéristique a donné lieu à un certain nombre de prescriptions importantes: publicité, information commune et large participation de toutes les personnes affectées par les plans, dans le but d'*informer*, de *légitimer* et d'*autoriser*:

- (i) tous *changements ou modifications* - amélioration ou perte - du statut économique existant, par exemple, lorsqu'un site est déjà urbanisé et son aménagement prévu, mais que le plan d'aménagement peut modifier certaines spécifications en matière de hauteur, de volume, d'utilisation et de droits ou obligations; ou
- (ii) *l'aménagement nouveau, détaillé* de sites nouveaux à urbaniser. Cet aspect présente un intérêt particulier pour tous les propriétaires de terrains actuellement classés comme ruraux, désignés et prévus pour l'urbanisation dans un avenir immédiat, ce qui implique, dès lors, des avantages et des obligations considérables.

b) Sous la dictature, l'absence de légitimation démocratique la plus élémentaire des organes de direction de l'administration tant centrale que locale était compensée par l'intérêt porté au droit administratif par les juristes et les techniciens spécialistes qui, en élaborant les lois, décrets et règlements sur l'aménagement ont, en fait, prévu une très large participation du public aux procédures internes du processus d'aménagement. Leur objectif était double:

- (i) prévoir un contrepoids à l'absence de tout parti démocratique, de syndicat libre ou d'association civique par un système solide de *contrôle sporadique de l'aménagement par le grand public*, qui prévoit une participation civique et populaire et une voie facile permettant au public d'élever des griefs et d'introduire des recours devant les tribunaux; et

- (ii) instaurer un système de *contrôle judiciaire de l'exécutif* fondé sur le respect strict de plans détaillés, auxquels les politiciens sans mandat démocratique seraient tenus de se conformer, ce qui limite leur pouvoir discrétionnaire. Ils seraient contraints de veiller à ce que les citoyens soient dûment informés et mis en position d'intervenir dans les processus d'aménagement, en vue de défendre leurs intérêts en tant que petits propriétaires.

4. Dans ce cadre juridico-technique et politique, des mesures administratives ont été introduites en vue de rencontrer le souhait des propriétaires - et, par extension, du public en général - de prendre part à la vie publique et à ses substituts politiques (l'urbanisme, par exemple), dans la mesure où ils étaient exclus de toute participation démocratique effective à la vie politique. Une voie a ainsi été ouverte permettant à toute personne, même non directement intéressée au plan d'aménagement concerné, de soumettre ses griefs, ses plaintes, voire ses souhaits les plus personnels par rapport à ce plan, en rendant celui-ci contraignant pour le syndicat unique, le parti unique, les associations professionnelles, les organisations officielles du régime, les autorités locales etc. dotés chacun de voies spécifiques d'intervention. Une soupape d'échappement pseudo-démocratique était ainsi créée pour les quelques processus de décision d'urbanisme auxquels les citoyens avaient accès; tous savaient toutefois que le dernier mot concernant un plan déterminé revenait toujours aux représentants du gouvernement central ou du parti unique, qui avaient pour mission de veiller aux intérêts idéologiques et économiques dominants des classes gouvernantes et des élites locales du pouvoir.

La spéculation foncière qui - sous couvert de prétendues exigences techniques spécifiques - a marqué les pratiques en matière d'urbanisme pendant les quarante années de dictature, a eu des effets tout à fait catastrophiques. On le constate au premier regard dans n'importe quelle ville ou agglomération, grande ou petite, dans toute l'Espagne et, en particulier, sur la côte méditerranéenne, caractérisée par le déchaînement de la spéculation dans la gestion du tourisme interne et étranger. Les secteurs conscients de l'opinion publique ne se sont pas sérieusement insurgés contre ces agressions affectant l'environnement et la qualité de la vie urbaine jusqu'à l'apparition de *mouvements civiques populaires* dans les grandes villes, dans les dernières années du régime franquiste (1970-1975). Ces mouvements ont servi de couverture aux partis politiques naissants, qui allaient devenir publics avec l'avènement de la démocratie (au début de 1976).

5. Toutefois, ces pratiques en matière d'urbanisme, fondées sur des subterfuges techniques et juridiques, se sont entre-temps enracinées dans les mentalités et la culture de l'aménagement, tant public que privé. Elles ont suscité, vis-à-vis du développement en tant qu'activité commerciale, des espoirs de profit personnel chez de nombreux responsables de l'aménagement, qui continuent comme par le passé à servir les intérêts de puissants groupes locaux ou nationaux. Cette situation a débouché sur la mise au grand jour (et non plus sur l'étouffement, comme c'était le cas précédemment) de cas de corruption publique grave, dans lesquels des décisions politiques en matière d'aménagement et de reclassement de terres ont permis à certains d'engranger des profits faciles.

Même les réformes de la législation sur l'aménagement - dont la Constitution de 1978 attribue la *compétence exclusive* aux communautés autonomes (les gouvernements régionaux démocratiques élus au suffrage direct) - n'ont pas pu limiter ou restreindre cette participation active du public aux processus d'aménagement, en dépit de l'existence d'organes démocratiques irrécusables de gouvernement local ou régional. En réalité, depuis la fin du

franquisme en 1975, toutes les dispositions législatives régissant la participation du public à l'aménagement du territoire sont restées *entièrement inchangées*, même dans la récente *Ley del Suelo* [loi sur l'aménagement urbain et rural] de 1990-1992 (voir annexe I, section B *passim*).

Depuis le changement de régime en 1976, la réforme a essentiellement visé à réduire les *délais et les procédures de publication et de participation du public* aux stades successifs de l'aménagement. Ces initiatives ont été justifiées par la nécessité de simplifier et d'accélérer la procédure décisionnelle dans le secteur public. Seul le délai de notification a été amélioré, et non les dispositions législatives concernant l'intervention des citoyens et/ou des tribunaux dans toutes les décisions d'aménagement à caractère politique.

1.3. Le débat opposant les partisans du contrôle judiciaire du pouvoir discrétionnaire de l'exécutif et ceux d'un renforcement de ce pouvoir pour des raisons de légitimité politique

6. Un des thèmes clés du débat actuel à propos de la doctrine juridico-politique est le choc de deux points de vue: le constitutionnalisme ou «administrativisme» *contre* le libéralisme civil. Les positions qui sont au coeur de ce débat sont les suivantes:

- (i) les *pouvoirs judiciaires de contrainte* exercés sur l'exécutif doivent être réduits, de manière à permettre aux organes de gouvernement démocratiques, élus légitimement, de disposer d'une plus grande *faculté de décision en matière d'action politique*.
- (ii) la nécessité, au contraire, de renforcer le contrôle judiciaire et le pouvoir d'agir de manière contraignante sur les actes discrétionnaires de l'exécutif et de protéger la liberté individuelle et personnelle contre les *pouvoirs arbitraires et discrétionnaires* de l'Etat-léviathan tout-puissant, avec sa dangereuse tendance à déformer des libertés individuelles et des garanties civiques reconnues par la Constitution.

Ce vieux débat hobbesien, qui n'a rien perdu de sa pertinence ou de son pouvoir à soulever les passions et est en train de bouleverser la réflexion politique en Espagne, est extrêmement important en vue de discerner les divers degrés de participation du public aux décisions politiques.

1.4. Les formes de participation et les relations litigieuses dans les actions qui affectent les intérêts territoriaux

7. La notion de participation publique ou civique aux décisions politiques d'aménagement s'articule autour de deux niveaux complémentaires:

- a) **la participation directe du public**, par laquelle des possibilités d'intervention sont ouvertes aux personnes privées, aux personnes morales (sociétés, entreprises, banques, etc.) et aux associations de personnes (de tous types: associations de quartier, défenseurs de l'environnement, squatteurs, défenseurs du patrimoine architectural ou personnes préjudiciées par un projet déterminé, personnes âgées ou chasseurs, petits commerçants et propriétaires fonciers, clubs et syndicats, partis politiques, etc.), qui ont le droit d'intervenir dans des affaires spécifiques les affectant ou de contraindre les pouvoirs publics locaux, régionaux ou nationaux à soumettre les propositions à

l'examen du public, afin de leur permettre de faire valoir et de défendre des intérêts privés ou collectifs en leur nom propre ou au nom d'un groupe social qu'ils représentent.

b) la participation indirecte du public, plus précisément par le biais de *relations interadministratives* entre les organes politiques démocratiques représentatifs. En gros, cette participation prend généralement la forme de litiges et de conflits entre des intérêts locaux et des intérêts collectifs supérieurs au niveau local, ou entre des intérêts régionaux et nationaux, ou entre des intérêts locaux et nationaux, toujours de nature officiellement politique. Le degré de représentation réelle des intérêts des citoyens par ces organismes gouvernementaux dans ce type de participation indirecte est inversement proportionnel à l'étendue de la juridiction qu'ils représentent: plus celle-ci est géographiquement limitée, plus ces intérêts seront compacts, concrets et directs et, parfois, plus leurs moyens d'expression seront vigoureux. En pratique, les litiges à propos de questions d'aménagement du territoire sont fréquents entre les trois niveaux d'administration publique: instances locales, instances régionales (les «communautés autonomes») et gouvernement central, que la Constitution reconnaît tous comme habilités à défendre de manière autonome leurs propres intérêts et domaines matériels de compétences, tels qu'ils sont définis avec plus ou moins de clarté dans la Constitution elle-même. Ce sont ces types de *conflits de compétences et de participation interadministrative* qui retiennent le plus l'attention, dans la mesure où ils s'articulent autour des deux axes suivants:

- (i) les **conflits interadministratifs verticaux**: entre services et partis politiques différents aux divers niveaux administratifs, qui s'opposent à propos d'une proposition de l'un d'entre eux entrant en conflit avec une ou plusieurs proposition(s) formulée(s) par les autres. La Cour constitutionnelle peut être invitée à délimiter les pouvoirs mis en cause dans ces litiges;
- (ii) les **conflits interadministratifs horizontaux**: entre deux municipalités ou communautés autonomes voisines; ou entre organes situés à l'un ou l'autre de ces niveaux, qui détiennent une compétence territoriale et s'opposent aux décisions de l'Etat qui les affectent; ou, occasionnellement, les conflits entre l'Espagne et d'autres Etats de l'Union européenne. Les conflits horizontaux doivent être réglés par la participation et la coordination politique entre pairs et peuvent, en dernière instance, être tranchés devant les tribunaux ordinaires.

8. Les questions que soulèvent la *participation interadministrative indirecte du public* présentent une pertinence et une importance considérables par rapport au fonctionnement sans heurts, politique, juridique et social, de l'ensemble du système constitutionnel espagnol et méritent d'être examinées dans un chapitre distinct. Toutefois, elles sont examinées ici en parallèle avec les questions qui concernent la *participation directe du public* au cours des diverses étapes du processus d'aménagement, considérées sous l'angle des institutions qui ont une position particulière par rapport au processus décisionnel, aux aspects sectoriels (routes, côtes, rivières et digues, protection du patrimoine historique, agriculture, etc.) et aux questions environnementales.

2. **ECHELONS, STADES ET FORMES DE PARTICIPATION DIRECTE DU PUBLIC AU PROCESSUS DE PLANIFICATION DU DEVELOPPEMENT**

2.1. **Les divers échelons et stades de la participation du public dans le processus d'aménagement du territoire et dans le processus décisionnel**

9. En gros, il existe trois niveaux de pouvoir qui participent à tout processus d'aménagement ou de développement (voir DIAGRAMME 1):

a) **l'autorité planificatrice:** *l'instance publique directement compétente pour le plan concerné, chargée de la prise des décisions, de sa promotion, de son traitement et de son approbation, conformément à la répartition des compétences inscrite dans la Constitution; il peut s'agir d'une instance locale, régionale ou centrale (elle est généralement désignée ici du terme d'autorité d'aménagement ou d'instance de décision par rapport à l'objet de compétence concerné);*

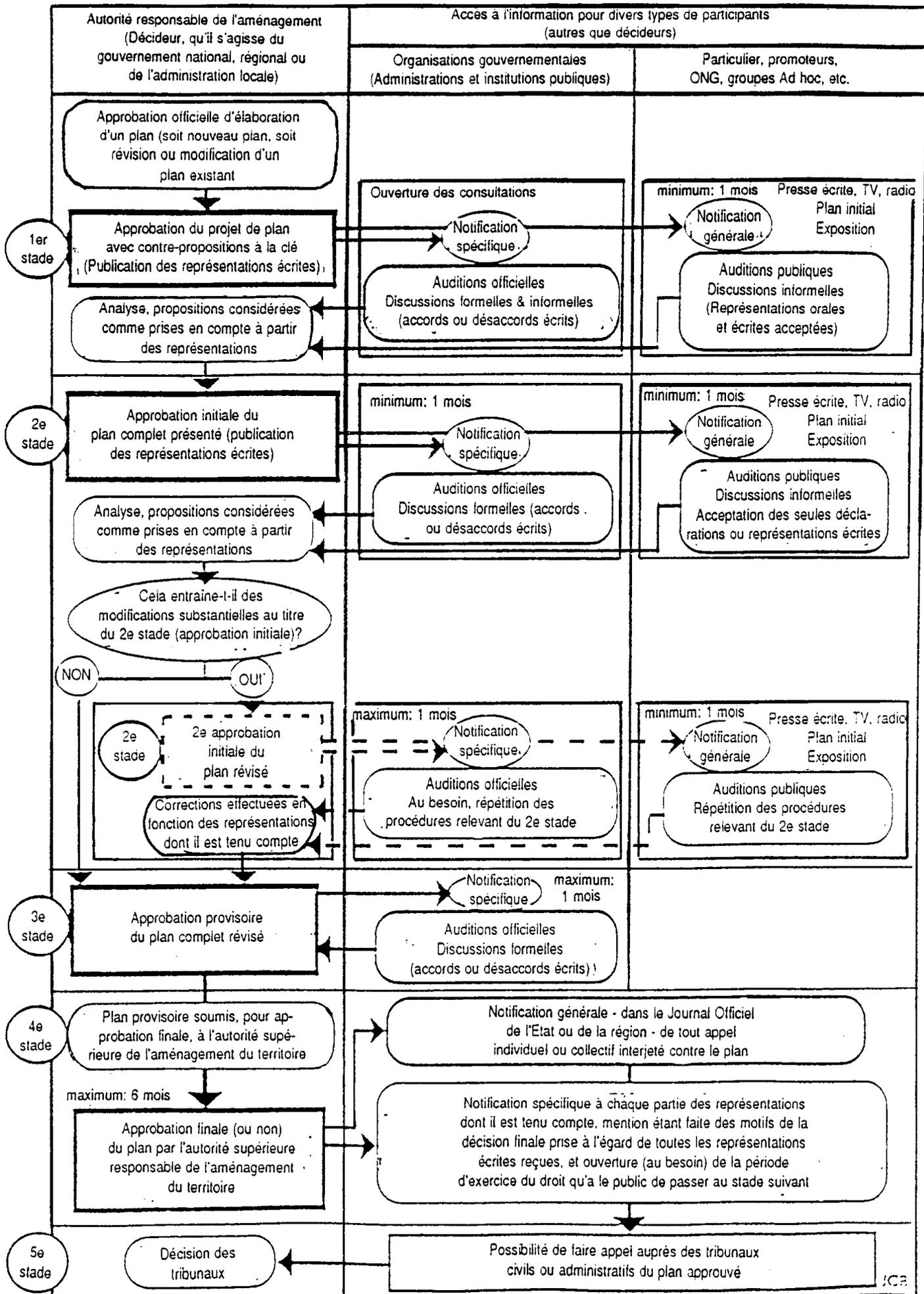
b) **d'autres autorités publiques** ou organisations gouvernementales impliquées ou affectées, différentes de celles visées ci-dessus, représentant des organes élus démocratiquement en tant qu'organes de participation indirecte des personnes relevant de leur juridiction qui, dès lors, ont *l'obligation* d'intervenir ou de participer et dont la Constitution prévoit la *consultation obligatoire*, afin de leur permettre d'exprimer l'avis des groupes d'intérêts qu'elles représentent. (Si le plan est une initiative locale, il affectera d'autres autorités locales voisines, l'autorité régionale concernée et l'autorité centrale; si l'initiative est régionale, elle affectera les autorités locales dans la région, dans d'autres régions limitrophes ainsi que l'autorité centrale; si elle est nationale, elle affectera les régions et les municipalités directement impliquées ou affectées);

c) **des personnes, des associations et des organisations non gouvernementales (ONG)**, ouvertes à la participation directe des personnes, des entités et des associations ou des groupes *ad hoc* de portée locale ou nationale, qui *peuvent intervenir* volontairement si elles estiment que les procédures de planification portent atteinte à leurs intérêts ou interfèrent avec ceux-ci. Le poids de leur intervention est variable et dépend de leur degré d'organisation, de leur taille, de leur prestige et de leur pouvoir social (cette catégorie peut comprendre des émanations de groupes de pression politiques détenant un pouvoir ou une influence considérables auprès de l'opinion publique et des organes de décision: presse, télévision, Eglise catholique, commerçants, chefs d'entreprise, syndicats, noblesse, militaires, partis, etc.).

10. En ce qui concerne les étapes chronologiques générales de la quasi-totalité des processus de planification visant le développement général d'un secteur donné, on peut identifier jusqu'à quatre étapes cumulatives, nécessaires et non potestatives, passages obligés du plan pour l'organe responsable de sa promotion, auxquelles s'ajoute une étape judiciaire, évidemment potestative, en cas de conflit à propos de droits, d'intérêts ou de compétences juridiques.

Le DIAGRAMME 1 présente l'articulation de ces étapes chronologiques par rapport aux trois échelons.

1. PROCEDURES ORDINAIRES DE PARTICIPATION DU PUBLIC AU PROCESSUS D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE SELON UN PLAN STATUTAIRE, EN ESPAGNE



Première étape: le projet de plan. Après l'approbation du lancement du plan et dès que son état d'avancement le permet, un projet de plan est élaboré (et soumis, le cas échéant, à l'approbation interne de l'autorité responsable de son élaboration). Ce projet présente des aperçus, des propositions, des alternatives et les grandes lignes des décisions de base concernées. Le projet de plan doit être présenté pour notification générale pendant une période minimum d'un mois. Il doit être publié au Journal Officiel national ainsi que dans un quotidien, afin de permettre aux parties intéressées de l'examiner et, si elles le souhaitent, d'émettre des observations orales et/ou écrites ou de proposer des alternatives. Cette étape a pour seul but de recueillir les avis et commentaires (voir *annexe*, section B.2), art. 125 RP). Dès cette première étape, des contacts sont établis avec d'autres autorités dans le cadre d'enquêtes et de discussions formelles (notification spécifique) et informelles. En outre, des contacts informels sont pris avec des citoyens locaux, des associations, etc. sous la forme d'enquêtes publiques, de présentations de plans, de vidéos, de films, de tables rondes, d'interviews radiophoniques, de dépliants et de brochures, etc. L'équipe de rédaction du plan examine toutes les suggestions reçues, les accepte ou les rejette selon le cas, fait un rapport à l'autorité sur chacune d'elles puis établit une nouvelle mouture du plan pour approbation initiale.

Deuxième étape: le plan (approbation initiale). Dès que le plan a reçu l'approbation initiale de l'autorité, il doit faire l'objet d'une notification générale par voie de publication au Journal Officiel et dans un quotidien. Le délai de préavis doit être d'un mois au moins (un délai de deux ou trois mois étant la norme). Le plan doit être diffusé par voie d'enquêtes publiques, de réunions de quartier, de réunions de groupes d'intérêts et par d'autres voies, et publié par le biais de tous les médias écrits et parlés (cf. *annexe*, section B.3), art. 114.1 LS; et art. 128 RP). Toutes les parties qui ont leur mot à dire peuvent exprimer leur avis - même si elles ne sont pas directement intéressées et ne détiennent ni constructions ni terrains - par voie de *déclarations ou d'observations écrites*. Celles-ci peuvent être présentées avec ou sans assistance juridique, en langage technique, formel ou ordinaire. Toutes ces observations doivent faire l'objet d'un accusé de réception spécifique. Après leur examen, un projet définitif de plan est élaboré pour approbation provisoire par l'autorité même chargée de sa rédaction et de son traitement.

A ce stade, le plan intégrant les modifications apportées suite aux procédures de notification générale décrites ci-dessus peut connaître deux sorts (cf. *annexe*, section B.3), art. 114.2 et 3 LS; et art. 130 RP): i) *il n'y a pas de modifications de fond* par rapport aux droits de propriété définis dans la publication du plan à l'étape 2: le plan est alors mis en forme pour approbation provisoire; ii) *il existe des modifications de fond* qui affectent les droits de propriété tels que définis dans le plan publié à l'étape 2. Dans ce cas, le plan tout entier est renvoyé à l'étape initiale d'approbation, et la notification générale de l'étape 2 est répétée (comme s'il s'agissait de la première fois) *pendant les mêmes délais, par les mêmes médias de publication et les mêmes voies de participation*. Après examen des observations et adoption ou rejet de celles non examinées précédemment, il est possible, en principe, de retrouver la même situation et d'être contraint de relancer une troisième fois toute la procédure générale de notification. Il faut toutefois observer que cette situation ne s'est jamais présentée, sauf en cas de décision judiciaire intervenant plusieurs années après l'adoption et ramenant toute la procédure à l'étape initiale de l'adoption, ce qui a été le cas plusieurs fois.

Troisième étape: le plan (provisoire). Après son adoption provisoire par l'organe de rédaction et de promotion, le plan est soumis pour adoption définitive à l'autorité publique compétente (communauté autonome, autorité régionale d'aménagement, gouvernement national, etc.).

Quatrième étape: le plan (forme définitive). L'autorité de planification dispose, après réception du dossier complet et des observations formulées dans le cadre des enquêtes officielles et publiques, d'un délai d'examen de six mois. Pendant ce délai, elle se concerta avec les rédacteurs du plan en vue de trancher les questions techniques ou présentant des implications plus vastes. Elle peut décider: i) d'approuver le plan en l'état; ii) de refuser l'approbation et de renvoyer le plan pour correction des erreurs ou défauts juridiques; ou iii) d'accorder son approbation provisoire sous réserve de certaines modifications. Faute de décision dans les six mois, le plan est réputé approuvé par consentement administratif tacite (cf. **annexe, section B.3), art. 114,4 et art. 131**).

L'entrée en vigueur du plan est subordonnée à deux conditions de notification préalable, qui sont extrêmement importantes du point de vue juridique et constituent la condition *sine qua non* de sa prise d'effet intégrale et du remplacement du plan existant précédemment: i) publication de la décision d'adoption définitive au Journal Officiel; et ii) publication intégrale, dans un bulletin officiel journalier, de la description, des règles, des règlements administratifs et des prescriptions écrites ainsi que, le cas échéant, des principaux schémas du plan, de sorte que les citoyens aient accès à un texte définitif.

Cinquième étape: recours introduits par d'autres autorités et par des citoyens. Outre les personnes et les groupes qui ont formulé des observations dans le cadre de la deuxième étape, d'autres personnes ou groupes, même si elles n'ont pas formulé d'observations écrites à ce stade, ont le droit d'introduire un recours administratif en vue de faire valoir tout droit juridique auquel elles estiment que le plan porte atteinte en raison, soit de défauts juridiques formels (procédures), soit du plan lui-même (voir **annexe, section B.4, article 304 et 305 LS**). Le recours sera dirigé contre l'autorité planificatrice qui a prononcé l'adoption définitive, non contre les rédacteurs du plan. L'autorité peut soit accepter soit rejeter le recours. Si un citoyen n'est pas satisfait, il pourra saisir les tribunaux soit par une procédure civile ordinaire, soit par le mécanisme des tribunaux administratifs. Un recours ainsi formé peut se situer à deux niveaux juridictionnels: la juridiction régionale ou la Cour suprême, qui constitue l'instance de dernier recours. Tout citoyen qui estime qu'il y a violation de ses droits civils fondamentaux peut saisir directement la Cour constitutionnelle, mais ce recours est très rare.

11. Le cas le plus courant est celui où les travaux de développement, d'aménagement ou de construction par d'autres autorités sont contraires au plan actuel. Des procédures spécifiques sont prévues pour ces cas (voir **annexe, section B.5, art. 244 LS**). Ces différends se règlent presque toujours devant les juridictions administratives, mais peuvent atteindre le niveau de la Cour constitutionnelle, puisque l'article 244 de la loi sur l'utilisation du sol est antérieur à la Constitution (adoptée en 1956) et est considéré comme insatisfaisant par les nouveaux gouvernements régionaux et locaux intégrés au titre de la Constitution. En réalité, la Cour constitutionnelle a elle-même appelé à une révision de cette loi, de manière à la rendre conforme à la loi de dernier ressort du pays.

2.2 Description de l'éventail des organisations concernées par la participation du public

12. En résumé, les organisations ou associations les plus souvent consultées ou les plus largement représentées au niveau national et qui participent activement aux procédures d'aménagement - selon la matière et le type de problème concernés dans chaque cas - sont les suivantes:

- les associations professionnelles (architectes, ingénieurs, avocats, médecins)

- les associations de quartier dans les villes et districts concernés
- les ONG (essentiellement de défense de l'environnement)⁹
- les organisations syndicales¹⁰
- les associations d'employeurs (CEOE et PYME)
- les Chambres de commerce
- diverses associations de consommateurs et d'utilisateurs
- des groupes de défense *ad hoc* constitués spontanément par des personnes lésées ou intéressées aux projets locaux ou à des plans spécifiques.

13. Le 14 février 1994 a été mis en place le *Conseil consultatif pour l'environnement*, organe consultatif aux larges pouvoirs d'intervention et de participation dans toutes les grandes décisions au niveau de l'Etat qui affectent l'environnement. Le Conseil a adopté une attitude particulièrement critique vis-à-vis des plans nationaux pour les routes, les autoroutes, les réseaux d'adduction d'eau, etc. Le Conseil compte quarante membres et est présidé par le ministre des Travaux publics, des Transports et de l'Environnement. Quatre autres membres seulement appartiennent au gouvernement, les autres représentant des ONG, des organisations syndicales et d'autres organes relevant de la quasi-totalité des domaines énumérés au paragraphe 12 ci-dessus, plus huit experts techniques et scientifiques à l'éminence et à l'indépendance reconnues. Les membres se réunissent trimestriellement et sont mandatés par leurs organisations respectives pour une période de deux ans. Leurs réunions et discussions connaissent une large audience.

2.3. Caractère adapté, équitable et effectif des opportunités de participation

14. Les personnes et organisations qui interviennent dans les processus de participation se répartissent en deux grandes catégories:

a) les personnes ou groupes *détenant des intérêts matériels directs* par rapport au plan concerné et directement affectés par celui-ci. Leur intérêt se limite à la défense de leurs avoirs, intérêts ou droits. Ils veulent s'assurer de ce qu'il peut en advenir, tenter de les préserver et éviter leur aliénation ou, simplement, les développer et les améliorer pour leur propre bénéfice. Leur attitude est essentiellement une attitude de conservation de biens et de droits clairement définis qui sont les leurs et, dès lors, ils ne participent pas activement à l'examen d'alternatives ou d'autres propositions reçues; ils se bornent à s'opposer ou à défendre le statu quo, de manière soit passive soit violente, selon la gravité ressentie de la menace qui pèse sur leurs intérêts. Ces groupes ou personnes comprennent, par exemple, ceux qui s'opposent à des activités

⁹ Les plus importantes sont: l'Association de protection de la nature (ADENA), l'Association environnementale de défense de la nature (AEDENAT), la Fédération des amis de la terre, le Coordinateur des organisations environnementales (CODA), la Fondation pour l'écologie et la protection de l'environnement (FEPMA), le Fonds ibérique, le Fonds de l'héritage naturel européen, Greenpeace, la Société ornithologique espagnole (SEO), le Conseil ibérique de la protection de la nature (CIDN), le Coordinateur des organisations non gouvernementales pour le développement, etc. Chacune est représentée au Conseil consultatif pour l'environnement, mentionné au § 13.

¹⁰ Au niveau national: Comisiones Obreras, Unión General de Trabajadores, Confederación Nacional de Trabajo, etc., essentiellement en raison de leurs compétences techniques et juridiques. Egalement, dans des cas très spécifiques, les syndicats des travailleurs agricoles et les associations de propriétaires fonciers ruraux.

bruyantes ou perturbatrices qui menacent leur lieu de résidence actuel (les «défenseurs occasionnels de l'environnement») où à la proximité de catégories sociales «inférieures» qui font baisser les prix des biens immeubles; ou encore, ceux qui apprécient toute augmentation de la valeur de leurs biens immeubles, quel que soit le coût social de cette augmentation, parce qu'elle débouche sur «le progrès et le développement». La participation et l'intervention de ces groupes de citoyens dans les processus d'aménagement sont généralement occasionnelles, isolées, dispersées, égocentriques et fortement prolixes; ils sont normalement les premiers à participer à des séances publiques par souci pour leur site ou leur bien propre, avides d'apprendre ce qu'il en adviendra mais aucunement préoccupés par le bien plus général.

b) les personnes ou groupes qui ne détiennent pas de biens ou d'intérêts directs, mais uniquement des *intérêts indirects à caractère professionnel, politique ou idéologique*, dans le sens d'une sensibilité ou d'une méfiance vis-à-vis des modifications que le plan concerné est propre à engendrer. S'ils ne sont pas nécessairement désintéressés sur le plan personnel, ils sont, en général, des participants plus actifs, vus comme défendant des intérêts ou des valeurs vastes s'appuyant sur des idées, des théories, des méthodes ou une expérience pratique. Ils poursuivent parfois des objectifs altruistes - intérêts politiques, environnementaux, de groupe, etc. - ou s'efforcent parfois de défendre les intérêts de groupes tout aussi conservateurs que les petits propriétaires fonciers, si ce n'est qu'ils le font en termes idéologiques. Cette catégorie comprend, par exemple, des groupes environnementaux dynamiques (les «défenseurs de l'environnement par conviction»), des *partisans de l'urbanisme participatif*, des ONG, des défenseurs de réformes sociales, du renouveau, etc, parallèlement à des spéculateurs professionnels qui veillent aux droits sacrés et inaliénables de la propriété privée en général. En règle générale, les membres de ces groupes agissent avec générosité et adoptent une démarche généraliste et idéologique. Ils sont bien documentés sur le plan technique et défendent des valeurs économiques, sociales, politiques ou environnementales abstraites de manière décidée et organisée. Ils ne reculent pas devant les manifestations de masse et les déclarations à la presse et sont souvent disposés à saisir les tribunaux en vue de renforcer leur prestige social.

15. La capacité de ces deux types à influencer sur les décisions est directement proportionnelle i) au «bruit» qu'ils sont en mesure de faire pour défendre leurs intérêts; ii) à leur pouvoir social personnel et à l'influence qu'ils peuvent exercer sur le groupe gouvernant (auquel cas, ils opèrent de manière secrète ou «en coulisses»); et iii) à leur capacité à rassembler solidement des intérêts disparates sous une bannière idéologique simple et efficace.

Dans des cas extrêmes, voire pervers, leur pouvoir d'influence est proportionnel à leur capacité d'intimider le gouvernement et ses agents au moyen d'attentats, de menaces, de sabotages, de mort et de ruine (comme l'ont montré un certain nombre d'expériences traumatisantes au pays basque; voir *annexe II*). Dans des cas très rares, on a vu une proposition visant l'expropriation de terres en vue de la construction de services publics déboucher sur l'assassinat, par un propriétaire devenu enragé, du maire ou de la personne responsable de la proposition (certaines affaires qui se sont produites dans des régions périphériques de l'Espagne).

2.4. Le rôle du public en tant que chien de garde du système de planification: ressources et relations de «démocratie représentative» par opposition à la «démocratie personnelle»

16. Le problème central de la participation du public à l'aménagement dans les démocraties est constitué par la relation logique de quatre variables fondamentales. Les facteurs - complexité technique et sociale (C), garanties de transparence et de compréhensibilité/intelligibilité (G), coûts (Q) en temps et en ressources investies, et démocratie directe participative (D) - sont combinés en vue de tenter d'aboutir à une situation d'*efficacité démocratique* optimale. Nous nous trouvons alors devant une série de quatre formules comportant quatre variables inconnues que l'on peut regrouper en deux grandes familles de courbes disposées graphiquement, en un système dual de coordonnées cartésiennes: coûts (Q_i) et formes démocratiques de participation directe (D_i) [voir DIAGRAMME 2];

1) **COÛTS.** Pour la famille des courbes relatives aux coûts (Q_i), la courbe des coûts de fonctionnement (Q) est considérée comme *inversement proportionnelle* à la complexité (C) du système social dans lequel elle est générée ou de la complexité du problème ainsi qu'aux garanties (G) de participation active que l'on s'efforce de respecter ou d'assurer [$Q = f(C,G)$]; par conséquent, plus grande est la complexité, moins sûres sont les garanties, et inversement. Par conséquent, pour une complexité égale (point 1 du DIAGRAMME), il faut, pour augmenter les garanties de participation, consentir des coûts plus élevés (passage au point 6 sur la courbe Q_i; ou du point 2 sur Q₁ au point 5 sur Q₂). Pour maintenir une courbe des coûts constante (point 1 sur Q₁) il faut, si l'on augmente les garanties (G), réduire la complexité (C) et le contenu technique du problème, de manière à augmenter l'intelligibilité (passage du point 2 au point 3 sur la courbe Q_i; ou du point 4 au point 5 sur la courbe Q₂) - et inversement. On obtient ainsi les formules suivantes:

a) **complexité technique (C) par rapport aux garanties (G) d'intelligibilité** [$G = \phi(C)$], où les deux variables sont *inversement proportionnelles*: plus grande est la complexité sociale ou technique du problème (diversité et abondance de facteurs socio-politiques et techniques à prendre en compte), moins il sera facile de faire comprendre la portée et la nature des solutions possibles et réalisables. Dans cette fonction, pour assurer une meilleure transparence et une meilleure compréhension du problème, il faut dès lors réduire la complexité et l'interaction des facteurs (intérêts cachés, conflits sociaux et économiques ou incidences environnementales), la tendance étant de simplifier à l'excès au point que le problème, tel qu'il est présenté, n'est pas exact dans la mesure où il est fait abstraction des variables, des répercussions, etc. Il existe un danger de voir les participants, dans un premier stade, trompés par ces simplifications outrancières et de voir quelqu'un - puisqu'ils ne sont pas tous idiots - avoir la puce à l'oreille et protester violemment;

b) **coûts (Q) en temps et en ressources par rapport aux garanties (G) de compréhensibilité et de transparence** [$G = \rho(Q)$] (rapport coûts/profits économique et social), où les deux variables sont *directement proportionnelles*: plus grandes sont les garanties de communication et de participation, plus importants sont les coûts en temps et en argent, réunions, concertations, brochures, enregistrements vidéo, courrier, explications, etc. Seule une limitation des garanties de participation civique permet des économies en termes de temps et d'argent.

2) **DEMOCRATIE DIRECTE.** Pour la famille des courbes relatives à la démocratie participative (D_n), de type soit direct, personnel (D_p), soit indirect, représentatif (D_r), la démocratie participative est, ici aussi, considérée par hypothèse comme *directement proportionnelle* à la complexité (C) du système social dans lequel le problème se pose ou à la complexité technique du problème lui-même, ainsi qu'aux garanties (G) de participation active que l'on s'efforce de respecter ou d'assurer [$D_p = f(C, G)$]; par conséquent, plus la complexité est grande, plus il faudra de garanties de participation pour maintenir un niveau constant de démocratie participative, et inversement. Si l'on souhaite dès lors, à un niveau donné de complexité (point 1 sur D_1 ou 2 sur D_2), assurer des garanties accrues de participation, il convient d'élever le niveau de participation directe, personnelle (D_p) (passage du point 1 au point 6 ou du point 2 au point 5 sur D_n) aux dépens de la participation indirecte, représentative (D_r) par le biais d'organes élus. Pour maintenir un niveau constant de participation démocratique (point 2 sur la courbe D_2) il faut, si la complexité (C) du problème lui-même ou du secteur social affecté croît, augmenter les garanties (G) de participation du public (passage de 2 à 4 sur la courbe D_2 , ou de 3 à 5 ou 6 sur la courbe D_n). Dans ce cas, les coûts (Q) augmentent inévitablement et passent d'une des courbes médianes (Q_1 ou Q_2) à une courbe supérieure (Q_i). Ceci donne les formules suivantes:

c) **coûts (Q) par rapport à la démocratie directe (D) ou personnelle (D_p)** [$Q = \xi(D_p)$], où les deux variables sont, encore une fois, *directement proportionnelles*, de sorte que plus est directe, spécifique et personnelle la participation dans le cadre de la discussion et de la conciliation des points de vue concernant un problème auquel la communauté est confrontée, plus grand est le coût en temps et en ressources nécessaires pour atteindre le niveau général de participation souhaité. Il est possible d'aboutir à une participation directe plus importante (D_p) en gravissant des échelons dans l'échelle des coûts. Si nous admettons que les formes indirectes, représentatives de démocratie (D_r) sont en relation *inverse* par rapport aux formes participatives, personnelles (D_p), la défense des intérêts du corps social par le biais d'organes élus sera moins coûteuse que par le biais de formes directes, personnelles. Si le but est de réduire les coûts, il faut préférer les formes indirectes, représentatives aux formes directes, personnelles;

d) **complexité (C) par rapport à la démocratie directe (D) ou personnelle (D_p)** [$D_p = \psi(C)$], où les deux variables sont *inversement proportionnelles*, de sorte que, plus l'organisation sociale (ou le problème technique) est complexe, plus faible est la probabilité de résoudre les problèmes par la concertation directe, personnelle - ou, inversement, plus grande est la nécessité de résoudre les problèmes au moyen de systèmes de représentation indirecte, dans lesquels les citoyens confient la prise de décisions à des organes élus au niveau local, régional ou national.

17. Globalement, on constate une corrélation entre la complexité (C) et les coûts (Q) [$Q = f(C)$]. De même, on observe une corrélation entre la démocratie directe, participative ($5D_p$) et la transparence et les garanties de participation (G) que prévoit le système [$D_p = f(G)$].

Les garanties civiles et juridiques de participation (G) sont *directement proportionnelles* aux coûts (Q) de la résolution de tout problème complexe et de la mise en place de formes de concertation qui se veulent directes, personnelles (D_p) concernant le même problème [sous une forme simplifiée: $G = \gamma (Q, D_p)$].

Les garanties civiles et juridiques de participation (G), en revanche, sont *inversement proportionnelles* à la complexité technique et sociale (C), à la démocratie représentative (D_r) et, partant, aux coûts (Q) de la résolution des problèmes [$G = \zeta (C, D_r)$].

Dans chaque cas, la clé de la participation optimale consiste à trouver un équilibre entre le moindre coût, la participation directe maximale et un niveau prudent de simplification permettant d'assurer le degré le plus élevé possible de participation du public. En d'autres termes, il nous faut rechercher une *zone d'efficacité relative optimale* - une zone de valeurs variables ou *point flou* (voir DIAGRAMME 2) - qui répond le mieux aux conditions et aux exigences de chaque situation spécifique, telles que déterminées par évaluation politique.

18. Etant donné la complexité et le besoin de décisions rapides dans une société régie par la démocratie représentative, les organes de gouvernement doivent disposer d'une certaine autonomie pour la plupart des décisions quotidiennes ou exceptionnelles, si l'on veut qu'ils adaptent les règlements à chaque cas spécifique dans le respect des engagements politiques légitimés par les élections. Toutefois, cette tendance des démocraties représentatives complexes (examinées au paragraphe 6 ci-dessus) entraîne un relâchement des garanties individuelles et un niveau de décision discrétionnaire qui n'est pas sans risque, compte tenu du coût élevé en temps et en argent qu'impliquerait la soumission de toutes les décisions au public, dans son rôle de chien de garde. Les frictions avec le pouvoir judiciaire sont constantes. Celui-ci est le gardien juridique des droits et garanties constitutionnels de tous les groupes et citoyens affectés par des décisions politiques et limite par conséquent la liberté d'exercice du pouvoir politique par les organes élus du gouvernement.

Lorsque le problème à traiter est particulièrement délicat - présentant des niveaux élevés de complexité politico-sociale et exigeant une transparence et une participation démocratique directe et personnelle optimales en vue de lever tout doute quant au fait que l'option choisie est la meilleure -, les coûts en temps et en argent peuvent devenir incontrôlables. Toutefois, ce coût supplémentaire peut déboucher sur une satisfaction sociale maximale. Un cas de ce type est décrit à l'*annexe II* (et au DIAGRAMME 3): il s'agit du processus décisionnel relatif à un grand axe autoroutier du pays basque, sur le modèle connu sous le nom de *noyaux d'intervention participative*.

ANNEXE I

LA LEGISLATION SUR LA PARTICIPATION DU PUBLIC

A) REFERENCES DANS LA CONSTITUTION ESPAGNOLE DE 1987 (CE).

1) Dans le Titre préliminaire de la CE:

Art. 9.2: Les pouvoirs publics (législatif, exécutif et judiciaire) ont le devoir: i) de favoriser la création des conditions appropriées de liberté et d'égalité du citoyen et des groupes auxquels il appartient; ii) de lever tout obstacle qui empêche ou entrave la réalisation de cet objectif; et iii) *de faciliter la participation de l'ensemble des citoyens à la vie politique, économique, culturelle et sociale.*

2) Dans le Titre I, Droits et devoirs fondamentaux, Ch. 2, Droits et libertés, section I, *Droits fondamentaux et libertés publiques:*

Art. 23.1: Les citoyens ont le *droit de participer aux affaires publiques* soit i) *directement*, soit ii) par le truchement de représentants librement élus dans le cadre d'élections périodiques au suffrage universel.

3) Egalement au Titre I, Ch. 3, Les principes qui régissent la politique sociale et économique, quatre articles sont pertinents:

Art. 45: 1.- Chacun a droit à un environnement approprié à son développement personnel et l'obligation de préserver cet environnement. 2. - Les pouvoirs publics veillent à l'utilisation rationnelle de l'ensemble des ressources mutuelles en vue i) de préserver et d'améliorer la qualité de vie et ii) de protéger et de restaurer l'environnement en s'inspirant du principe de la *solidarité collective indispensable.*

Art. 47: 1.- Tout citoyen espagnol a droit à un logement décent et approprié. 2.- Les pouvoirs publics i) créent les conditions requises et ii) adoptent les dispositions appropriées en vue de l'exercice effectif de ce droit, en réglementant l'utilisation du sol dans l'intérêt général, en vue d'*éviter la spéculation.* 3.- *La communauté participe à la valeur ajoutée* résultant des activités d'aménagement des organes publics.

Art. 51: 1.- Les pouvoirs publics i) garantissent la *défense des consommateurs et des utilisateurs* et ii) adoptent des mesures effectives en vue de protéger leur sécurité, leur santé et leurs intérêts économiques légitimes. 2.- Les pouvoirs publics i) encouragent *l'information* et l'éducation des consommateurs et des utilisateurs, ii) favorisent les organisations concernées et iii) *prennent en compte leurs observations concernant les questions qui peuvent les affecter*, dans les conditions à fixer par la loi.

Art. 52: La loi réglemente les organisations professionnelles [employeurs, ONG, etc. ainsi que le droit d'affiliation aux organisations et associations et le droit de constituer des associations professionnelles, tels que prévus aux articles 7, 22, 28 et 36] qui contribuent à la *défense de leurs propres intérêts économiques.* Ces organes doivent être structurés sur le plan interne et leur fonctionnement doit être démocratique.

B) REFERENCES DANS LA LEGISLATION SUR L'AMENAGEMENT. Loi sur l'occupation du sol et sur l'aménagement des villes et des campagnes (LS 1992)

1) Principe général de base (applicable à l'échelle nationale)

Section 4.4 (LS 1992):- Les autorités compétentes en matière d'aménagement sont tenues, dans l'élaboration, le traitement et le contrôle de l'aménagement, de garantir a) *la participation des parties intéressées* et, en particulier, b) *les droits en matière d'initiative et d'information* que détiennent i) *les entités représentant les intérêts en cause*, et ii) *les personnes privées*.

2) Projet de plan (non contraignant, à usage administratif interne uniquement).

Section 125 (décret réglementant l'aménagement):- Dès que l'état d'avancement de la rédaction du plan permet la définition de critères d'aménagement, d'objectifs et de solutions générales, l'autorité de planification compétente est tenue de l'annoncer, au Journal Officiel de la province et dans un des grands quotidiens de la province, la possibilité pour le public de prendre connaissance des travaux de manière telle qu'un délai minimum d'un mois soit prévue pour l'introduction d'observations écrites et orales et, le cas échéant, pour la formulation de solutions alternatives d'aménagement par les pouvoirs locaux, les associations et les citoyens.

3) Approbation initiale, provisoire et définitive du plan (assortie de l'ensemble des documents législatifs non encore contraignants mais produisant certains droits de propriété valables, et permettant l'obtention d'autorisations de bâtir dans l'attente de l'adoption définitive).

Section 114 (LS 1992):-

1:- Après *approbation initiale* [en séance publique du conseil municipal ou de l'Assemblée régionale] par l'autorité d'aménagement responsable de son élaboration, le plan fait l'objet d'un *préavis d'un mois au moins* publié

- a) au Journal Officiel de la communauté autonome;
- b) le cas échéant, au Journal Officiel de la province; et
- c) dans un des quotidiens à grand tirage de la province.

A l'expiration de ce préavis, un délai égal prend cours en ce qui concerne les observations éventuelles des autorités locales dont la juridiction est affectée par le plan.

2.- L'autorité de planification qui a adopté le plan initial accorde son *approbation provisoire*, avec toutes les modifications appropriées. Si ces modifications entraînent un amendement important du plan initialement approuvé, *le préavis général est prolongé d'un délai égal* avant l'approbation provisoire.

3.- Dès l'approbation provisoire, les autorités provinciales ou régionales responsables de l'aménagement sont invitées à soumettre des rapports. L'absence de présentation de rapports dans le délai d'un mois vaut approbation par consentement administratif tacite.

4.- A l'issue de ces procédures, le plan, accompagné de son dossier complet, est soumis à l'autorité compétente pour examen complet et *adoption définitive*, accordée ou refusée dans un délai de six mois au plus. L'absence de décision dans ce délai vaut approbation par consentement administratif tacite.

Section 128 (Décret réglementant l'aménagement, dispositions énoncées à la section 114.1 du LS).

1.- La décision d'*approbation initiale* est assortie d'une décision d'introduction des procédures générales de notification.

2.- Après approbation initiale, le plan est soumis à notification générale par voie d'avis à publier i) dans le cas des chefs-lieux ou des villes de plus de 50.000 habitants, au Journal Officiel de l'Etat (ou celui de la communauté autonome) et au Journal Officiel provincial; ou ii) dans tous les autres cas, au Journal Officiel provincial uniquement. Dans les deux cas, l'avis est publié en outre dans un des grands quotidiens de la province.

3.- La durée de cette phase est d'un mois au moins. Pendant ce délai, le dossier est mis à disposition du public pour consultation.

4.- Des *observations ou objections écrites* peuvent être formulées au cours de cette même période.

Section 130 (Décret réglementant l'aménagement, dispositions énoncées à la section 114.2 et 3 du LS).

L'autorité locale responsable de l'aménagement accorde, à la lumière i) du résultat de la notification générale, ii) de l'enquête visée à la section précédente et iii) des rapports techniques, l'*approbation provisoire*, sous réserve de tout amendement approprié.

Si ces amendements entraînent une modification significative des critères et solutions du plan, tels qu'adoptés initialement, l'autorité locale responsable de l'aménagement doit, avant de procéder à l'approbation provisoire, répéter la notification générale et les procédures d'enquête, en prévoyant un délai identique.

Section 131 (Décret réglementant l'aménagement, dispositions énoncées à la section 114.4 du LS).

1.- Dans le cas de plans généraux concernant des chefs-lieux de province ou des villes de plus de 50.000 habitants, l'autorité locale responsable de l'aménagement

invite, après *approbation provisoire*, successivement les autorités provinciales et les autorités régionales d'aménagement à soumettre des rapports. L'absence de l'un des ces rapports dans le délai d'un mois vaut approbation par consentement administratif tacite.

[2, ...]

3.- L'autorité locale responsable de l'aménagement qui a accordé l'approbation provisoire soumet le plan ainsi que les rapports techniques visés au paragraphe 1 ci-dessus au ministre régional responsable de l'aménagement des villes et des campagnes pour suivi et, le cas échéant, *adoption définitive*.

4.- Avant de prendre une décision concernant l'adoption définitive, le ministre régional responsable est tenu d'inviter le Comité consultatif d'aménagement du gouvernement régional à produire un rapport. Ici aussi, l'absence de soumission du rapport dans le délai d'un mois vaut avis favorable.

4) **Objections et recours contre les plans après approbation.**

Section 304 (LS 1992). Recours public [formé par toute personne physique ou morale ou tout groupe, directement intéressés ou non au site].

1.- Toute action devant les autorités administratives et les tribunaux administratifs visant le respect de la législation sur l'aménagement ainsi que le respect des plans, programmes, projets, règles et règlements administratifs est une action publique.

2.- Si ledit recours est formé en réaction à l'exécution de travaux jugés contraires à la loi, il peut être introduit pendant l'exécution desdits travaux ou à tout moment au cours des délais fixés pour l'adoption de mesures visant à protéger l'ordre juridique d'aménagement [quatre ans au plus après l'achèvement des travaux illicites concernés].

Section 305 (LS 1992). Recours devant les juridictions ordinaires [opposées aux juridictions administratives].

Outre les dispositions de la section précédente [action publique ouverte à tous] et avant celle-ci, les propriétaires et les détenteurs d'un titre de propriété foncière [uniquement ceux qui sont concernés à ce stade] peuvent saisir les tribunaux d'une requête en démolition des travaux et installations contraires aux règles concernant la distance entre les structures, les puits, les citernes ou tranchées, la propriété commune d'une construction autre que les éléments urbains, ou les règles concernant l'environnement, les utilisations polluantes ou dangereuses [activités classées comme dangereuses pour l'environnement ou la santé], explicitement destinées à régir l'utilisation des autres biens.

5) Litiges en cas de conflit entre le plan local et des projets et travaux d'autres autorités publiques

Section 244 (LS 1992) Actes à l'initiative des pouvoirs publics

1.- Tous les actes [travaux, installations ou construction soumis à l'autorisation municipale en matière d'aménagement] accomplis à l'initiative d'autorités publiques ou de sociétés publiques administrant des biens pour le compte de celles-ci *sont également soumis à l'obligation de l'autorisation municipale en matière d'aménagement*, si cette autorisation est requise par la législation concernée [respectivement régionale ou sectorielle].

2.- Lorsque des motifs d'urgence ou d'intérêt public exceptionnel l'imposent, le ministre [national ou régional] compétent pour ces questions peut ordonner que le projet soit remis au conseil municipal concerné et demander à celui-ci d'émettre, dans le délai d'un mois, un avis concernant la conformité du projet avec les plans actuels d'aménagement des villes et des campagnes.

En cas de non-conformité, le département concerné transmet le dossier au ministre compétent [Conseiller national ou régional], qui le soumet au cabinet [ou à l'organe régional équivalent] après avoir demandé des rapports successifs à l'organe compétent de la communauté autonome, à lui transmettre dans le délai d'un mois, puis à la Commission centrale [nationale ou régionale] de l'occupation du sol et de l'aménagement des villes et des campagnes. Le cabinet [ou l'organe régional équivalent] décide si le projet peut être mis en oeuvre de manière correcte et, si oui, ordonne que soit instituée la procédure de modification ou de révision du plan d'aménagement conformément au processus prévu dans la législation sur l'aménagement.

3.- Le Conseil municipal peut, dans tous les cas, ordonner la suspension des travaux visés à l'alinéa A de la présente section si l'on tente de poursuivre ceux-ci en l'absence d'avis de conformité avec les plans d'aménagement ou en contradiction avec ceux-ci et avant une décision du cabinet favorable à l'exécution des travaux. L'organe qui a établi le projet et le ministre [responsable de l'aménagement des villes et des campagnes] sont avertis de l'ordre de suspension.

4.- Cette compétence ne concerne pas les travaux qui affectent directement la défense de la nation, dont la suspension requiert un ordre du cabinet sur proposition du ministre des Travaux publics, des Transports et de l'Environnement, en réponse à une requête introduite par le conseil municipal compétent et suite à un rapport du Ministère de la Défense.

ANNEXE II

MODÈLE ALTERNATIF DE PARTICIPATION PUBLIQUE PAR LE BIAIS DES NOYAUX D'INTERVENTION PARTICIPATIVE (NIP)

ETUDE DE CAS: L'AUTOROUTE URBINA-ARDATZA DANS LA VALLEE DE LA DEBA (PAYS BASQUE) janvier-mars 1994

Objet: examiner l'utilité et, le cas échéant, le profil optimal d'un axe autoroutier traversant le pays basque dans le sens nord-est/sud-ouest, reliant San Sebastian-Eibar et Victoria ou la France et l'Espagne et complétant le réseau est-ouest existant d'axes autoroutiers sur la côte de la Cantabrie et dans le vallée de l'Ebre, ainsi que la liaison Vitoria-Bilbao.

Une entreprise publique, la DEBASA (Deba Bailarako Autobidea, S.A.) a été créée en vue de gérer, de financer et de construire l'autoroute au moyen de subventions importantes du gouvernement basque et des conseils provinciaux d'Alava et de Guipuzkao (autorités respectivement compétentes pour les routes sur leurs territoires historiques).

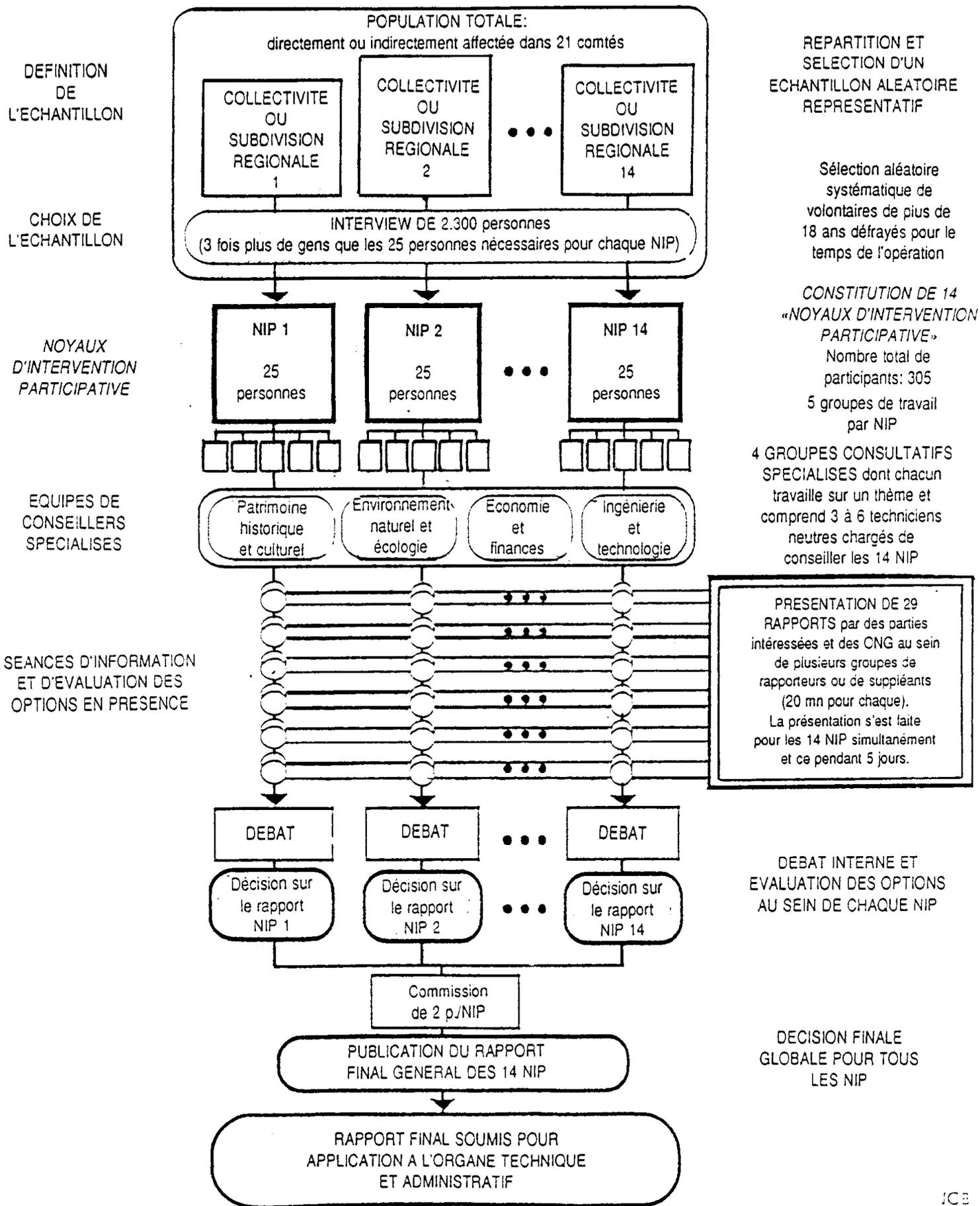
Contexte politique: à la lumière de deux expériences antérieures malheureuses - la centrale nucléaire de Lemóniz (paralysée et finalement abandonnée en raison des menaces d'attentat par le groupe terroriste ETA) et de l'autoroute Pampelune-San Sebastian dans la vallée de la Leizarán (victime de multiples actes de sabotage par l'ETA et à moitié paralysée pour cette raison) - le besoin s'est fait sentir de faire un effort tout particulier, pour ce type de travaux publics, en vue d'assurer la légitimité démocratique, la pleine prise en compte de l'environnement et la participation active des citoyens locaux à l'adoption de solutions.

Modèle participatif adopté: le modèle choisi pour cette nouvelle liaison Vitoria-Eibar-San Sebastian et appliqué entre janvier et mars 1994 était celui des *noyaux d'intervention participative* (NIP) [en basque *Interbentzio Gune Partehartzaileak*]. Ce modèle a été conçu et mis à l'épreuve (pour la médiation et la concertation dans des situations à problèmes qui impliquent des conflits d'intérêts) par la Forschungstelle Bürgerbeteiligung und Planungsverfahren de la Bergische Universität Wuppertal (Allemagne), membre fondateur du Réseau européen des centres de participation du public et membre correspondant du Center for New Democratic Processes (CNDP) aux Etats-Unis, du Centre national de recherche scientifique (CNRS) en France et, en l'espèce, du *Laboratorio de Estudios Sociales-Gizarteaz* de San Sebastian (Espagne), entreprise chargée de diriger et d'organiser cette expérience de participation.

La structure de base du modèle NIP: un échantillon aléatoire de citoyens de plus de dix-huit ans a été constitué (pondéré proportionnellement aux districts ou villes affectés par le projet) [en janvier 1994]. Ceux-ci ont pris une semaine de congé dans leurs divers emplois, pour laquelle ils ont été dédommagés. Quatorze NIP, composés chacun de vingt-cinq personnes, ont été constitués en vue de prendre connaissance, de comprendre, d'examiner et de sélectionner des propositions alternatives qui leur étaient soumises par un certain nombre

3. PROCEDURE PARALLELE EXCEPTIONNELLE DE PARTICIPATION DES CITOYENS A LA PRISE D'UNE DECISION SUR LA CONSTRUCTION D'UNE AUTOROUTE AU PAYS BASQUE:

Exercices de représentation démocratique ayant eu lieu de janvier à mars 1994
NOYAUX D'INTERVENTION PARTICIPATIVE (NIP)

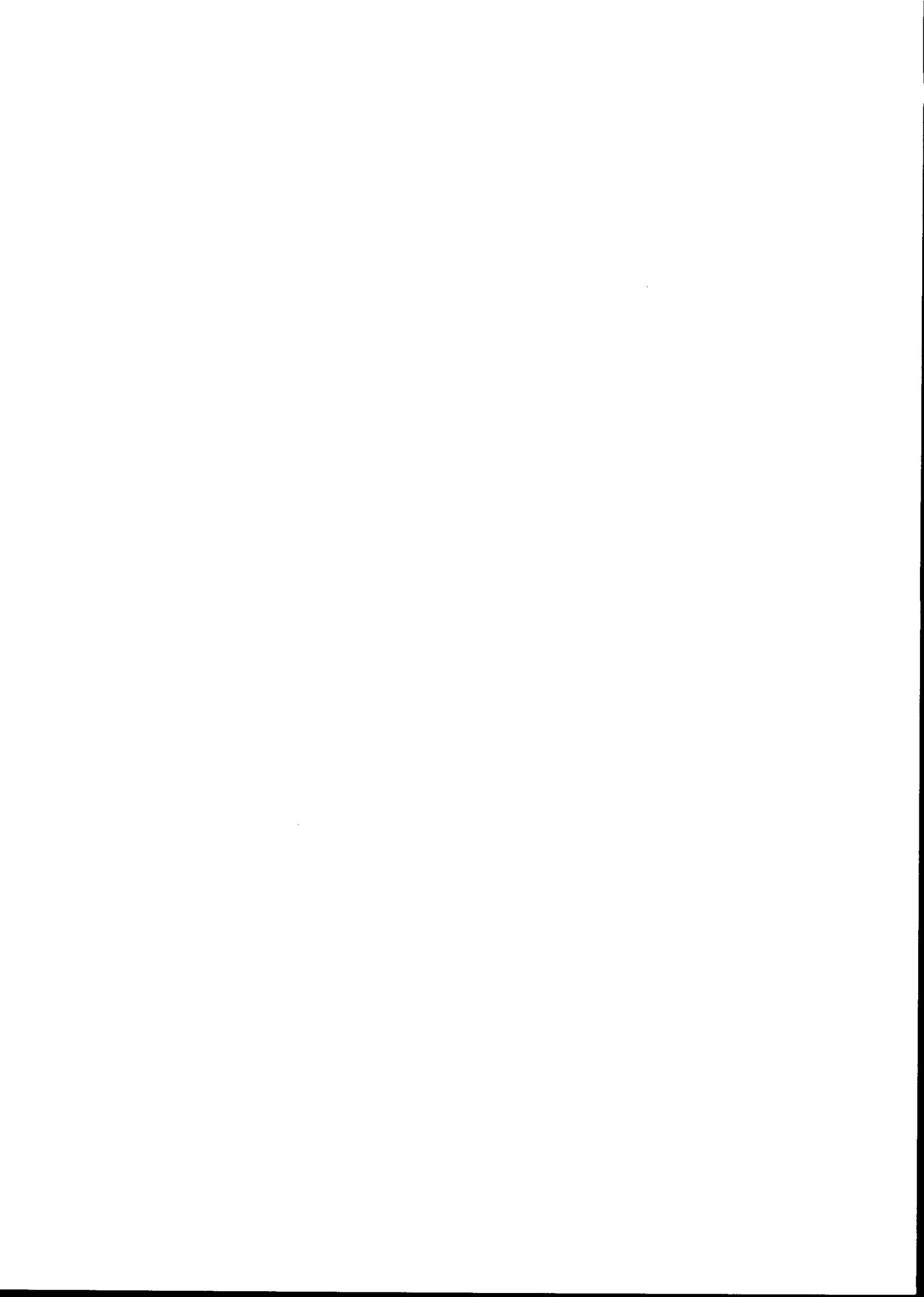


d'auteurs (groupes politiques, de défense de l'environnement, sociaux et économiques, citoyens, ONG, etc.), chaque auteur bénéficiant du même délai et des mêmes moyens en vue de défendre sa position et son avis sur la question. Chaque NIP a, avec l'aide de conseillers techniques neutres, examiné les problèmes de manière interne et choisi les options globalement les meilleures. Leur verdict final a été transmis au mois de mars 1994 aux pouvoirs publics pour action. L'expérience a produit des résultats relativement encourageants et le projet finalement adopté est en cours d'examen [novembre 1994]. Le coût total de cette expérience participative s'est élevé à 700.000 dollars environ.

[voir résumé numéroté et structure de base du fonctionnement au DIAGRAMME 3 en annexe].

Pour d'autres documents à consulter et une abondante information bibliographique (en espagnol et en basque), s'adresser à:

- LABORATORIO DE ESTUDIOS SOCIALES-GIZARTEAZ, Padeo de Francia, 13 A, 1° D. 20012 DONOSTIA/SAN SEBASTIAN (guipuzkoa); tél. +34-43-280 336; fax 321 284
- DEBASA, Olaguibel, 38. 01004 VITORIA/GASTEIZ (Arava); tél. +34-45-189 729; fax 189 785.



PARTICIPATION DU PUBLIC, D'ORGANISATIONS, DE GROUPES D'INTERETS ET D'INDIVIDUS AU PROCESSUS D'AMENAGEMENT ET A LA MISE EN OEUVRE DU PLAN

Mlle Fiona REYNOLDS
Council for the Protection of Rural England
Londres (Royaume-Uni)

Sans la participation du public, l'aménagement du territoire serait unilatérale. Si le système est aussi efficace, c'est parce que le public est disposé à intervenir et à lui donner vie. Sans cette participation, le processus d'aménagement du territoire n'aurait que très peu de crédibilité en tant qu'instrument conçu pour proposer des objectifs d'intérêt public.

Même si, dans notre pays, le système connaît déjà un long passé de participation, les participants estiment cependant que son fonctionnement est encore loin d'être parfait.

Le système est axé sur ceux qui peuvent «mener le jeu». L'expérience est fortement appréciée et il faut une approche organisée et systématique pour une participation totale et efficace. Pour ceux qui le découvrent, qui manquent d'expérience ou ignorent la législation relative à l'aménagement du territoire, le système peut sembler paralysant, effrayant et inaccessible. Pour ceux qui souhaitent utiliser un langage non technique ou exprimer des sentiments qui n'ont pas place officiellement dans une politique de l'aménagement du territoire, il peut sembler étroit et limité. Pour tous, le défi à relever consiste à garantir une participation positive à un éventail de participants le plus large possible.

Au Royaume-Uni, la participation du public au processus d'aménagement du territoire est une tradition bien assise; elle a suivi en parallèle l'évolution générale du système d'aménagement et a été encore renforcée, pour toutes les parties intéressées, par l'article 54A de la loi de 1991 sur l'aménagement et la compensation qui donne la priorité au plan de développement lors de l'examen des demandes individuelles. La loi prévoit également de couvrir intégralement les *Structure, Local and Unitary Development Plans* (plans de développement, plans structurels, locaux et communautaires). Ces mesures renforcent l'importance de la participation dès la phase initiale du processus: si cette approche peut conférer de grands avantages, elle risque également de frustrer ceux qui ont manqué le départ du train de développement mais qui veulent le prendre en marche.

L'éventail des types de participants au processus d'aménagement est extrêmement large ; on peut les répertorier grosso modo de la manière suivante:

- les voisins immédiats et ceux directement concernés par un plan d'aménagement proposé, qui ne possèdent aucun droit de propriété susceptible de leur donner accès à la procédure;
- les membres de la collectivité locale qui s'unissent, souvent à bon escient, pour s'opposer à un aménagement particulier, souvent de grande envergure, qui affecte l'ensemble de la collectivité, que ce soit un quartier ou la totalité d'un village ou d'une ville;
- les membres d'une collectivité locale qui interviennent dans l'élaboration de plans d'aménagement, de programmes locaux ou d'autres initiatives, sous l'égide de mécanismes comme «l'aménagement et l'immobilier», «l'aménagement de la collectivité», etc.;
- les membres d'une aménité locale ou d'une société «d'action», constituée dans un but spécifique, qui entreprend un examen minutieux et régulier du registre de l'aménagement du territoire et des projets de plans pour veiller au respect des intérêts de la collectivité locale;
- les membres de certains groupes (CPRE, FOE, par exemple) qui appartiennent à un vaste réseau et dont le rôle combine les fonctions de «gendarme» local et de stratège au sens large.

Maintes organisations non gouvernementales qui se consacrent à l'environnement, tablent beaucoup sur leur participation au processus d'aménagement du territoire pour atteindre leurs objectifs. Viennent en tête le *Council for the Protection of Rural England* (CPRE - Conseil pour la protection de l'Angleterre Rurale ayant une délégation dans chaque comté dont l'objectif principal est la protection de la campagne); le *Civic Trust* (qui se consacre au développement en zones d'habitat); la *Royal Society for the Protection of Birds* -RSPB- (Société Royale pour la protection des oiseaux) et les *Wildlife Trusts* (qui s'intéressent essentiellement à la protection de l'habitat et de la vie sauvage) et les *Friends of the Earth* (les Amis de la terre) dont les délégations locales donnent leur avis sur de nombreuses propositions de développement.

En outre, il existe toute une gamme d'autres institutions qui participent au processus d'aménagement du territoire; citons, à titre d'exemple, les conseils paroissiaux, les représentants des agriculteurs et des propriétaires terriens, les institutions professionnelles comme le *Royal Town Planning Institute* et bon nombre d'organismes commerciaux et industriels comprenant notamment des associations comme le *House Builders' Federation* -HBF- (Fédération des Constructeurs). Plusieurs organes officiels jouissent d'un statut privilégié en tant qu'organes consultatifs. Le présent document s'attache à ceux qui interviennent en leur qualité d'individu ou en leur qualité de groupe voulant défendre les intérêts de la collectivité.

Cette description peut donner l'impression que le mécanisme de la participation du public est extrêmement organisé et structuré, ce qui ne correspond pas à la réalité. Toute autorité locale recevra des données d'origines prévisibles ou imprévisibles et - si elle remplit sa fonction: encourager la participation du public - de diverses façons et sans grande

structuration. Il y a lieu de remarquer que peu d'autorités locales reçoivent de nombreuses réponses du grand public - les gens qui n'interviennent pas dans l'aménagement lui-même ou qui n'appartiennent pas à un groupe bénévole - même informel - qui oriente ses objectifs en fonction du rôle qu'il joue dans le processus d'aménagement.

Quel que soit le type de participants, le mécanisme en place se heurte à des difficultés. On pourrait citer les exemples suivants:

- la pression intense qu'exerce le développement dans certaines zones demande un examen minutieux et systématique des registres d'aménagement, ce qui peut représenter un travail d'Hercule. Certaines branches du CPRE, par exemple, peuvent examiner deux cent demandes d'aménagement par semaine;
- les personnes qui n'ont aucune expérience en matière de registres d'aménagement du territoire et/ou de mécanismes d'annonces locales, risquent même de ne pas entendre parler de l'aménagement ou du plan d'aménagement proposé qui pourrait les concerner;
- depuis peu, les pouvoirs publics accentuent la pression pour accélérer le processus et les autorités locales sont donc soumises à une forte tension pour respecter les délais. Cette exigence restreint les possibilités de participation des non-professionnels qui doivent souvent prendre sur leur temps de loisirs pour les réunions ou les visites sur le site nécessaires à l'examen des problèmes;
- les autorités locales peuvent ne pas prêter suffisamment attention aux besoins des contestataires: examen des documents limité aux heures de travail, coût élevé de la photocopie ou de la reproduction des documents concernés et adoption d'autres méthodes qui entravent, même sans s'en rendre compte, l'efficacité de la participation (voir le document joint en annexe: «Accès du public aux documents d'aménagement du territoire»);
- la normalisation des formulaires de contestation des plans d'aménagement peut dissuader les non-professionnels et inhiber toute expression de sentiments justifiés si l'on s'en tient d'abord au langage technique et à une démonstration par étapes logiques et claires;
- les plans d'aménagement eux-mêmes peuvent engendrer de réels problèmes pour les participants qui:
 - . ne sont pas avertis suffisamment tôt,
 - . rencontrent des difficultés pour accéder aux documents,
 - . ne disposent pas du temps nécessaire pour procéder à un examen approfondi de dossiers souvent copieux et,
 - . enfin, ne parviennent pas à respecter les calendriers et les procédures de consultation établis par les autorités locales;
- si des contestations sont rédigées à la main ou dans un langage non technique, elles risquent de n'être pas prises au sérieux par les responsables de l'aménagement qui recherchent une justification technique aux objections avancées;

- les frais de participation peuvent être prohibitifs s'ils requièrent plus qu'une simple lettre ou qu'une contestation. La situation devient particulièrement critique si l'affaire fait l'objet d'un appel et nécessite l'avis d'experts ou une décision de justice.

La participation du public ne doit pas être considérée comme un phénomène uniquement local. Le public a également le droit de prendre part - même indirectement - à l'élaboration et à la mise en oeuvre de la politique d'aménagement au niveau national et son intervention peut souvent avoir des répercussions profondes sur la manière dont les décisions sont prises au niveau local. Des groupes «d'experts» comme le CPRE et d'autres organisations non gouvernementales, travaillant en liaison avec un réseau national, ont un rôle primordial à jouer dans ce processus et ont exercé, à la longue, une influence notoire sur le système d'aménagement du territoire et sa mise en oeuvre.

Au niveau national par exemple, le CPRE :

- a obtenu des réformes de la législation de l'aménagement du territoire qui étendent les droits des parties intéressées (en exigeant que toutes les demandes d'aménagement soient publiées) et renforcent l'importance accordée aux questions d'environnement et au plan d'aménagement;
- a apporté des modifications aux principes directeurs de l'administration publique: *Planning Policy Guidance (PPG) and Minerals Planning Guidance (MPG) Series* (Principes directeurs relatifs à la politique d'aménagement du territoire et d'exploitation des minéraux), qui respectent mieux maintenant les objectifs de l'environnement;
- a fait pression auprès des ministres pour qu'ils emploient leurs discours, leurs pouvoirs discrétionnaires et toute occasion pour intervenir dans les plans élaborés par les autorités locales et qu'ils veillent à mieux protéger et/ou renforcer l'environnement, lors de la prise de décisions sur des cas individuels; et
- a fait pression en général sur les autorités locales pour qu'elles développent leurs responsabilités en matière d'environnement et en assument un plus grand nombre.

Aux niveaux régional et local, par l'intermédiaire de son bureau national et de son réseau de délégations dans les comtés, le CPRE :

- a mené un examen approfondi du projet d'aménagement régional et, à la suite de cette étude, a persuadé les pouvoirs publics de renforcer leurs dispositions en matière d'environnement; a critiqué les services régionaux de l'administration centrale qui n'ont pas su veiller à l'application des mesures nationales relatives à l'environnement dans les plans d'aménagement;
- a fait pression sur les autorités locales pour qu'elles affinent, lors de la préparation de leurs plans d'aménagement, leurs choix en matière d'environnement en y apportant parfois des modifications essentielles; on peut citer, à titre d'exemple, la suppression d'un projet d'une nouvelle zone de peuplement dans le plan structurel concernant le Nord du Yorkshire.

Toutes ces tâches viennent s'ajouter au travail quotidien, hebdomadaire et mensuel de contrôle du registre de l'aménagement et de participation au processus d'élaboration et d'étude de plans d'aménagement que mène chaque délégation du CPRE, à tout moment et dans l'ensemble du pays.

Ces deux volets d'activité revêtent la plus haute importance et soulignent la valeur de la participation du public, mais cette dernière ne va pas sans frais. Des organisations comme le CPRE - la principale ONG qui se bat pour la participation au processus de l'aménagement - disposent de peu de moyens si on les compare aux intérêts commerciaux et d'aménagement engagés - que ce soit de grands promoteurs ou des associations comme le HBF ou des intérêts du secteur privé; la majorité de ces organismes ne peut intervenir qu'au coup par coup, tout simplement parce qu'ils n'ont pas les ressources suffisantes pour assurer un suivi systématique du processus. Les organes comme le HBF qui disposent de moyens, sont donc avantagés. D'autre part, les organisations comme le CPRE prennent souvent à leur compte les frais des enquêtes menées pour les questions d'intérêt public, ces enquêtes devenant le processus à adopter pour s'attaquer aux carences des politiques nationales ou élaborer de nouvelles mesures. Aucune aide financière n'étant accordée pour ce type d'intervention, il en résulte une charge financière prohibitive pour les ONG qui n'ont que de maigres ressources. Il arrive parfois que l'affaire de promoteurs ne soit pas récusée par défaut mais, plutôt, par absence de défi à relever.

Il convient également que le *Planning Inspectorate* (Inspection de l'aménagement du territoire) étende son rôle et développe sa compréhension des problèmes écologiques qui se posent de plus en plus au cours du processus d'aménagement. L'évolution rapide de la politique d'aménagement faisant apparaître des impératifs en matière d'environnement, il incombe tout particulièrement à l'Inspection de veiller à ce que ses agents soient au courant de la politique en cours, dans ses termes comme dans son interprétation - la marge de manoeuvre pouvant être considérable. On observe actuellement une évolution rapide des ouvrages de recherche traitant de problèmes complexes: trafic et gestion de la demande, utilisation de techniques d'évaluation sophistiquées en matière d'environnement, utilisation des mécanismes d'aménagement pour atteindre des objectifs écologiques à plus long terme comme la réduction du CO₂. Les inspecteurs devront se tenir au courant de tous ces derniers développements. Enfin il existe de nombreux signes inquiétants de la confusion qui règne, au niveau local, quant à la signification de termes comme le «développement durable» et à la manière dont ils sont interprétés au cours d'examens publics, dans les politiques d'aménagement local et par les inspecteurs. L'Inspection de l'aménagement pourrait jouer un rôle utile en aidant à la mise en place d'un mode d'interprétation plus cohérent et plus homogène de ces notions fondamentales.

Comment améliorer les perspectives de la participation du public?

On trouvera en annexe certaines propositions essentielles du CPRE (*Citizens' rights and the Planning System*). Si ces propositions étaient retenues, les améliorations qui en découleraient augmenteraient considérablement les possibilités et la qualité de la participation du public, ce qui serait bénéfique pour toute la société.

Enfin le CPRE fait une priorité de l'assistance apportée à ceux qui considèrent le système d'aménagement du territoire comme un territoire relativement peu réglementé, pour qu'ils jouent un rôle dans la défense de leur environnement local. Dans cette optique, nous publions une série de *Compaigners' Guides* et de brochures conçues pour démystifier le système et donner des orientations au lecteur.

Les brochures sont destinées au grand public; elles ne supposent aucune connaissance approfondie et n'en impliquent pas la nécessité pour avoir un rôle efficace. Les brochures disponibles à l'heure actuelle sont: *Responding to Planning Applications, Local Plans and Environmental Statements - Getting them Right*; celles en préparation portent sur le transport local, les minerais, l'évaluation de l'environnement, l'eau, les arbres, les bois et les enquêtes publiques. Nous avons également publié un *Index of National Planning Policies* (Index des politiques d'aménagement du territoire national), un index inestimable des séries PPG et MPG, conçues pour initier les non-professionnels au système.

Les guides du CPRE (*Companions' Guides*) s'adressent à un public plus averti et sont conçus pour guider le lecteur, étape par étape, dans les processus complexes de l'aménagement; ils donnent des conseils sur les questions essentielles à soulever, apprennent à mener des campagnes de publication et donnent des indications sur les étapes à suivre. Les guides disponibles à ce jour concernent l'exploitation du charbon à ciel ouvert, les plans locaux, les propositions de routes et l'utilisation de la législation de la communauté européenne ; un guide sur les minéraux est en préparation.

De l'avis de CPRE, la conjugaison des moyens évoqués ci-dessus permettra de rendre plus efficace et plus appréciable la participation du public au processus d'aménagement du territoire et contribuera à l'amélioration de la prise de décision dans ce domaine.

ANNEXE I

LES DROITS DES CITOYENS ET LE SYSTEME
D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE
Propositions détaillées du CPRE

Préparation du plan

- les autorités locales de l'aménagement du territoire seront tenues juridiquement de satisfaire les différentes obligations concernant la publicité et la participation du public aux quatre principales étapes du processus d'élaboration du plan d'aménagement;
- les autorités locales de l'aménagement du territoire seront tenues juridiquement de désigner des agents spéciaux chargés de veiller à la participation du public à l'ensemble du processus d'élaboration des plans d'aménagement. Ces agents devront s'enquérir activement du point de vue des personnes qui normalement ne sont pas impliquées dans le processus;
- des dispositions législatives devront être adoptées pour la consultation du public par les autorités locales et nationales pendant la préparation du *Regional Planning Guidance* (guide régional de l'aménagement du territoire);
- les intérêts de l'environnement et de la collectivité devront être représentés à part égale avec ceux de l'industrie minière lors de l'élaboration des dispositions officielles concernant l'extraction et la production d'agrégats.

Les demandes d'aménagement

- il conviendra de développer les dispositions législatives minimales relatives à la publication des demandes d'aménagement en y incluant la notification obligatoire aux voisins - publication toutes les semaines de la liste des demandes dans la presse locale et lancement d'une campagne publicitaire pour une nouvelle rubrique: les aménagements «controversés»;
- les autorités locales de l'aménagement du territoire devront tenir un double registre des plans d'aménagement, les tenir à la disposition du public dans des locaux ouverts en dehors des heures normales de travail et en informer le public;
- la période minimale réglementaire prévue pour la consultation des demandes d'aménagement devra être portée de 21 à 28 jours et les autorités se verront dans l'obligation d'examiner tous les commentaires reçus au plus tard trois jours avant la date de décision;
- les autorités locales de l'aménagement du territoire devront faire connaître à toutes les parties qui auront contesté une demande d'aménagement, toute modification notable qui y serait apportée;

- le délai dont dispose une autorité locale d'aménagement pour se prononcer sur une demande d'aménagement avant appel, devra être étendu de 8 à 12 semaines, sauf pour les aménagements résidentiels;
- pour procéder à une inspection, les agents des autorités locales de l'aménagement du territoire devront envoyer au Comité d'aménagement une lettre de contestation avec toutes les pièces à l'appui;
- les agents des autorités locales de l'aménagement du territoire seront tenus également à présenter une synthèse des observations du public sur les plans et les demandes présentées au Comité d'aménagement du territoire;
- on devra abolir les procédures d'accord tacite qui permettent aux autorités locales de s'octroyer l'autorisation de mettre en oeuvre leur propre plan d'aménagement;
- il conviendra de supprimer l'exemption aux contrôles normaux dont jouissaient les entrepreneurs de la Couronne et les entrepreneurs habilités;
- les agents de l'autorité locale de l'aménagement du territoire seront habilités à accorder un permis d'aménagement à condition toutefois qu'il soit conforme au plan et n'ait pas fait l'objet d'objection pendant la période réglementaire;
- toutes les personnes ayant consulté les documents et émis par écrit des réserves sur les demandes d'aménagement devront être informées de la décision adoptée;
- on devra former les autorités locales à démontrer les raisons pour lesquelles elles accordent par écrit un permis d'aménagement à toute personne le demandant.

Appels

- les organes et les individus ayant émis des réserves à l'encontre de projets particuliers d'aménagement seront habilités à contester la délivrance d'un permis qui ne serait pas conforme au plan général d'aménagement ou de tout permis que se serait accordé l'autorité locale - le Secrétaire d'Etat pourra refuser tout appel dilatoire et condamner aux dépens;
- toute personne ayant émis par écrit des réserves à l'encontre d'une demande d'aménagement, pourra être entendue en appel;
- tous les actes de pourvoi devront paraître dans la presse locale aux frais de la personne faisant appel dans un délai de 7 jours après appel et pendant au moins 2 semaines successives;
- toute personne ayant présenté des réserves par écrit, dans un délai de 21 jours à partir du dernier jour de l'acte de pourvoi, pourra se défendre en appel;
- la législation devra prévoir le principe du financement par des tiers des principales enquêtes publiques aidant à déterminer la politique du gouvernement;

- il conviendra d'amender la réglementation relative aux procédures d'enquêtes des projets d'aménagement en vue:
 - . d'amener les autorités locales à donner à tout le monde la possibilité d'examiner et de prendre copie de toutes les pièces du dossier, y compris celles de l'autorité locale;
 - . de demander aux inspecteurs de donner une justification «claire, pertinente et intelligible» de leur décision;
 - . de demander aux inspecteurs de fournir dans leur rapport des «constatations de faits» individuelles;
 - . de veiller à ce que des sessions soient tenues en soirée si besoin est ;
 - . de porter de 28 à 42 jours le délai de notification de la date d'enquête.
- le *Chief Planning Inspector's Handbook* (Manuel de l'inspecteur en chef de l'aménagement du territoire) devra être mis à la disposition du public et mis à jour régulièrement;
- il conviendra d'établir une nette distinction entre le *Planning Inspectorate* (Inspection de l'aménagement du territoire) et les pouvoirs publics et de l'intégrer dans un nouveau *Land and Environment Court* (tribunal de l'environnement et du territoire) - concernant un plan d'aménagement, le Secrétaire d'Etat pourra faire appel dans un délai de 28 jours à partir de son interjection afin de se prononcer - cette mesure permettrait d'éviter toute dérogation;
- les résultats des débats parlementaires sur le fonctionnement du *Planning Inspectorate* (Inspection de l'aménagement du territoire) devront continuer à paraître dans le Hansard.

Droits d'appel

- les personnes ou organismes intéressés recevront une aide juridique pour les contentieux d'intérêt public;
- tout organe pourra porter devant les tribunaux les décisions d'aménagement indépendamment de sa circonscription. La notion de *locus standi* sera étendue aux problèmes écologiques.

Accès aux documents

- des contrôles seront exercés pour limiter les tarifs excessifs appliqués par les autorités locales à la reproduction des plans d'aménagement et à la photocopie des documents; il conviendrait de publier une circulaire officielle sur l'accès du public aux documents relatifs à l'aménagement du territoire;

- tous les documents techniques et annexes d'un plan d'aménagement devront être publiés et mis à la disposition du public, à un prix raisonnable, dès lors que le dossier est soumis pour consultation officielle;
- un droit d'accès au dossier d'aménagement de l'autorité locale devra être prévu pour tous, à moins de circonstances clairement définies;
- les autorités locales de l'aménagement du territoire devront tenir gratuitement à la disposition du public le calendrier des réunions du Comité ainsi que les documents de référence et assurer la distribution d'un nombre suffisant de copies lors des réunions.

Evaluation des problèmes d'environnement

- il conviendra de développer les possibilités de participation du public à la détermination et à l'élaboration des états relatifs à l'environnement. Ces états devront être mis à la disposition du public à un prix raisonnable;
- un organe de contrôle de l'évaluation des problèmes écologiques devra être institué pour contrôler le fonctionnement du système et veiller à l'application de normes de qualité élevées et contrôler la teneur des évaluations et des états relatifs à l'environnement.

Les obligations liées à l'aménagement du territoire

- toutes les obligations liées à l'aménagement du territoire devront être portées sur un registre mis à la disposition du public pour examen sans aucun frais;
- les autorités locales de l'aménagement devront consulter les intérêts de la collectivité et de l'environnement avant de signer des contrats d'aménagement du territoire.

Entrée en vigueur

- les autorités locales d'aménagement du territoire devront veiller au respect des dispositions de contrôle concernant l'aménagement du territoire. Pour ce faire, elles disposeront du droit d'exiger la représentation des demandes antérieures.

ANNEXE II

ACCES DU PUBLIC AUX DOCUMENTS D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

- COUNCIL FOR THE PROTECTION OF RURAL ENGLAND - CPRE

Ce document présente les résultats d'une étude des autorités locales chargées de l'aménagement, conduite par le CPRE (*Council for the Protection of Rural England*). Tous les conseils de comtés et de districts d'Angleterre et les autorités du Parc National ont été invités à répondre à un questionnaire sur leur réaction face à la mise à disposition du public des documents d'aménagement du territoire.

L'étude du CPRE découle d'initiatives récentes des administrations centrales et locales qui insistent sur l'importance de la participation des citoyens aux décisions en matière de politique. On a assisté, ces dernières années, à une prolifération des communications davantage axées sur les problèmes de l'environnement, des chartes des citoyens et de résolutions prônant la transparence de l'administration. Le CPRE estime qu'il est essentiel d'en tenir compte dans les décisions relatives aux politiques d'environnement et nous voyons dans le système de planification de l'utilisation des sols l'un des principaux secteurs où cette participation pourrait intervenir rapidement. Tous les ans, ce système adopte des dizaines de milliers de décisions qui affectent chaque hectare de l'Angleterre urbaine et rurale : il constitue l'un des plus importants mécanismes du secteur de l'environnement qui permette de rendre des jugements étayés sur les plans d'aménagement et d'utilisation des sols à venir. Il est fondamental de permettre au public d'influer sur ces jugements.

Le public disposait déjà de nombreuses possibilités de participer aux stratégies et aux décisions relatives à l'aménagement du territoire; dernièrement, ces possibilités ont été encore étendues, notamment par l'obligation de rendre publiques toutes les demandes d'aménagement. Il ressort cependant de l'expérience du CPRE que les personnes sont souvent déçues lorsqu'elles sont en contact avec l'Administration de l'utilisation des sols. Nous avons pu constater, au travers de notre réseau de délégations locales et de nos 45.000 membres, que le système ne répond pas encore à son idéal de participation effective du public. Parmi nos principaux sujets de préoccupation, il convient de citer les procédures limitatives, l'absence de moyens, les faibles mesures de protection réglementaire et une conception étroite de la valeur de la participation du public dans les décisions d'aménagement local.

Le public est invité à donner son avis sur les demandes d'aménagement et les plans locaux, et des protections juridiques seront mises en place pour veiller au respect de cette participation. Il ressort toutefois de notre étude que les éléments d'information nécessaires à un avis étayé ne sont pas souvent disponibles ou, s'ils le sont, ils le sont à un prix trop élevé. Fréquemment, on ne peut inspecter les documents que pendant les heures de travail, et la restriction du droit de reproduction ainsi que l'application de prix fort élevés engendrent souvent un sentiment de frustration grave. Même les documents qui sont publiés pour examen par le public, sont transmis à des prix qui dépassent largement les moyens des groupes locaux ou des individus concernés. Il semble que le discours encourageant des hommes politiques à propos de la participation du public n'ait aucune répercussion concrète sur l'aménagement du territoire vécu au quotidien.

Au cours des dernières années, le service de l'aménagement du territoire a réalisé plusieurs études mettant en évidence ce besoin d'amélioration (RTPI 1991, *Planning Aid for London* 1991, *Audit Commission* 1992, *Ramblers' Association* 1993). Ces conclusions sont renforcées par notre étude. S'il apparaît clairement que de nombreuses autorités locales souhaitent encourager l'amélioration de la concertation avec le public sur les problèmes d'aménagement et si on observe de nombreuses innovations pour développer cette participation, l'étude relève cependant de sérieux obstacles freinant la participation du public au processus d'aménagement du territoire. Nous proposons donc une série de réglementations visant à améliorer les pratiques en cours et à atteindre le niveau de responsabilité que méritent les responsables de l'aménagement et le public.

LES RESULTATS DE L'ETUDE

Le CPRE a distribué 345 questionnaires et reçu 293 réponses, soit un taux de réponse de 85%. Nous en remercions les autorités locales concernées. Cette étude fut entreprise en 1992 et nous en donnons ci-après les résultats.

Accès du public aux documents

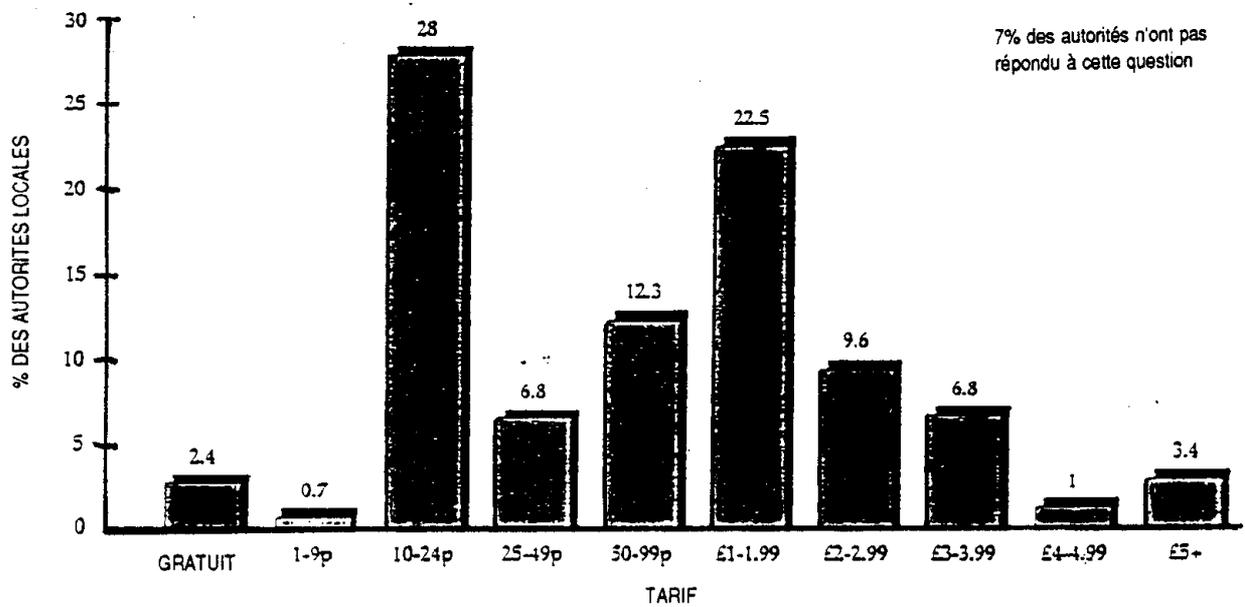
- 50% des autorités locales n'affichent pas les demandes d'aménagement à l'extérieur du service concerné. Les autres lieux d'affichage éventuel comprennent les bibliothèques, les boutiques locales et les conseils paroissiaux;
- un pourcentage de 5% uniquement des autorités locales prennent des dispositions générales pour permettre la consultation des demandes en dehors des heures normales de bureau. A ce pourcentage, vient s'ajouter 1% des autorités locales qui prêtent les dossiers du jour au lendemain et 5% qui fixent des visites sur rendez-vous ou prennent des dispositions pour transmettre les demandes d'aménagement aux personnes ne pouvant pas sortir de chez elles;
- 46% des autorités locales ne permettent pas au public d'emporter des copies des rapports sur l'environnement joints aux demandes d'aménagement qui risquent d'avoir des répercussions importantes sur l'environnement. 24% seulement des autorités transmettent gratuitement les rapports sur l'environnement;
- 86% des autorités locales permettent au public d'accéder aux dossiers concernant les demandes particulières d'aménagement mais un grand nombre attendent d'être à 3 jours seulement de la réunion du Comité de planification.

Frais de photocopies et de reproduction

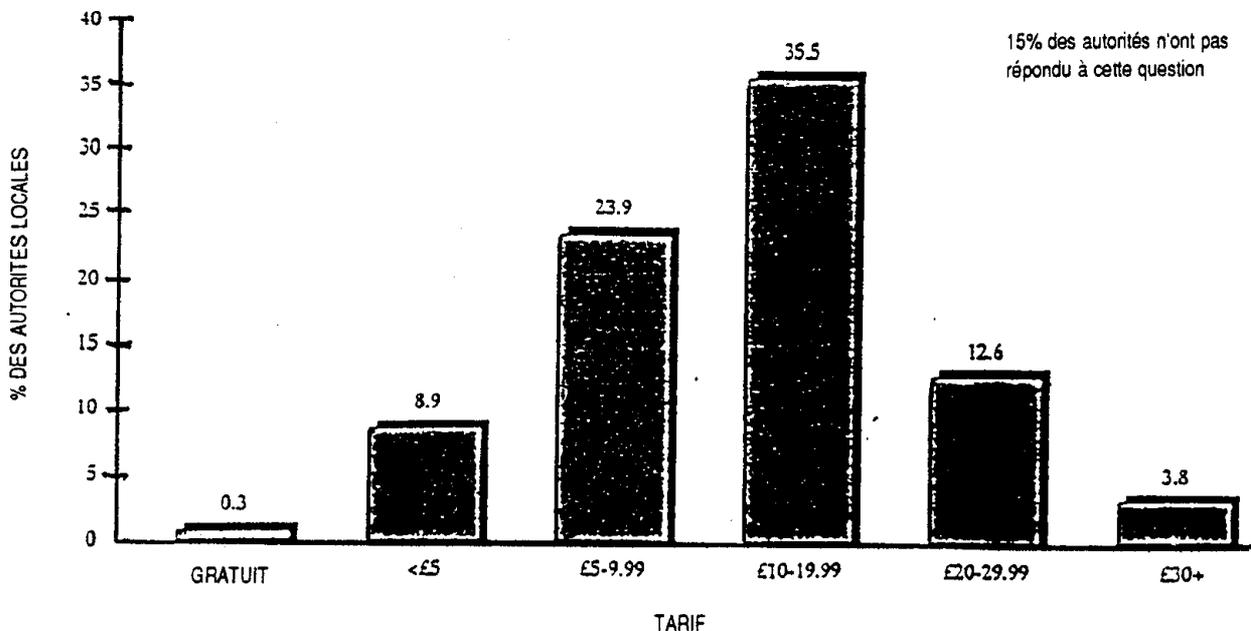
- 6% seulement des autorités locales mettent une photocopieuse à la disposition du public même si cet arrangement permet de réduire le temps passé par le personnel à photocopier les documents et à gérer les dépenses;
- 28% des autorités locales ne permettent pas au public de reproduire les plans joints aux demandes d'aménagement. On s'inquiète beaucoup de ces restrictions qui ont conduit au moins une autorité à refuser l'autorisation de reproduire les plans;

- la tarification varie énormément: la photocopie d'une feuille simple en A4 peut être gratuite (7 autorités) et atteindre 13 livres (Conseil du Comté d'Essex). 10 autorités locales demandent 5 livres ou plus pour un simple feuillet et 43% facturent 1 livre au plus. 31 % facturent moins de 0,35 livre. De nombreuses autorités locales appliquent un tarif dégressif pour de multiples copies, voir le graphique pour plus de détails;
- le tarif concernant les plans structurels et les plans locaux varie de la reproduction gratuite (North Kesteven) à 40 livres (South Norfolk et St Edmundsbury). Plus de 16% des autorités locales facturent 20 livres ou plus. De nombreuses autorités appliquent des tarifs dégressifs pour des résidents locaux ou les collectivités et certaines transmettent ces plans gratuitement. Voir le graphique pour plus de détails.

PRIX D'UNE PHOTOCOPIE FORMAT A4



FRAIS DE REPRODUCTION D'UN PLAN D'AMENAGEMENT



Transmission de l'information

- 25% des autorités locales enfreignent la loi en n'établissant pas la liste des documents de référence qui accompagnent les rapports établis par les agents pour les Comités des *Councils*;
- 77% des autorités locales informent les personnes qui font des commentaires sur les demandes d'aménagement, de l'octroi ou du refus de l'autorisation; cette attitude peut améliorer la mise en place de nouveaux modes d'administration. Des contraintes budgétaires empêchent de nombreuses autorités de transmettre les décisions;
- 73% des autorités locales se bornent à appliquer les dispositions de la Loi pour la publication des demandes d'aménagement qui enfreignent le plan d'aménagement ratifié (par panneaux d'affichage et annonces dans les journaux par exemple). 15 % des autorités locales informent les résidents des demandes de dérogation;
- 26% des autorités locales ne remettent pas un exemplaire gratuit de leurs preuves et de leur déclarations à tous les participants des enquêtes relatives à l'aménagement du territoire.

RECOMMANDATIONS

- 1) Toutes les autorités locales doivent revoir les procédures actuelles de transmission de documents et d'informations relatives à l'aménagement du territoire. Les associations des autorités locales et le *National Planning Forum* devront établir un guide de bonne pratique pour cette transmission et la tarification appliquée. Nous recommandons à cet effet:
 - . l'ouverture des services un soir par semaine et pendant l'heure du déjeuner;
 - . la multiplication des photocopieuses dont peut se servir le public lui-même;
 - . l'extension des emplacements où l'on puisse consulter les demandes d'aménagement et tout autre document (bibliothèque par exemple);
 - . l'application de tarifs peu élevés;
 - . l'affichage des tarifs sur le lieu;
 - . l'encouragement de la transmission, à titre gratuit, des demandes d'aménagement, de listes hebdomadaires et de plans d'aménagement aux groupes locaux intéressés par les problèmes d'aménagement locaux.
- 2) Le Ministère de l'Environnement devra publier, pour la première fois, une circulaire donnant des conseils sur l'accessibilité aux documents et la tarification à appliquer. Cette circulaire mettra en relief les aspects financiers de la garantie d'une participation du public plus efficace et elle devra donner des conseils sur:
 - . le plafond au-delà duquel le coût de reproduction des plans ou des photocopies deviendrait prohibitif aux termes de la législation en cours - *Town and Country Planning - Development Plans* (Réglementations en matière d'aménagement du territoire des villes et du pays - Plan d'aménagement - 1992). D'après son Etude, le CPRE estime qu'il serait judicieux de fixer ce plafond à 20 livres pour les plans de développement et à 0,20 livre la photocopie de feuillets en A4. Toutes les autorités locales devront s'efforcer de réduire encore ces tarifs;

- . les mesures gouvernementales concernant l'obligation de mettre les demandes d'aménagement à la disposition du public pour inspection à toute heure raisonnable (en encourageant l'ouverture des bureaux, l'utilisation des bibliothèques et la fixation des heures minimales hebdomadaires au cours desquelles les documents doivent être mis à disposition).
- 3) Le *Planning Inspectorate* (l'Inspection de l'aménagement du territoire) doit examiner le problème du coût des plans locaux au cours de l'enquête les concernant et donner ses conclusions dans son rapport. La répercussion de ces coûts sur la qualité et l'étendue des consultations publiques doit être évaluée de façon critique.
- 4) Le Ministère de l'Environnement doit publier un autre guide pour l'application de la Loi sur le copyright aux documents d'aménagement du territoire. Ces conséquences doivent être révisées et des amendements à la loi, proposés lorsque son effet est indûment restrictif.
- 5) Les conseils paroissiaux doivent recevoir un exemplaire des demandes d'aménagement et les mettre à disposition pour examen sur demande. Toutes les demandes devront être fournies en 5 exemplaires au moins (au lieu de 4), une copie supplémentaire étant destinée au Conseil paroissial ou à la bibliothèque locale. Cette disposition devrait permettre de consulter les demandes d'aménagement en dehors des heures de bureau.
- 6) Le *Local Government Ombudsman* devra prendre toutes les dispositions contre les autorités locales qui enfreignent la Loi sur la transmission d'informations ou qui ont un comportement déraisonnable face à ces problèmes en appliquant par exemple des coûts excessifs de photocopies.
- 7) Les autorités locales seront tenues de mettre à la disposition du public, sur demande, des exemplaires des demandes d'aménagement et des pièces et/ou plans d'implantation annexes.
- 8) On octroyera un droit d'accès aux documents des demandes d'aménagement à partir de la date d'enregistrement de la demande.
- 9) Le *Town and Country Planning General Development Order 1988* doit être amendé pour obliger les autorités locales à notifier la décision finale aux personnes et organismes qui ont apporté des commentaires écrits sur les demandes d'aménagement.
- 10) On devra amender les règlements régissant la conduite des enquêtes relatives à l'aménagement du territoire pour obliger les autorités locales à transmettre, à titre gratuit et à tous les participants, un exemplaire de leurs preuves et des pièces du dossier.
- 11) Les questions de l'accessibilité aux documents de l'aménagement du territoire doivent s'inscrire dans un examen plus général de la législation et de la politique nationale visant à améliorer la transparence au niveau local, à la suite du livre blanc sur la transparence du gouvernement.

REFERENCES

- Audit Commission (1992) Planning Services - Development Control
- Commission for Local Administration in England (1993) Good Administrative Practice - guidance on good practice
- Planning Aid for London (1991) Access to Planning
- Ramblers' Association (1993) Open Door Planning - access to planning application documents Green Balance
- Royal Town Planning Institute (1991) Planning - is it a service and how can it be effective? Elsworth Sykes Planning.

Nous remercions Helen Balcombe et Henry Oliver pour leur travail approfondi de collecte et d'analyse des résultats de l'Etude ainsi que toutes les autorités locales pour leurs réponses et leurs informations qui nous ont été de grande aide.

S'adresser au CPRE pour obtenir un exemplaire du questionnaire ou tout autre renseignement utile.

PARTICIPATION DU PUBLIC, D'ORGANISATIONS, DE GROUPES D'INTERETS ET D'INDIVIDUS AU PROCESSUS D'AMENAGEMENT ET A LA MISE EN OEUVRE DU PLAN

Associer le public à l'aménagement du territoire

Mme Inger VAABEN
Conseil d'appel de la protection de l'environnement
Copenhague (Danemark)

Depuis 1975, date à laquelle les lois sur l'aménagement du territoire ont fait l'objet au Danemark d'une importante réforme, la participation du public à la préparation des plans, au niveau régional comme au niveau municipal, est devenue une réalité.

Avant cette date, la loi ne prévoyait pour le public que le droit de voir et de commenter les plans d'aménagement locaux avant leur approbation par les autorités municipales et nationales. Toutefois, beaucoup de conseils municipaux avaient pris l'habitude d'informer et d'entendre les résidents sur tous les dossiers d'aménagement local, y compris au chapitre des nouveaux schémas directeurs. Ainsi, à de nombreux égards, la réforme de 1975 n'a fait qu'officialiser une pratique déjà courante dans certaines municipalités.

Les autorités danoises se sont largement inspirées, pour la révision des textes législatifs sur l'aménagement du territoire, de la législation britannique. Le maître mot en la matière a toujours été la décentralisation.

Au début de cette «nouvelle ère de l'aménagement du territoire», les conseils régionaux et municipaux ont déployé de grands efforts pour porter les plans à la connaissance du public. La première «vague» de plans adoptés après la réforme s'est accompagnée d'une série d'expositions, de brochures, de numéros spéciaux publiés dans la presse locale, de réunions organisées dans des lieux publics, ainsi que dans les quartiers. Autant d'initiatives qui ont généralement été encouragées et appréciées par le public.

Mais parfois, ces efforts des pouvoirs publics semblaient quelque peu démesurés par rapport aux résultats qu'on pouvait en attendre. Et il semble que les conseillers aient été plus d'un, a posteriori, à conclure, eux aussi, que la participation du public est un processus à la fois coûteux, qui exige du temps et qui ne rapporte pas grand chose. Parallèlement, de nombreux résidents paraissaient dire que leur participation au processus ne signifiait pas, pour eux, la possibilité d'influer sur le cours des choses de quelque manière que ce soit. Toutes ces frustrations de part et d'autre sont inévitables et inhérentes à tout processus où chacun doit y mettre du sien et où l'on doit tenir compte d'un nombre peut-être excessif d'opinions sur la quasi-totalité des aspects de la vie de la municipalité pour élaborer des plans et des politiques praticables.

Il est un autre aspect dont il convient de tenir compte également, à savoir le reproche, formulé à la fois par les politiciens et les aménageurs, qui estiment trop longue la période qui s'écoule avant que l'on puisse prendre une décision quelconque sur un projet de construction donné. Une situation qui, selon eux, entraîne des retards et des changements «indésirables». Ainsi, la préparation d'un plan local, les auditions organisées pour le commenter et son adoption finale peuvent prendre en tout jusqu'à un an.

On s'accorde généralement pour dire que, depuis la réforme de la législation, les efforts déployés dans la pratique pour associer le plus grand nombre possible de résidents au processus d'aménagement du territoire de la région ou de la municipalité, ont été plutôt modestes.

L'expérience montre que, plus le résident est concerné par le dossier d'aménagement en cause, plus le projet suscite l'intérêt des groupes locaux et des particuliers, plus la volonté d'instaurer un véritable dialogue est sincère. Par conséquent, on note une tendance à organiser des audiences et des réunions sur des aspects restreints de l'aménagement du territoire, par exemple, sur les plans concernant la circulation dans certains quartiers d'une ville, sur un plan local relatif à de petites zones, etc.

Le rôle des associations privées et des organisations non gouvernementales

Les propriétaires fonciers et les associations d'exploitants agricoles, les partis politiques, les associations de conservation des ressources naturelles, les fédérations d'athlétisme, les chambres de commerce, etc. sont autant de groupements auxquels il arrive de participer aux débats sur l'aménagement du territoire. Mais aucun d'entre eux ne jouit d'un droit spécial à être consulté ou à opposer son veto à un plan. Ces mouvements ont le droit d'être entendus au même titre que tout autre citoyen. Il n'est pas rare qu'ils s'entendent avec les conseils régionaux ou municipaux pour souscrire à tous les documents d'urbanisme rendus publics.

La Société danoise de conservation de la nature joue à cet égard un rôle particulier, avec ses 217 comités locaux répartis dans tout le pays. Dans la mesure où elle regroupe entre 5 et 10% de la population danoise, la Société est souvent bien placée pour se faire entendre et ses déclarations ont un certain poids sur l'opinion publique. Ses comités locaux peuvent contester les décisions publiques d'aménagement dans leur région et faire appel aux spécialistes au siège social de la Société, à Copenhague. L'expérience locale ainsi acquise confère également à l'association une certaine influence politique au niveau national.

Le système danois d'aménagement du territoire

Une dizaine d'années après la réforme, les trois lois sur l'aménagement du territoire ont été fusionnées pour ne faire qu'un seul texte, en même temps qu'ont été introduites de nouvelles mesures de décentralisation. Ainsi, l'obligation de faire approuver les plans régionaux par Copenhague a été supprimée par souci de simplification.

Le premier article de la loi sur l'aménagement du territoire souligne que l'aménagement du territoire a pour but :

- de favoriser le développement du pays dans son ensemble, ainsi que celui des comtés et des municipalités qui le composent, en fonction de considérations générales d'aménagement et d'économie;
- de créer et de conserver les édifices, les établissements, les environnements urbains et les paysages d'intérêt national;
- de prévenir la pollution de l'atmosphère, de l'eau et des sols, ainsi que les nuisances sonores;
- d'associer autant que faire se peut le public au processus d'aménagement du territoire.

On pourrait dire que le Danemark possède l'un des systèmes d'aménagement du territoire les plus simples et les plus limpides qui soient, caractérisé par une décentralisation importante des pouvoirs. Les municipalités assument l'entière responsabilité de l'ensemble des décisions d'aménagement dans leur secteur. Les comtés s'occupent, quant à eux, de l'aménagement à l'échelon régional. Le ministère de l'Environnement peut intervenir dans le processus par la publication de règlements ou de directives nationales ou par l'information du public.

Quand des intérêts nationaux sont en jeu, le ministère peut opposer son veto aux décisions des municipalités et des comtés en matière d'aménagement du territoire. La procédure d'appel est également plus simple que celle d'autres pays. Dans la plupart des cas, on ne peut faire appel que pour des questions de légalité et de procédure.

L'aménagement du territoire fait l'objet d'un contrôle politique. Le conseil municipal doit publier ses projets de plans municipaux et locaux; après une période de commentaires par le public, le conseil peut adopter le plan, assorti de tous les changements nécessaires pour tenir compte des remarques ou des objections du public ou de l'Etat. Il en va de même pour les conseils de comté et l'aménagement régional. Chaque conseil municipal ou de comté doit réviser et mettre à jour les plans municipaux ou régionaux tous les quatre ans (ce qui correspondent au mandat des élus locaux). La participation du public constitue un élément important du processus d'aménagement du territoire. Avant de proposer ou d'amender un plan, la municipalité doit donner aux résidents la possibilité de soumettre ses idées et ses propositions quant aux actions d'aménagement envisagées. Lorsque le projet de plan est ensuite publié, accompagné de son rapport, le public dispose d'un délai minimum de huit semaines pour faire connaître ses objections et ses propositions de modifications. Les mêmes

règles s'appliquent aux projets ou aux amendements de plans régionaux. Pour ce qui est des projets de plans locaux, la période légale de consultation du public est également de huit semaines.

La protection de l'environnement prend de plus en plus d'importance dans l'organisation de l'espace. La nécessité de favoriser un développement durable a été prise en compte dans la loi, ainsi que dans la pratique des comtés et des municipalités. Ainsi, c'est dans le cadre de l'aménagement régional que l'on décide de la localisation des entreprises industrielles polluantes et de la protection des ressources en eau et de la nature.

En ce qui concerne l'aménagement du territoire au niveau municipal, il a pour fonction de protéger et d'améliorer l'environnement urbain, notamment les caractéristiques architecturales et les espaces verts, de promouvoir les initiatives d'écologie urbaine et de lutter contre le bruit des transports et des entreprises.

L'étude d'impact sur l'environnement fait partie intégrante de la loi, conformément à une directive de l'Union européenne. Ce texte stipule que les projets publics et privés qui risquent d'avoir une incidence notable sur l'environnement doivent faire l'objet d'une étude d'impact et d'une consultation du public avant d'être entrepris. Le but de la démarche consiste à veiller à ce que l'on tienne compte à l'avance de tous les effets connus sur l'environnement et que l'on prenne toutes les mesures nécessaires pour protéger la nature. Ce sont normalement les comtés qui se chargent de cette évaluation dans le cadre de l'aménagement régional, mais l'Etat le fait au titre d'une directive nationale d'aménagement du territoire pour les projets faisant l'objet d'une loi spéciale.

Bilan de l'expérience acquise

Après une vingtaine d'années de pratique de l'aménagement du territoire, le Danemark a constaté que les habitudes en matière de notification du public et de mesures destinées à associer la population au processus d'aménagement du territoire variaient d'un endroit à l'autre du pays.

C'est un thème qui fait rarement l'objet de rapports et de discussions entre les aménageurs. On ne voit pas souvent la presse se faire l'écho d'opinions concernant un plan d'aménagement du territoire. Est-ce à dire que nous aurions donc de quoi être assez satisfaits de notre pratique en matière d'aménagement du territoire et de participation du public au processus?

Mais comme le montrent certains des exemples suivants, le public ne comprend pas toujours très bien les textes officiels qui régissent sa participation au processus d'aménagement du territoire. Par ailleurs, les décisions politiques relatives à certains plans et projets provoquent chez la population un sentiment général de frustration qui peut agir sur le climat politique local.

Trois exemples

Voici trois exemples récents de cas où l'opinion du public a été sollicitée et, parfois, contestée. Ces exemples se rapportent à différents échelons de l'administration. De même, on notera

selon les cas un certain nombre de variations dans le respect des règles applicables à la participation du public à l'aménagement du territoire, tel que je viens de le présenter.

Le choix des exemples a pour but de montrer que les règles officielles afférentes à la participation du public ne font pas toujours l'objet d'une même interprétation. Par ailleurs, il peut arriver qu'une appréciation commune des règles de la démocratie puisse l'emporter et conduire à un vaste débat public.

Puis, je rattacherai ces exemples aux discussions qui ont eu lieu récemment entre les aménageurs au Danemark.

Exemple n°1

Lorsque des intérêts considérables sont en jeu, le débat public peut être difficile et le poids de l'opinion des résidents assez négligeable.

Burmeister & Wain, Christianshavn, centre de Copenhague - un premier chantier au coeur de la capitale

Il s'agit d'un quartier situé à proximité du port intérieur, juste en face du château de Christiansborg et des édifices administratifs. Des centaines de milliers de personnes passent par là tous les jours. C'est une zone qu'occupait jadis l'usine de B&W (fabricant de moteurs pour bateaux), qui y avait installé ses magasins, ses usines de production et ses bureaux.

Le secteur a été racheté en 1987 par DFC, un promoteur qui avait l'intention de préserver l'essentiel des bâtiments existants, de les rénover pour y installer des entreprises privées (fabrication et commerces) et des équipements pour les ensembles résidentiels du quartier et de bâtir 200 nouveaux appartements.

Mais la municipalité de Copenhague avait d'autres projets pour cette zone, puisqu'elle voulait y aménager des logements et utiliser le reste des locaux pour agrandir les bureaux du siège social d'une banque voisine.

Le promoteur a donc dû revoir sa copie et dresser un nouveau plan en doublant le nombre de logements prévus, avec une démolition de la quasi-totalité des bâtiments existants, dont le public avait pourtant réclamé la préservation. Le nouveau plan prévoyait la construction de 500 appartements privés, d'un hôtel, d'une galerie commerciale, ainsi que l'aménagement de 20 000 mètres carrés de locaux réservés à des fins commerciales. Le plafond de densité maximale a été porté de 150 à 180 pour cent.

Il a été estimé que, sur le plan de la circulation, la mise en oeuvre de ce nouveau plan entraînerait une augmentation du nombre des véhicules automobiles dans le quartier (+ 7000), tous contraints d'emprunter la même voie pour accéder à l'une des rues les plus fréquentées traversant le centre de Copenhague.

Cette décision a provoqué un véritable tollé de la part des résidents locaux. La bibliothèque, les crèches et la piscine prévus dans l'ancien plan avaient été supprimés dans le nouveau projet, et aucun équipement collectif supplémentaire n'avait été prévu pour les 500 appartements dont on prévoyait la construction.

Une réunion publique

Contrairement à ce qui se fait d'habitude, le promoteur privé a alors décidé d'inviter à une réunion publique tous les résidents du quartier de Christianshavn, qui sont venus bien plus nombreux que lors des rencontres du même type organisées par la municipalité. Il est clairement apparu que la population était fortement opposée au plan et qu'elle doutait de ses mérites supposés. La rencontre a été longuement commentée dans la presse, qui s'est d'ailleurs fait l'écho des sentiments du public en les confirmant.

Un public qui participe n'est pas nécessairement un public influent!

Finale­ment, le conseil municipal de Copenhague a adopté un plan conforme aux indications des promoteurs. La plupart des édifices existants ont été démolis. Un ou deux ans plus tard, le promoteur en question a fait faillite et aujourd'hui, le chantier (situé au coeur de Copenhague) est abandonné depuis six ans.

Exemple n°2

Depuis de nombreuses années, le public, la presse et les politiciens discutaient de la construction éventuelle d'un pont ou d'un tunnel reliant le Danemark à la Suède. Mais il a toujours été clairement dit que cette liaison ne pourrait se faire avant la construction en cours, d'un lien fixe Storebelt entre l'île de Sjælland et Funen.

Quand le temps est venu de prendre une décision finale sur la liaison avec la Suède, le débat normal et couramment accepté au Parlement danois a posé quelques difficultés. Parallèlement, le public avait beaucoup de mal à accepter et à comprendre qu'un investissement dans un pont de ces dimensions était une affaire d'Etat, dans le cadre de laquelle la population devait se faire entendre par l'intermédiaire de ses représentants élus au Parlement.

Le projet d'Øresund

En 1991, le Danemark et la Suède ont signé un accord prévoyant l'aménagement d'un pont ou d'un tunnel qui traverserait le détroit d'Øresund, reliant Copenhague à Malmö. Le projet a été subordonné à la réalisation préalable d'un certain nombre d'enquêtes, notamment des études d'impact sur l'environnement pour évaluer, par exemple, l'incidence du projet sur l'écoulement des eaux entre la mer Baltique et la mer du Nord.

Un mois après l'entente officielle entre les deux pays, le parlement danois a adopté une loi prévoyant la construction d'un tunnel et d'un pont rail-route.

La question a fait l'objet d'un débat animé, tant avant qu'après l'adoption de la loi. Les partis politiques opposés au projet comme le public ont toujours eu bien du mal à comprendre l'utilité d'une telle infrastructure sur le plan de la circulation automobile, la conception du projet (pourquoi ne pas avoir opté pour un tunnel ferroviaire uniquement?) et les arguments invoqués par les partisans, qui prétendaient que cette infrastructure entraînerait une croissance dans presque tous les domaines du commerce et de la recherche, amener plus de diversité dans la vie citadine, au niveau de l'éducation, etc. et attirer les investisseurs étrangers dans la région. Un nouveau pôle de croissance européenne d'après certains, une entreprise inutile, pour d'autres.

Le plus étonnant pour les uns et pour les autres, c'est qu'il n'y a eu, au Parlement danois, pour ainsi dire aucun débat sur d'éventuelles solutions de rechange ou sur d'autres configurations possibles avant la décision politique finale. Les partis de la majorité semblent s'en être tenus à leurs négociations avec les Suédois et à un projet unique, celui qui est finalement en cours de réalisation. Ainsi, le débat à l'Assemblée nationale est apparu, dès le début, comme une simple formalité, ce qui est rare au Danemark. A aucun moment, le parlement n'a manifesté l'intention d'envisager d'autres solutions ou d'ouvrir un débat avec le public, bien que les organisations suédoises et danoises, privées ou publiques, de protection de la nature aient souligné qu'on était loin d'avoir approfondi les conséquences du projet sur l'environnement.

La presse s'est longuement étendue sur ce qui peut sembler être un point de détail, les prévisions en matière de circulation automobile, qui avaient tendance à croître au rythme des coûts du projet. Le montant du péage à verser pour franchir le futur pont, déterminé par une décision politique, a été aligné sur le prix actuel de la traversée en transbordeur. Ainsi, lorsque les coûts du projet sont en hausse, il faut que les prévisions concernant le nombre de véhicules qui vont emprunter le pont à l'avenir progressent d'autant pour éviter un relèvement des tarifs dans la période d'amortissement de trente ans.

Les opposants au projet n'ont pas manqué de le critiquer sévèrement. Certains y voient une conspiration internationale dont le but serait de faire du Danemark une passerelle entre la Norvège et la Suède, d'une part, et l'Allemagne, d'autre part. Nombreux sont ceux qui semblent incapables de comprendre les chiffres avancés par les défenseurs du projet en matière de population urbaine, d'équipements des grandes villes, de capacités portuaires, de centres de connaissance (par ex., les universités), d'économies de temps de trajet et bien d'autres statistiques encore avancées pour décrire un nouveau pôle de croissance et le comparer à ceux qui existent ailleurs en Europe. On voit mal comment on pourrait prouver que la croissance économique de cette «mégarégion» urbaine pourrait être supérieure à celle des deux villes réunies. En d'autres termes, comment 2 et 2 pourraient-ils faire 5?

Au lieu du débat politique qu'il aurait souhaité sur le pourquoi et le comment, le public s'est vu offrir la possibilité d'étudier et de commenter les plans relatifs aux liaisons ferroviaires et routières avec le pont sur l'île d'Amager et dans certains quartiers de Copenhague. En 1992, le Groupe d'Øresund a organisé une audience publique au sujet de ces plans, un débat qui a donné lieu à un grand nombre de protestations et de propositions de solutions de rechange. Au terme de cette période d'auditions, les plans originaux ont tout simplement été confirmés dans leur version originale.

Le fait que la participation publique n'ait eu aucune place ou influence dans les décisions politiques sur ce dossier, que ce soit au moment de la conception d'ensemble du projet ou de la définition des détails, montre qu'il serait utile d'avoir, au Danemark, une discussion sur la relation actuelle entre démocratie représentative et participation du public (voir plus loin le passage intitulé «L'arrogance du pouvoir»).

Exemple n°3

Les réunions publiques à Vejle, dans l'Est du Jylland

Le troisième exemple concerne Vejle, l'une des plus importantes municipalités du Jylland, avec 45 000 habitants environ. L'expérience des grandes réunions publiques organisées dans

les villes du centre sur l'avenir de la collectivité et d'un plan municipal a amené le conseil municipal de cette localité à envisager une autre manière de rencontrer le public.

Les idéaux et les espoirs du lendemain de la réforme de l'aménagement du territoire, alors que l'on attendait encore beaucoup de la démocratisation du processus, ont cédé la place aujourd'hui à des méthodes beaucoup moins romantiques. En effet, les autorités ont constaté qu'il était souvent difficile d'associer le public aux décisions, à moins de commettre ce que la municipalité de Vejle assimilait à un «empiétement» sur ses prérogatives. Par ailleurs, les efforts plutôt tièdes et minimaux consentis par les conseils municipaux pour informer et écouter le public n'ont donné que très peu de résultats, sinon aucun.

Le conseil municipal de Vejle a donc décidé d'aborder le public avec un esprit ouvert et d'organiser des réunions dans toutes les petites communes de la circonscription. Il s'agissait de lancer un débat sur les problèmes locaux et, en même temps, de profiter de l'occasion pour ouvrir une discussion sur les problèmes, les solutions et les perspectives en matière d'aménagement, dans le cadre du plan municipal, d'une période de douze ans. Une invitation personnelle a été adressée à tous les foyers pour les convier aux réunions, de même que des avis ont été publiés dans la presse locale. Une brochure spéciale a été réalisée et distribuée gratuitement, qui contenait une brève description des actions précédentes d'aménagement et des problèmes actuels dans ce domaine. Les organisations locales ont été invitées à ouvrir un débat interne et à participer aux réunions publiques locales.

L'opération aurait été un succès, d'après la municipalité. Un total de 1000 personnes ont assisté aux 9 réunions organisées, qui ont toutes été mentionnées ou commentées dans la presse locale et, d'une façon générale, l'initiative a été favorablement accueillie. Les débats qui ont eu lieu et le souci de la vie quotidienne dans le quartier manifesté par les autorités comme par la population sont autant d'éléments considérés comme témoignant d'une véritable implication des résidents dans la vie locale et dans l'aménagement du territoire. Bien entendu, ces discussions furent l'occasion pour certains de lancer de «folles» propositions, mais beaucoup ont formulé des idées intéressantes relatives à certains aspects de l'aménagement comme le logement des personnes âgées, la gestion de la circulation automobile, la préservation des espaces verts, etc.

Puis, des groupes de travail se sont formés à l'échelon local afin de prolonger le débat au fur et à mesure de la mise en oeuvre du plan municipal.

L'avenir dira si la municipalité de Vejle a réussi ou non dans son entreprise. Tout dépendra de la façon dont les plans sont exécutés.

Les appels

Le public est-il satisfait de la qualité de l'aménagement du territoire?

Si l'on se fonde, pour répondre à cette question, sur le nombre des appels interjetés pour des questions de légalité et de procédure liées aux décisions des municipalités et des comtés en matière d'aménagement du territoire, la réponse doit être positive!

On compte au Danemark un total de 275 municipalités et de 14 comtés. Le Conseil d'appel de la protection de l'environnement reçoit chaque année quelque 500 demandes d'appel, soit

moins de deux appels par organisme responsable d'aménagement du territoire. On note une concentration des affaires dans les municipalités d'une certaine dimension, caractérisées par d'importantes activités d'aménagement du territoire et une plus forte densité de population.

On aurait pu penser que le nombre des procédures augmenterait à partir du moment où il est devenu possible pour la population de porter plainte ou d'interjeter appel pour contester le manque de qualité d'un plan, par exemple. Mais au Danemark, c'est au conseil municipal responsable qu'incombe l'entière responsabilité, dans le cadre des dispositions de la loi sur l'aménagement du territoire, de décider du contenu du plan.

Le débat actuel sur la participation du public à l'aménagement du territoire

«Rationalité et pouvoir»

Bent Flyvbjerg, théoricien danois de l'aménagement du territoire et professeur à l'Université de Aalborg, dans le nord du Jylland, a soutenu en 1991 sa thèse de doctorat intitulée «Rationalité et pouvoir». La soutenance de cette thèse et sa publication ont remis le thème de l'aménagement du territoire à l'ordre du jour des débats dans la presse et parmi les politiciens, et ce pendant un certain temps, ce qui peut sembler quelque peu extraordinaire.

Dans sa thèse, Flyvbjerg s'est servi de l'exemple de l'aménagement d'une nouvelle gare routière au centre de Aalborg pour mettre en évidence les «rapports de force» qui se jouent en matière de planification et d'aménagement du territoire. L'auteur est parti de ce cas précis pour interpréter les relations entre connaissance et décisions, ou entre rationalité et pouvoir, sur la scène locale. Normalement, on dit que «savoir, c'est pouvoir», mais Flyvbjerg inverse le dicton et dit au contraire que «pouvoir, c'est savoir». Il souligne et explique que les instances responsables de l'aménagement du territoire ont le pouvoir de décider des éléments d'information qu'elles veulent ou non retenir dans le cadre d'une opération donnée et de celles qu'elles estiment insignifiantes.

Flyvbjerg décompose le processus d'aménagement du territoire en quatre phases :

- la genèse (formulation de l'idée)
- la conception du projet
- son approbation
- sa mise en oeuvre

Normalement, seules deux de ces étapes (la conception et l'approbation) sont «visibles» pour le public. Mais en réalité, elles sont peut-être moins importantes que les autres. En effet, la première (genèse) et la dernière (la mise en oeuvre) sont déterminantes pour les plans préparés et pour les résultats obtenus.

La genèse

La sélection des éléments qui seront en fin de compte soumis à l'approbation des instances responsables de l'aménagement du territoire permet de formuler l'idée qui sous-tend le plan et les négociations préalables entre politiciens et fonctionnaires, entre politiciens et groupements extérieurs à la mairie, souvent les représentants d'intérêts commerciaux locaux ou d'autres autorités politiques. C'est ici que commence la lutte entre pouvoir et rationalité.

La conception et l'approbation du projet

Il s'agit ici de préciser les moyens dont on dispose et les considérations politiques, de prendre en compte les plans et la législation existants, de préparer les plans et les solutions de rechange, etc. Ces phases se déroulent conformément à des règles communément admises; quand elles ne sont pas entièrement publiques, il est prévu que le plan final et le traitement réservé par les pouvoirs publics aux remarques et aux suggestions issues de la période d'audition seront rendus publics.

La mise en oeuvre du projet

Bent Flyvbjerg estime que cette phase est au coeur même du processus d'aménagement du territoire: «L'aménagement du territoire et les décisions politiques ne servent à rien s'ils ne sont pas mis en oeuvre». La thèse consiste à dire que les conséquences indésirables et imprévues d'un plan donné sont au moins aussi importantes que les effets prévus et voulus.

Flyvbjerg recommande aux politiciens de rejeter les plans qui ne sont pas assortis d'une stratégie de mise en oeuvre et aux aménageurs de ne pas en soumettre.

Pour en revenir à nos trois études de cas et pour reprendre la terminologie de Bent Flyvbjerg, les deux premiers exemples montrent comment la genèse a pris le pas sur la conception et sur l'approbation du plan, y compris sur la participation du public.

En outre, l'exemple de Christianshavn montre que le stade de la mise en oeuvre n'a jamais été possible, si l'on suppose les conditions économiques implicites comme étant données.

En ce qui a trait au projet d'Øresund, la mise en oeuvre a été jugée à telle point essentielle qu'on a bien failli ne pas tenir compte des règles applicables en matière de participation du public. Dans le premier cas, on a abouti à la rédaction d'un troisième plan, mis en oeuvre par des tierces parties. Quant aux conséquences du projet d'Øresund, il est encore trop tôt pour qu'on puisse les tirer.

L'arrogance du pouvoir

Au Danemark, c'est par tradition que nous consultons le public, les électeurs, avant toute décision importante. Récemment, nous avons eu deux scrutins sur l'UE et sur le traité de Maastricht dont le résultat a, dans les deux cas, surpris les partis politiques au pouvoir. La dernière fois, seule une petite majorité s'est déclarée en faveur de l'acceptation du traité.

Au sujet de ces deux consultations électorales, David Rehling, directeur général de la Société danoise de conservation de la nature nous explique que la volonté des politiciens d'associer le public à l'aménagement du territoire semble céder la place à un durcissement du processus décisionnel. Il estime que, lorsque les politiciens n'arrivent pas à régler les grands problèmes, comme la montée du chômage, ils ont tendance à faire état de leurs compétences dans d'autres domaines moins importants et moins compliqués. Ainsi, dans le cas du projet d'Øresund, Lone Dybkjær, ancien ministre de l'environnement et actuellement membre du Parlement Européen a déclaré que toute cette affaire était «le meilleur moyen pour les politiciens de se faire détester par le public».

Bien entendu, il existe des différences entre les politiques nationales, régionales et municipales. Mais le risque existe que ces attitudes caractéristiques de la capitale gagnent peu à peu le reste du pays et ne détruisent ou ne sapent ce faisant les traditions locales de consultation du public dans le cadre d'un débat ouvert.

Le Danemark est un pays qui a derrière lui une longue pratique de la démocratie. Les décisions en matière d'aménagement du territoire, aussi impopulaires soit-elles, sont beaucoup mieux acceptées quand elles ont été prises avec la participation du public.

Perspectives

Après une longue période de croissance (la superficie des zones urbaines au Danemark a doublé depuis la deuxième guerre mondiale), nous traversons désormais une période de stagnation ou de consolidation. Il ne s'agit plus tant d'aménager de nouvelles zones que de réhabiliter les agglomérations urbaines.

Dans certaines régions urbaines, les conséquences du chômage, des problèmes sociaux et des difficultés qui éclatent dans les régions où vivent un nombre relativement élevé d'étrangers sont de plus en plus visibles et tendent à altérer notre image de la société. Dans les grandes villes, on entend désormais parler de «ghettoïsation» pour désigner la concentration dans certains quartiers des problèmes sociaux, de l'alcoolisme, de la toxicomanie, de la violence et de la délinquance.

Dans d'autres quartiers, la population est faite de jeunes étudiants et de retraités n'ayant que des revenus modestes. De plus, les jeunes forment un groupe particulièrement mobile, appelé, pendant de courtes périodes de temps, à quitter leurs parents pour aller à la ville et fuir l'ennui des banlieues.

Ceux qui en ont les moyens font le trajet en sens inverse et quittent la ville pour s'installer en banlieue, désertant ainsi les vieux quartiers du centre, dont l'ordre social s'effondre alors.

Ce nouveau clivage entre quartiers «riches» et quartiers «pauvres» est généralement mal accepté par les politiciens danois, qui voudraient que les choses soient comme avant et il rend d'autant plus difficile l'instauration d'un dialogue sur les problèmes d'aménagement du territoire. A quels interlocuteurs faut-il s'adresser quand les habitants du quartier changent en permanence?

Il est d'autant plus délicat, par ailleurs, de mener à bien des projets de réhabilitation urbaine quand on a affaire à des intérêts contradictoires, dans la mesure où ces programmes supposent la participation et l'acceptation des résidents concernés. Le problème est encore plus difficile quand on a en face de soi des groupes qui ne sont ni habitués ni intéressés à participer à un débat sur les questions d'aménagement du territoire ou qui n'en saisissent pas tous les enjeux.

Si le citoyen «normal, intéressé» est une espèce de plus en plus rare et si l'objectif de l'aménagement du territoire n'est plus la croissance ou la construction de nouveaux quartiers résidentiels, mais la réforme et l'amélioration de nos villes, comment savoir où est la frontière entre l'aménagement du territoire et ses règles en matière de participation du public et la politique sociale?

Autant de questions et d'opinions évoquées récemment par le sociologue danois Leif Thomsen.

Peut-être avons-nous des leçons à tirer de l'expérience de la municipalité de Vejle? Ou encore du domaine des logements sociaux (20 pour cent de l'ensemble des logements au Danemark) où, depuis un ou deux ans, la gestion centralisée a été remplacée par un système de décentralisation des pouvoirs et des responsabilités économiques?

Conclusions

Dans la mesure où l'on peut se hasarder à tirer des conclusions pour d'autres pays et où l'expérience danoise en matière d'aménagement du territoire peut servir à d'autres, voici les points qui nous paraissent essentiels :

- c'est en fait à l'échelon local que les gens sont véritablement intéressés et disposés à participer à l'élaboration des décisions qui les concernent directement;
- on a tendance à rechercher chez les hommes politiques une volonté de mettre de l'avant les questions d'aménagement du territoire, d'écouter et de laisser le public décider des choix à faire ou fournir des arguments à l'appui des ses opinions;
- la participation est inhérente au processus démocratique. En général, le strict respect des règles n'est pas un argument que l'on peut valablement invoquer pour se soustraire à un véritable dialogue;
- la société est en constante évolution, de même que les conditions de l'aménagement du territoire et de sa mise en oeuvre. Si les conditions de mise en oeuvre sont modifiées, il faut réviser le plan et consulter le public. Autrement, les plans risquent d'être considérés comme de peu d'importance par la société, et la participation risque de n'être plus qu'une formalité;
- si la société évolue, les modalités du débat et l'identité des parties intéressées par ce débat risquent de changer aussi. Les politiciens, l'administration comme les citoyens doivent comprendre la nécessité de mener un dialogue à plusieurs niveaux et sous plusieurs formes, que ce soit par une «conférence» sur l'Internet, une étude des plans municipaux par des élèves en classe ou une réunion entre politiciens, travailleurs sociaux et résidents du quartiers dérangés par des bandes de jeunes délinquants ou autres problèmes sociaux en passe de devenir incontrôlables.

Ces diverses considérations ne sont pas très techniques. J'espère toutefois que leur contribution à l'objectif de la participation sera comprise et acceptée.

Annexe

Danemark

La révision des plans régionaux et municipaux dans le cadre de l'aménagement du territoire

1. La participation préalable du public

- appel aux idées et aux propositions du public;
- rapport sur les initiatives antérieures en matière d'aménagement du territoire;
- respect d'un délai d'au moins huit semaines;
- campagne d'information.

2. Projet de plan régional ou municipal

- préparation;
- contacts avec les autres autorités;
- approbation de la proposition par le conseil de comté ou le conseil municipal.

3. Publication de la proposition

- respect d'un délai d'au moins huit semaines pour la formulation d'objections;
- envoi de la proposition au ministère de l'Environnement et à d'autres instances aux niveaux du pouvoir central, du comté ou de la municipalité;
- évaluation de la proposition par les instances étatiques; possibilité de rejet du plan régional et de recours au plan municipal.

4. Adoption du plan

- dépouillement et prise en compte des commentaires et des objections du public et des autorités;
- modifications, le cas échéant;
- adoption du plan s'il n'y a pas de veto ou de recours à un autre plan;
- négociations en cas de veto ou de recours à un autre plan;
- s'il n'y a pas d'accord, la décision revient au ministère de l'Environnement.

5. Publication du plan final

- publication;
- envoi du plan aux autorités compétentes.

6. Gestion du plan

- le conseil de comté veille à ce que les projets de plans municipaux et locaux soient en conformité avec le plan régional;
- mise en oeuvre du plan par le conseil régional ou municipal.

7. Révision du plan tous les 4 ans



PARTICIPATION DU PUBLIC, D'ORGANISATIONS, DE GROUPES D'INTERETS ET D'INDIVIDUS AU PROCESSUS D'AMENAGEMENT ET A LA MISE EN OEUVRE DU PLAN

Stratégies européennes

M. Bogdan WYPOREK
Société des Urbanistes polonais
Varsovie (Pologne)

I. INTRODUCTION

La période de transition actuelle en Pologne, qui a débuté en 1989, se caractérise par des mutations économiques et politiques profondes et rapides. Le passage d'un système de planification centralisée à une économie de marché a touché tous les domaines de la vie sociale, économique et politique. Sous l'effet de l'évolution récente, l'aménagement du territoire et la participation du public à ce processus connaît aussi des possibilités et des conditions nouvelles.

Les changements les plus importants dans le domaine de l'aménagement du territoire résultent de la désintégration du système centralisé dans lequel, aux niveaux local et régional, l'administration publique n'était qu'un relais des autorités centrales. Les élections locales en mai 1990 ont représenté la première étape d'une refonte des structures étatiques. Ces élections pleinement démocratiques, remportées par les Comités civiques et les groupes de Solidarité, ont transformé les administrations municipales en représentants authentiques des communautés locales.

En Pologne, la responsabilité de l'aménagement du territoire a pour l'essentiel, était confiée aux pouvoirs locaux à partir de 1990 conformément à la législation pertinente. Conséquence de cette évolution capitale, le rôle et la position des intervenants (dans le processus d'aménagement) se sont trouvés considérablement modifiés. Depuis le 1er janvier 1995, date à laquelle

la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire est entrée en vigueur, les procédures adoptées favorisent la transparence du processus d'aménagement et renforcent les occasions de participation effective du public, notamment au niveau local.

II. LE SYSTEME D'AMENAGEMENT ET LA PARTICIPATION DU PUBLIC PENDANT LA PERIODE DE TRANSITION EN POLOGNE (1990-1995)

Participation du public avant 1990

Les possibilités de participation du public au processus d'aménagement ont considérablement évolué en Pologne ces cinquante dernières années. S'agissant des individus, elles étaient très limitées de 1945 au début des années 80. Certaines ONG - et surtout les associations professionnelles prestigieuses - avaient l'occasion de présenter leur opinion sur les questions d'aménagement et de contester parfois des solutions retenues, mais elles n'étaient que très rarement entendues.

La première étape conduisant à une procédure plus démocratique d'aménagement local et à l'acceptation d'une participation limitée du public a été marquée par la loi sur l'aménagement du territoire de 1984. Un «comité local d'aménagement» ayant voix consultative, devait être désigné dans le cadre de l'élaboration de tout plan d'aménagement local. Il comprenait des représentants de l'administration, des pouvoirs locaux, des ONG et des professionnels. Pour la première fois depuis 1945, la participation des pouvoirs locaux était officiellement reconnue. Bien que limitée, la participation du public a fait par la suite partie intégrante du processus d'aménagement. Dans la plupart des cas, elle a joué un rôle très positif lors de l'élaboration des projets d'aménagement.

Début du processus de transformation

La participation du public au processus d'aménagement dans un système démocratique est une expérience relativement récente en Pologne. Il faut se souvenir que le système de l'administration autonome locale n'a été créé par des amendements constitutionnels qu'en 1990. Cette réforme a aussi fait évoluer le fonctionnement des systèmes d'aménagement local. Pour la première fois, toutes les compétences liées à l'aménagement local ont été confiées à des entités autonomes démocratiquement élues, qui ont supplanté les échelons intermédiaires de l'administration centrale. Cependant, pour diverses raisons, l'élaboration de la nouvelle législation sur l'administration du territoire, commencée en 1990, n'a abouti que près de cinq ans plus tard, jusqu'à la promulgation de la loi sur l'aménagement du territoire. Aussi, certaines contradictions et le manque de cohérence de la législation, des politiques et des textes relatifs à l'aménagement du territoire ont persisté jusqu'à la fin de l'année 1994.

En raison de cette situation, la tâche des nouveaux pouvoirs locaux a été difficile pendant la période 1990-1995, car ils devaient concilier les nouvelles exigences tout en se tenant dans le même temps aux prescriptions anciennes toujours en vigueur. L'évolution de l'aménagement du territoire n'a donc pas été aussi spectaculaire et visible que pour les questions politiques. Pour l'homme de la rue, qui considérait depuis des dizaines d'années tout organisme d'aménagement comme faisant partie du système oppressif, les changements apportés

semblaient plutôt insuffisants. Néanmoins, au cours des deux ou trois dernières années, une amélioration notable a été constatée dans les opérations d'aménagement du territoire menées par certains pouvoirs locaux. Nombre d'entre eux coopèrent harmonieusement avec les aménageurs et sont ouverts à la participation du public et des ONG. D'autres, par contre, restent réticents à l'idée de collaborer, car ils continuent d'estimer que l'administration doit avant tout décider, sans écouter l'avis des citoyens.

Divers exemples de participation du public à l'aménagement du territoire ces dernières années

Les cas présentés ci-dessous ont été sélectionnés pour illustrer la participation du public à différents niveaux de l'aménagement pour des projets d'échelle et d'ampleur variables:

Dans la petite ville de Krzeszów: En 1994, lors de l'élaboration du plan d'aménagement, l'aménageur en chef a organisé une série de réunions avec les habitants. Ceux-ci ont choisi et soutenu une version plus ambitieuse du projet de plan. Pour appuyer le programme de rénovation de monuments historiques, ils ont créé une fondation (société à but non lucratif). La communauté locale, très active, a noué des relations avec des ONG d'autres villes de la région pour échanger leurs expériences et coordonner certaines activités.

Szczecin - rénovation du centre-ville: Le projet de rénovation a démarré en 1992. D'emblée, la communauté locale était divisée, un groupe soutenant le programme, l'autre contestant l'opération. En fin de compte, partisans et adversaires du projet ont créé deux associations: «Logement et emploi» d'une part, et «Nouvelle sécession» d'autre part, aux objectifs opposés. Au terme d'une campagne d'information bien organisée, le nombre des personnes favorables au programme de rénovation a considérablement augmenté. Grâce à un large soutien du public, ce programme a été étendu, si bien que les travaux de réhabilitation se poursuivent actuellement.

Cracovie: Les associations locales, en particulier le «Comité civique pour la réhabilitation de la vieille ville de Cracovie» et le «Club écologique de Cracovie», ont joué un rôle très actif dans la mise en oeuvre du programme de réhabilitation et de conservation de la vieille ville. La réussite la plus spectaculaire d'une campagne de plusieurs années menée par ces deux associations a été la fermeture de l'usine chimique et d'un atelier de l'aciérie, qui polluaient gravement la vieille ville.

Varsovie: un comité consultatif d'aménagement, composé d'experts, de spécialistes et de représentants des ONG et des autorités locales, a été créé lors de l'élaboration du plan directeur de Varsovie. Sa tâche première était de conseiller l'équipe de projet en matière de politique d'aménagement et sur les questions liées à l'environnement et à l'aménagement. Plusieurs centaines de contestations et d'objections ont été enregistrées au cours d'auditions publiques relatives au projet de plan. Finalement approuvé en 1992, le plan n'a donné lieu à aucun recours devant le tribunal administratif.

Niveau national: la Société des urbanistes polonais (TUP) a coopéré avec le ministère de l'aménagement du territoire et de la construction lors de l'élaboration du projet de loi sur l'aménagement du territoire. La TUP a été invitée à émettre des avis sur certaines questions d'aménagement. Deux représentants de cette société et des délégués d'autres ONG telles que

L'Association des architectes polonais et des groupes écologiques, ont assisté aux réunions de la commission parlementaire chargée d'examiner le projet de loi, qui a finalement été adopté par la Diète le 7 juillet 1994. Les propositions et les amendements au projet présentés par les représentants des ONG ont abouti à quelques modifications importantes de ce texte, comme l'obligation de procéder à des études d'aménagement du territoire aux niveaux communal et régional et de respecter, lors de l'élaboration des plans locaux et de la délivrance des permis de construire, les exigences relatives à l'environnement.

Eventail des organismes participant au processus d'aménagement du territoire

A la suite des récentes réformes en Pologne, le nombre et l'éventail de ces organismes s'est rapidement élargi. Aux associations et sociétés traditionnelles existant depuis de nombreuses années sont venues s'ajouter beaucoup de nouvelles ONG. Ce phénomène est dû au fait que les ONG contribuent maintenant, de plus en plus, à former l'opinion publique, à exercer des pressions sur les autorités locales et à influencer le processus d'aménagement.

Les organisations non gouvernementales diffèrent beaucoup par leurs intérêts, leur taille, leurs structures et leur mode d'activité. Certaines ONG s'occupent de questions d'intérêt très général comme la protection de l'environnement, le patrimoine architectural et urbain, la préservation d'espaces ouverts, le développement durable, etc. Nombreuses sont d'autre part, les organisations et groupes d'intérêts locaux qui s'occupent uniquement de résoudre les problèmes locaux de développement ou d'aménagement.

Aujourd'hui, dans toute la Pologne, la participation du public est devenue un élément incontournable du processus d'aménagement, bien qu'il ne soit pas sûr que son influence dans le processus de décision soit très grande. On a constaté qu'en général, les habitants des petites communes participent plus activement au processus d'aménagement que les citoyens.

Divers groupes d'ONG et autres organismes sélectionnés sont énumérés ci-dessous pour illustrer différents types de participation du public:

- a) les grandes organisations telles que:
 - le Club écologique polonais,
 - la Société de réhabilitation des handicapés,
 - le parti écologiste polonais, etc.

Les grandes organisations sociales, qui ont un large éventail d'activités, ont des objectifs et des formes d'activité statutaires clairement définis. Agissant aux niveaux national, régional et local, elles concentrent en principe leurs activités sur le soutien de l'éducation à l'environnement et/ou à la santé, l'encouragement d'un développement durable, la coopération avec l'administration sur des questions juridiques, le soutien d'initiatives d'aménagement et de solutions rationnelles d'aménagement du territoire et la contestation de programmes d'aménagement qui peuvent avoir un effet néfaste sur l'environnement.

- b) les sociétés professionnelles, telles que:
- la Société des urbanistes polonais (TUP)
 - l'Association des architectes polonais (SARP)
 - la Fédération polonaise des associations d'ingénieurs (NOT), etc.

Ces organismes rassemblent la majorité des spécialistes oeuvrant dans le domaine de l'aménagement du territoire et les secteurs connexes. Ils possèdent une longue tradition de coopération avec l'administration centrale et locale, d'intervention publique sur des questions et des programmes d'aménagement, d'aide aux initiatives locales, et de lancement et de soutien de projets d'aménagement à tous les niveaux.

- c) les associations locales telles que:
- la Société des amis de Varsovie,
 - la Société érudite de Plock,
 - le Comité civique pour la réhabilitation de la vieille ville de Cracovie,
 - la Société des amis de Żywiec, etc.

Ces associations regroupent des personnes qui s'intéressent vivement aux valeurs traditionnelles et au patrimoine culturel locaux. Certaines d'entre elles existent depuis des dizaines d'années. Elles jouissent d'ordinaire d'un grand prestige en raison de leur intérêt constant pour la protection de l'architecture historique et les valeurs urbaines. Lors de l'élaboration de projets d'aménagement ou de programmes de réhabilitation, l'opinion d'une société peut influencer la conception ou l'optique de l'aménagement.

- d) les fondations (sociétés à but non lucratif) telles que:
- la Fondation pour la promotion de la démocratie locale,
 - la Fondation nationale de l'environnement,
 - la fondation «Le village écologique», etc.

La création de fondations de ce type est devenue possible en 1989 au terme des réformes démocratiques orientées vers le marché. Les fondations, qui sont des organisations non gouvernementales indépendantes et à but non lucratif, soutiennent financièrement des projets et des programmes de développement spécifiques.

- e) les associations de voisinage et les groupes *ad hoc* tels que:
- les associations de propriétaires fonciers,
 - les groupes d'opposants à la construction du barrage de Dunajec,
 - les Amis du quartier de Sadyba, etc.

Nombre de petits groupes locaux se sont créés ces dernières années pour soutenir ou contester des projets d'aménagement du territoire ou des décisions prises par l'administration locale. Les groupes d'intérêts du secteur privé axent d'ordinaire leurs activités sur la réalisation d'objectifs souvent très limités. Des groupes *ad hoc* se forment parfois uniquement pour s'opposer à une décision spécifique: érection d'un bâtiment, transformation d'un pré en

parking, construction d'une route. D'habitude, les associations de voisinage lancent ou soutiennent des plans ou programmes visant à améliorer la situation dans leur zone.

La synthèse ci-dessus n'a d'autre but que de donner un aperçu des groupes ou ONG les plus caractéristiques de Pologne, qu'ils soient ou non de création récente. Les nouvelles associations en sont encore souvent à définir leurs modes d'activité et leur place dans un environnement politique et économique changeant. Les sociétés et organisations anciennes doivent s'adapter au nouveau contexte, et en particulier à l'économie de marché. Elles sont souvent confrontées à de graves problèmes financiers et matériels.

Le rôle de gardien du système d'aménagement joué par le public

Ce rôle ne saurait être surestimé. Il est d'une importance particulière pour la protection de l'environnement et le développement durable.

L'expérience passée des pays d'Europe de l'Est, où l'opinion était complètement éliminée du processus de prise de décision dans le domaine de la politique nationale et locale, représente un exemple négatif impressionnant. L'opinion publique s'était clairement exprimée en Pologne dans les années 50 et 60 contre la construction de plusieurs grands complexes industriels d'Etat néfastes pour l'environnement, telles les aciéries de Varsovie et de Katowice, les usines chimiques de Pulawy et d'Oswiecim, mais son point de vue, qui n'a pu être ni publié ni présenté ouvertement, a été ignoré. Les résultats ont été destructeurs pour l'environnement.

Dans les années 80, quand le mouvement Solidarité a ébranlé le système politique polonais, des protestations et une opposition virulente de partis écologiques contre une centrale nucléaire analogue à celle de Tchernobyl ont contraint le gouvernement à en abandonner la construction. C'est là la réussite la plus spectaculaire de l'intervention du public en Pologne, qui illustre son rôle important comme gardien du système d'aménagement.

Toutefois, les mêmes principes rationnels peuvent aussi faire que l'intervention du public, a des résultats négatifs en raison des inconvénients inacceptables qu'elle entraîne. C'est ce qui s'est produit à Varsovie, où les partis écologistes locaux ont bloqué le programme de modernisation de la gestion des déchets qui prévoyait d'en réduire l'enfouissement grâce à la construction d'une usine d'incinération moderne. Aucune solution de remplacement n'ayant été proposée par les opposants au projet, les choses sont restées en l'état et la situation en matière de gestion des déchets solides a continué de s'aggraver à Varsovie.

Le public exprime traditionnellement son opinion par le biais d'organismes publics et, parfois, de groupes *ad hoc* créés pour contester un projet. Cette forme d'organisation se maintiendra probablement, car elle représente un cadre souple pour surveiller la politique d'aménagement et le processus de prise de décisions, puis pour exprimer l'opinion et les éventuelles objections du public.

III. LE NOUVEAU SYSTEME D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE EN POLOGNE - CHANCES ET MENACES POUR LA PARTICIPATION DU PUBLIC

Cadre de l'aménagement du territoire aux divers niveaux

La loi sur l'aménagement du territoire, promulguée en juillet 1994 et entrée en vigueur le 1er janvier 1995, définit le système actuel d'aménagement du territoire en Pologne. Des documents en la matière, de nature juridique variable, sont élaborés à trois niveaux: national, régional et local. Le système d'aménagement du territoire fournit un cadre général pour la participation du public.

Il incombe à la commune de définir l'utilisation prévue et les principes d'aménagement des terres relevant de sa compétence. Elle accomplit cette tâche grâce à des plans d'aménagement local, qui représentent un ensemble de règlements communaux (arrêtés locaux) liant les citoyens, les pouvoirs locaux et l'administration de l'Etat. Le plan d'aménagement local constitue la base légale pour l'attribution des permis d'aménagement.

La formulation de la politique d'aménagement de l'Etat et la coordination des programmes qui transcendent les intérêts locaux et visent à réaliser des objectifs publics incombent aux organes suprêmes et à l'administration centrale de l'Etat compétents et aux voïvodes (chefs de l'administration des provinces). Le Service central d'aménagement définit les principes de la politique nationale d'aménagement. Ceux-ci servent de base pour l'élaboration de programmes ciblés, nationaux ou régionaux, de travaux publics (infrastructures techniques, routes, protection de l'environnement, etc.), et pour la réalisation d'études d'aménagement dans les provinces (voïvodies).

Possibilités de participation du public au niveau local

Le système d'aménagement du territoire fournit un cadre juridique pour une participation étendue du public à l'aménagement du territoire au niveau local. Pour assurer cette participation pendant l'élaboration des plans, les pouvoirs locaux sont tenus:

- d'annoncer par communiqué dans la presse locale, ou selon les modalités en usage dans la commune considérée, le lancement d'un plan d'aménagement local et d'encourager les habitants à soumettre des suggestions et des propositions à son sujet;
- de notifier par écrit aux propriétaires fonciers et aux locataires dont les intérêts juridiques risquent d'être lésés par les dispositions du plan, et aux personnes dont les suggestions n'ont pas été prises en considération au stade de son élaboration, la date à partir de laquelle le document pourra être examiné par le public;
- de mettre le projet de plan à la disposition du public pendant une période d'au moins 21 jours;

- d'enregistrer les contestations et les objections, et de les examiner dans un délai d'un mois;
- d'annoncer la date de la séance au cours de laquelle le conseil municipal examinera les contestations et les objections qui n'ont pas encore été prises en considération, en avisant nominalement et individuellement les parties concernées;
- de fournir à ces dernières des extraits de la résolution du conseil municipal portant sur la décision de passer outre aux objections, en les accompagnant d'instructions concernant la possibilité d'introduire un recours devant le tribunal administratif;
- d'annoncer la date de la séance au cours de laquelle le projet de plan sera examiné;
- de faire le nécessaire pour que la résolution du conseil municipal paraisse dans la gazette officielle de la voïvodie.

Dans les cas où il n'existe pas de plan d'aménagement local, les permis d'aménagement ne sont délivrés qu'après une audition administrative sur la question. Les parties concernées sont avisées de la date de l'audition, qui, en outre, est annoncée dans la presse locale ou selon les modalités en usage dans la commune considérée.

Au niveau local, la transparence du processus d'aménagement et la possibilité d'y participer semblent suffisantes. Elles satisfont les besoins et les attentes. Les citoyens peuvent participer en:

- soumettant des suggestions et des propositions au sujet du plan au début du processus d'aménagement;
- élevant des contestations (possibilité ouverte à quiconque veut mettre en cause des dispositions du projet de plan);
- présentant des objections par écrit (possibilité ouverte à toute personne dont les intérêts juridiques ou les droits sont lésés par des dispositions du projet de plan);
- introduisant un recours devant le tribunal administratif (possibilité ouverte à toute personne dont l'objection a été rejetée par une résolution du conseil municipal).

La loi actuelle sur l'aménagement du territoire reconnaît à quiconque, dans les limites fixées par elle et conformément aux normes de comportement social, le droit de protéger ses intérêts juridiques en participant au processus d'aménagement. Mais l'adoption de la nouvelle loi est trop récente pour que l'on puisse dire si le grand public s'est servi des possibilités qui lui sont offertes. Il a cependant été constaté que la situation varie considérablement selon la taille des communes. Il est d'ordinaire plus difficile d'inciter les habitants des grandes villes que ceux des petites communes à participer activement au processus d'aménagement.

Possibilités de participation du public aux niveaux régional et national

Aux niveaux régional et national, ces possibilités sont nettement plus restreintes qu'au niveau local, ce qui s'explique à la fois par le contexte juridique et par une moindre mobilisation du public. Les autorités compétentes ne sont aucunement tenues de soumettre les études d'aménagement régional ou la politique nationale d'aménagement au contrôle du public, car ces textes n'ont pas de caractère obligatoire. Il convient néanmoins de souligner qu'un préalable à la mise en oeuvre de tout projet gouvernemental (routes, ligne d'électricité, bâtiment, etc.) est l'inscription de celui-ci dans un plan d'aménagement local, à la suite de négociations avec la commune concernée. Aussi la procédure normale d'aménagement local ouverte à la participation du public s'applique-t-elle avant toute délivrance d'un permis d'aménagement.

Une étude d'aménagement doit être réalisée au niveau régional pour chaque voïvodie. Le grand public est informé de l'élaboration de l'étude par voie d'annonce dans la gazette officielle de la voïvodie. L'assemblée administrative locale (instance comprenant des représentants de toutes les conseils municipaux d'une voïvodie donnée) doit se prononcer sur l'étude.

Dans le domaine important de l'environnement, en conformité avec l'Action 21 de la Conférence de Rio, le ministre de la Protection de l'Environnement et des Ressources Naturelles organise des séances d'information sur l'environnement aux niveaux régional et national. Deux ou trois fois par an généralement, des conférences suivies par des délégués d'ONG et de partis écologiques sont organisées par le ministre, ce qui permet aux ONG de critiquer la politique suivie, de formuler des suggestions et des propositions, de faire des offres de coopération sur des sujets spécifiques et de représenter l'opinion publique pour diverses questions d'environnement.

Au niveau national, le Premier ministre présente la politique gouvernementale d'aménagement du territoire à la Diète (chambre basse du Parlement), sur la base d'un document préparé par le Service central d'aménagement. Cette présentation fournit l'occasion d'un débat public, auquel participent surtout des spécialistes et des chercheurs, mais aussi des journalistes et le public.

Les études d'aménagement du territoire font l'objet de débats spécialisés menés par des instances consultatives aux niveaux national et régional. Ces instances sont désignées conformément à la loi sur l'aménagement du territoire pour donner aux autorités compétentes des avis en matière d'aménagement du territoire. La plupart de leurs membres sont des représentants d'ONG, des spécialistes et des chercheurs. La Société des urbanistes polonais délègue auprès de toutes ces instances, des représentants qui s'emploient à présenter l'avis et l'opinion de professionnels.

Bref, les problèmes d'aménagement du territoire aux niveaux régional et national ont retenu l'attention des spécialistes, de certaines ONG - et en particulier d'associations professionnelles - mais pas du grand public. Les possibilités offertes aux quelques groupes concernés de présenter leur opinion sont plutôt insuffisantes. Le système d'information et les possibilités de participation doivent être développés pour qu'un contrôle accru puisse être exercé sur l'aménagement du territoire au niveau régional.

Equité et efficacité du processus

Il est trop tôt pour se prononcer sur le fonctionnement du nouveau système d'aménagement du territoire. Il faudra au moins deux à trois ans pour recueillir sur les plans locaux en cours ou achevés, et sur les études d'aménagement aux divers niveaux, des observations permettant de porter un jugement valable sur l'équité et l'efficacité du processus.

Avant 1995, les participants au processus n'étaient en général pas convaincus que les questions fussent examinées en détail et leurs observations suffisamment prises en considération. Cependant, la situation différait considérablement d'un endroit à l'autre. Dans certains cas, la Commission du plan a procédé à un examen objectif des demandes, contestations et objections du public, ce qui ne signifie pas, cependant, que les participants aient été satisfaits du processus ni qu'ils aient accepté les réponses et les justifications qui leur avaient été fournies. La méfiance profondément ancrée du public à l'égard de toute forme de planification et de réglementation ne favorise pas la coopération.

Actuellement, dans le nouveau contexte, il est essentiel de convaincre le grand public qu'une certaine réglementation et coordination de l'aménagement est indispensable dans l'intérêt de tous.

Relations entre ONG et administrations locales

La diversité des ONG, qui chacune défend des intérêts différents, et des types de participation rend impossible toute évaluation globale des relations entre ONG et administrations. Celles-ci dépendent largement de l'approche de chaque ONG. On peut distinguer deux groupes d'ONG de ce point de vue: (a) celles qui défendent l'intérêt général et (b) celles qui défendent les intérêts de tel ou tel groupe de pression local. Si l'administration est généralement prête à coopérer avec les ONG défendant l'intérêt général, elle considère de nombreux groupes de pression *ad hoc* comme des partenaires gênants.

En général, les ONG sont perçues comme un élément indispensable du processus d'aménagement, encore que la nature et l'ampleur de leur rôle à cet égard varient selon les régions et communes.

Attentes et menaces auxquelles le nouveau système d'aménagement du territoire et la participation du public sont confrontés

On attend du nouveau système d'aménagement et de la loi sur l'aménagement en vigueur depuis le 1er janvier 1995 qu'ils:

- apportent une solution aux conflits d'intérêts entre les personnes, les collectivités locales et l'Etat;
- protègent convenablement les intérêts juridiques des citoyens individuels et des propriétaires fonciers;

- constituent une base solide pour promouvoir la participation du public au processus d'aménagement au niveau local;
- permettent de compenser équitablement la dépréciation de biens fonciers provoquée par les changements dans l'occupation des sols et par d'autres décisions d'aménagement;
- protègent efficacement l'environnement aux niveaux local, régional et national;
- constituent un cadre pour apporter une réponse adéquate aux divers besoins et situations de communes de taille et de caractère différents;
- protègent les intérêts des communes lors des négociations relatives aux modalités et conditions de réalisation d'objectifs généraux de caractère public;
- créent au niveau local un système global de suivi de l'évolution de l'aménagement qui serve de base pour formuler des propositions et des suggestions concernant l'élaboration ou la modification de plans d'aménagement local;
- renforcent et rationalisent la coordination des politiques et programmes d'aménagement aux niveaux local, régional et national;
- persuadent progressivement le public de l'équité du processus d'aménagement du territoire.

En dépit des attentes énumérées ci-dessus, plusieurs groupes d'aménageurs ont fait part de réserves et de craintes au sujet du fonctionnement et de l'efficacité du nouveau système d'aménagement du territoire, liées:

- aux effets négatifs éventuels d'une participation étendue au processus d'aménagement, c'est-à-dire à la lenteur des procédures de recours, qui peut retarder sérieusement l'élaboration et l'approbation de nombreux plans locaux;
- à l'incertitude sur la capacité et la volonté de nombreuses communes d'assumer toutes les responsabilités liées à la politique d'aménagement et aux décisions sur les questions relatives aux plans d'aménagement local;
- aux conséquences imprévues de l'adoption obligatoire du système d'appréciation ou de dépréciation des biens fonciers dans le processus d'élaboration et de mise en oeuvre des plans d'aménagement local, eu égard à l'absence d'expérience dans ce domaine;
- au fait que les textes imposent à l'autorité de surveillance de contester les résolutions sur les plans d'aménagement local pour des motifs exclusivement juridiques, en lui refusant toute possibilité de le faire sur la base de considérations essentielles d'aménagement;

- à la difficulté de disposer de planificateurs mieux formés et plus compétents, qui ajouteraient à leurs activités d'aménagement traditionnelles les fonctions de conseillers des pouvoirs locaux et d'interlocuteurs des secteurs du processus d'aménagement.

IV. REMARQUES FINALES

1. La nouvelle loi sur l'aménagement du territoire promulguée en 1994 a mis en place un système d'aménagement moderne en Pologne, ce qui ne signifie pas que la mutation de l'aménagement du territoire soit achevée. Plusieurs autres lois ayant trait à l'aménagement, telles la loi sur la gestion des terres et l'expropriation et la loi sur la protection des forêts et des terres agricoles, devront être rapidement révisées et adaptées aux transformations politiques, sociales et économiques déjà intervenues, qui touchent, directement ou non, l'aménagement du territoire.
2. Le système d'administration locale, qui fonctionne depuis 1990, s'est révélé efficace et fiable dans la plupart des cas. On a constaté récemment une amélioration notable de la politique d'aménagement menée par les pouvoirs locaux. L'étape suivante, à laquelle le précédent gouvernement projetait de passer pour encourager et développer l'autonomie locale, aurait consisté à créer un second échelon administratif au niveau régional (*powiat*). Le gouvernement actuel a suspendu cette importante réforme de l'administration publique, mais essentiellement pour des raisons de calendrier. La création d'administrations régionales renforcera certainement le système d'aménagement et encouragera davantage le public à participer à l'aménagement du territoire.
3. Une formation plus complète sur les questions d'environnement et d'aménagement est urgente pour assurer dans de bonnes conditions la mise en oeuvre du nouveau système d'aménagement et la participation du public. C'est là un objectif à long terme des autorités, institutions et ONG concernées, mais on n'a pas fait grand-chose jusqu'ici à cet égard, encore que la situation soit un peu meilleure en matière d'éducation au plan de l'environnement qu'à celui de l'aménagement du territoire.
4. Pour améliorer le processus d'aménagement du territoire, il est indispensable de renforcer la compréhension et la coopération entre les intervenants - individus, hommes politiques, entrepreneurs et aménageurs. Pour jouer un rôle actif, les aménageurs doivent être mieux préparés à leur rôle de conseillers des pouvoirs locaux et d'interlocuteurs des acteurs du processus d'aménagement. Ils pourraient être particulièrement utiles pour établir de bonnes relations entre l'administration locale, les ONG et le public, et pour présenter à ce dernier les questions d'aménagement. C'est là un défi pour la génération actuelle d'urbanistes.
5. Par bien des aspects, le système d'aménagement en place en Pologne et le cadre prévu pour la participation du public sont comparables aux systèmes existant dans de nombreux pays d'Europe occidentale. La seule différence est que l'on manque de recul pour juger des avantages et des inconvénients du nouveau système.

6. Les principaux objectifs stratégiques en matière de participation du public à l'aménagement du territoire sont:

- le développement de l'éducation en matière d'environnement et d'aménagement du territoire à tous les niveaux (objectif à long terme);
- l'amélioration du système d'information du public sur les transformations de l'environnement et les projets d'aménagement (objectif immédiat);
- l'atténuation des inconvénients (retards) causés par la participation du public au processus d'aménagement local grâce à une amélioration des relations avec les citoyens individuels et les ONG à toutes les étapes de l'aménagement;
- l'encouragement de la participation des ONG et des citoyens individuels aux débats sur l'environnement et l'aménagement aux niveaux régional et national;
- la formation de conseillers juridiques, juristes et juges spécialisés dans le contentieux de l'aménagement du territoire et de l'occupation des sols;
- l'amélioration de la formation et la refonte des programmes pour disposer d'urbanistes capables de mieux négocier et traiter avec les ONG et les citoyens individuels dans le domaine de l'aménagement.

ANNEXE

Le système d'aménagement en Pologne

La nouvelle loi sur l'aménagement du territoire, promulguée en juillet 1994, est entrée en vigueur le 1er janvier 1995. Elle renvoie souvent aux dispositions d'autres lois ayant trait à des questions d'aménagement, telles que le code de la construction, la loi sur la gestion des terres et l'expropriation, la loi sur la protection des forêts et des terres agricoles, etc.

Le nouveau système constitutionnel mis en place en 1990 confie toutes les compétences en matière d'aménagement aux collectivités locales. Une fois approuvés par le conseil municipal, les plans locaux constituent la base juridique des modifications de l'occupation des sols, du redécoupage du foncier, de la délivrance des permis de construire etc.

Conformément à la loi de 1994, il s'agit, dans le cadre de l'aménagement du territoire d'arrêter une politique d'aménagement aux niveaux local, régional (provincial) et national; de définir l'occupation des sols et les principes d'aménagement; de mettre en place des procédures de règlement des conflits opposant les individus, les collectivités locales et l'Etat en matière d'occupation des sols.

Orientation et gestion de l'aménagement

Le système d'aménagement recouvre quatre niveaux administratifs: communes, districts administratifs, voïvodies (provinces), et Etat¹¹. A chaque niveau correspondent des missions et des obligations bien définies en matière d'aménagement:

1. Au niveau de l'Etat, la définition de la politique d'aménagement national et les décisions clés en la matière sont du ressort du Service central d'aménagement du territoire, tandis que le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Construction est chargé d'élaborer la législation pertinente. D'autres ministères sont responsables de l'élaboration de programmes d'aménagement liés à des projets gouvernementaux.
2. Au niveau régional (provincial), il incombe au voïvode, représentant l'Etat, de coordonner les études d'aménagement régional relatives aux projets publics et de l'Etat, et de redéfinir la politique d'aménagement des voïvodies. L'administration des voïvodies est chargée d'assurer le suivi de l'aménagement, de tenir les dossiers et de négocier avec les pouvoirs communaux pour résoudre d'éventuels conflits.
3. C'est au niveau des districts administratifs, c'est-à-dire à l'échelon inférieur de l'administration territoriale de l'Etat, que sont délivrés les permis de construire et qu'est opéré le contrôle de la construction.
4. Au niveau local, le conseil municipal est chargé de la politique d'aménagement local, de son élaboration et de sa mise en oeuvre. Les plans d'aménagement locaux ont force obligatoire: toutes les constructions et activités d'aménagement doivent s'y conformer. Le niveau communal est le plus important des quatre niveaux d'administration. La loi de 1994 est le texte juridique qui garantit la transparence du processus d'aménagement en vue de la participation du public.

¹¹ La Pologne est divisée en 49 voïvodies (provinces) et 2384 communes, dont 837 communes urbaines et 1547 communes rurales, gérées par des organes autonomes locaux élus.

PARTICIPATION DU PUBLIC, D'ORGANISATIONS, DE GROUPES D'INTERETS ET D'INDIVIDUS AU PROCESSUS D'AMENAGEMENT ET A LA MISE EN OEUVRE DU PLAN

La participation des jeunes à l'aménagement du territoire

Mme Liisa HORELLI
Université de Technologie
Helsinki (Finlande)

L'examen de la littérature sur les jeunes et l'aménagement atteste que, dans les années 70, «les enfants et la participation» était un thème fréquemment traité. C'est dans le courant des années 80 que des principes directeurs relatifs aux installations et aux espaces destinés aux enfants furent mis au point, mais la participation directe des jeunes semble avoir été assez réduite durant cette période. Les années 1990 paraissent redécouvrir «les jeunes en tant que concepteurs». Roger Hart (1992), qui a enquêté sur la participation des enfants, affirme que les enfants et les adolescents sont traités à l'Ouest et à l'Est comme des citoyens de seconde classe. Ce n'est que dans les pays du Tiers monde qu'il leur arrive de prendre leur destin en main.

La recherche que j'ai conduite pour ma part en Finlande confirme l'infériorité culturelle et politique du statut des enfants et des jeunes. Le rôle d'urbaniste, voire d'«agents de la politique de la ville», que les enfants ont tenu récemment fait donc exception à la règle. Mais quelles sont les perspectives de l'enfant ou de l'adolescent, fille ou garçon, en matière de planification et quelles sont les conditions de leur participation?

D'après mes recherches (Horelli, 1994; 1995) et celles de Hart (1992), Chawla (1994) et Kytä (1995), j'affirme que même si l'on ne manque pas de preuves de la compétence des enfants et de l'apport des adolescents à la théorie de l'aménagement, les conditions préalables à leur participation à l'aménagement des villes et du territoire sont liées à l'idéologie et à la politique. Les jeunes ont besoin à la fois de facilitateurs dotés de connaissances méthodologiques et d'adultes disposés à leur laisser de l'espace et à faciliter leur participation.

La présente étude de cas a pour but d'expliquer en quoi consiste la participation des jeunes à l'aménagement. Seront ensuite discutées plusieurs expériences de participation des jeunes, puis je présenterai en guise de conclusion une proposition visant à améliorer la situation.

Finlande - Etude de cas: l'histoire de Kitee

Kitee est une bourgade rurale du nord-est de la Finlande. Après avoir obtenu il y a deux ans le statut officiel d'agglomération urbaine, la municipalité décida de «faire quelque chose pour les enfants». Les autorités de l'école et les responsables des services sociaux suggérèrent que les écoliers prêtent leur concours à une opération d'amélioration du quartier sensible de 2 000 habitants au centre duquel se trouve leur école. Les premiers plans furent dressés à l'automne 1992, lors des réunions bi-hebdomadaires du club des sept-douze ans dirigées par deux enseignants. Le projet bénéficia d'une aide financière du ministère de l'environnement et de celui de la santé et de la prévoyance sociale. Un architecte et un psychologue de l'environnement furent chargés de suivre le déroulement des opérations et de l'évaluation.

On fit appel à diverses techniques de participation et d'acquisition de compétences durant le processus d'élaboration (Kukkonen, 1984; Horelli, 1992; Burnette, 1994). Un «atelier de prospective» destiné aux enfants et aux habitants du quartier contribua à définir les objectifs. Les enfants illustrèrent leurs idées et leurs façons de voir les choses à l'aide de dessins, de photos, de textes et de maquettes. Durant le trimestre de printemps, une vingtaine d'enfants prirent une part active aux activités du club, tandis que le reste de l'école (350 élèves) participaient à des journées thématiques consacrées à l'environnement. Enfin, les travaux des enfants furent exposés au printemps 1993 dans les locaux de la mairie; un panel réunissant des représentants des enfants, des politiciens locaux, des résidents du quartier et des enseignants examina les propositions.

Par ailleurs, des femmes qui avaient suivi le séminaire de prospective mobilisèrent des habitants de la zone et créèrent une association de résidents. A l'automne 1993, les idées des enfants furent enregistrées sur des fiches spéciales en vue de la mise en oeuvre du projet. Une classe, qui s'était chargée des problèmes de sécurité en matière de circulation dans la zone, présenta au conseil municipal ses travaux exécutés de concert avec les résidents. La proposition prit la forme d'une initiative officielle des citoyens et se vit attribuer un financement public.

L'«Histoire de Kitee» a fait l'objet d'une exposition au Musée d'architecture d'Helsinki au printemps de 1994, événement qui a suscité le plus vif intérêt, tout comme le débat organisé à cette occasion entre les enfants et des représentants de la fonction publique.

Le projet suit son cours. Il est passé de la phase d'identification des besoins et des problèmes et de recherche des solutions à celle de la mise en oeuvre (Engeström, 1987). Il faudra encore plusieurs années avant que le processus de changement arrive à son terme et que s'affirment de nouvelles modalités de mise en oeuvre. Des projets analogues ont été lancés dans d'autres pays. Deux expositions internationales sur le thème «Les jeunes et l'urbanisme» (Horelli, 1995, photos 1 et 2) ont été organisées en Suisse, à Locarno, et en France, à Rouen; un groupe d'enfants dans la première ville et une classe dans la seconde appliquent les mêmes méthodes.

Les effets de la participation des jeunes à l'aménagement urbain

Les conclusions ci-après se fondent non seulement sur l'étude de cas précédemment décrite mais sur plusieurs autres publications bien documentées (Hart, 1992; Chawla, 1994; Horelli et Vepsä, 1995; Kytta, 1995).

1. Si le processus de participation est bien structuré, les enfants et les jeunes font preuve d'une compétence remarquable dans l'analyse des problèmes d'environnement ainsi que dans la formulation d'idées nouvelles. Les enfants âgés de huit à douze ans ont une bonne compréhension de l'échelle. Le plus surprenant peut-être dans l'aménagement d'un quartier par des enfants, c'est leur capacité d'aborder les thèmes les plus variés et de traiter la zone de résidence globalement.

A Kitee, par exemple, les plans prévoient l'amélioration des abords et des cours d'immeubles ainsi que des rives du lac actuellement inaccessibles, l'aménagement de lieux de rencontre pour les différentes générations et, naturellement la création d'activités pour les jeunes.

Les plans des enfants pour la cour de l'école prévoient des arrangements plus nombreux et plus détaillés que ceux envisagés par l'architecte du projet. Le constat est le même en ce qui concerne la distribution de l'espace entre les différentes activités (Kyttä, 1995). Les plans des enfants et ceux de l'architecte ont des effets différents en matière d'espace, de comportement et d'expérience. Ce qui court en filigrane dans les plans des enfants c'est le désir de faciliter divers types de rencontres et d'échanges entre pairs et entre enfants et adultes. C'est là un aspect essentiel de l'apprentissage social.

Les enfants sont intéressés surtout par des éléments abstraits comme la sécurité, la beauté, la convivialité et l'éthique (Horelli et Vepsa, 1995). Ils semblent donc exprimer une rationalité orientée vers le souci de l'autre et la responsabilité, ce qui est à l'opposé de la rationalité technocratique et manipulatrice dominante; il y a bien sûr des différences selon la personnalité, la culture et le sexe de l'enfant. Les filles ont une préférence manifeste pour des activités plus paisibles et plus sociales. Les garçons aiment les jeux violents et le mouvement. C'est dans l'attitude envers la nature que la différence culturelle entre les petits Finlandais et les autres enfants est la plus frappante. Les paysages et la forêt ont encore une importance vitale pour les enfants nordiques, tandis que cette faim de nature n'est pas aussi marquée chez les enfants, en Suisse et en France. Tous ces enfants aiment la beauté mais leur sens esthétique est bien différent de celui des adultes.

A notre avis, l'intervention des enfants a eu pour effet, entre autres, d'engager la municipalité à modifier les modalités et le contenu de son action et à assouplir la hiérarchie de son organisation (cf. Figure 1). Dans le cas de Kitee, c'est à la fois une décision du conseil municipal et l'intervention de quelques personnes influentes qui ont ouvert aux enfants la voie de la participation. Le processus ainsi engagé a contraint la ville à élargir sa conception de l'aménagement urbain de manière à prendre en compte des aspects écologiques et sociaux. Il existe actuellement une demande d'intégration de certaines catégories comme les enfants, les adolescents, les gens âgés et les femmes dans le processus d'aménagement ainsi qu'une demande pour dépasser la composante écologique de l'environnement dans les programmes d'enseignement et y introduire des aspects sociaux et culturels. Un débat est en cours pour faire de l'école non seulement un «manuel à trois dimensions» mais aussi le centre d'apprentissage et de développement de la ville (Adams, 1993; Nelson et al; 1993). Il s'agirait là d'une étape vitale dans la mise en oeuvre du principal sous-projet, «Le développement éco-social de Kitee». D'où une pression accrue sur la municipalité pour qu'elle renonce à son organisation hiérarchique et compartimentée et adopte une organisation en réseau sans cloisons étanches.

Conditions préalables:

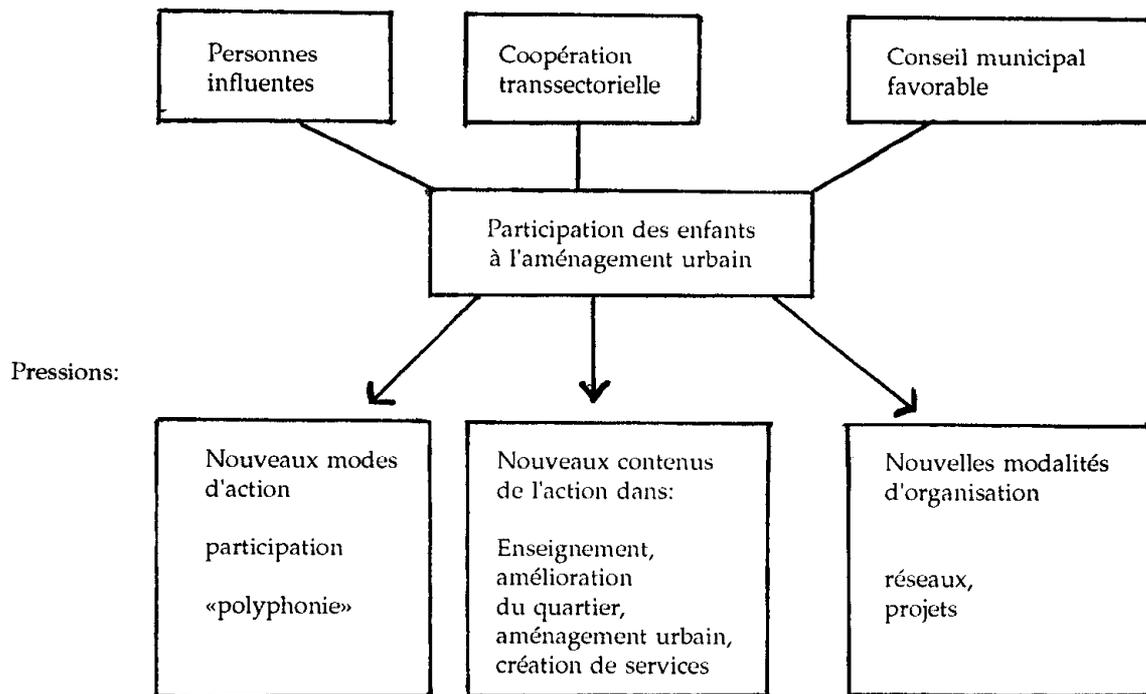


Figure 1. Conditions préalables et effets de la participation des enfants à l'aménagement d'un quartier de Kitee, Finlande.

2. La contribution des enfants à la théorie de la conception et de l'aménagement est un autre effet important de leur participation - cela non seulement parce qu'ils se font une idée plus large de l'aménagement et y introduisent des aspects écologiques et sociaux, mais aussi parce que de nouvelles catégories ont eu accès à la procédure de conception. Les enfants ont démontré que la participation est un apprentissage et que des outils et des techniques appropriés amélioreraient le processus (Horelli, 1992; 1995). Le modèle de Kolb (1984), axé sur un apprentissage fondé sur l'expérience personnelle, fournit un exemple du cercle action-herméneutique qui est l'élément de base du mécanisme de participation (Figure 2). Toutefois, chaque phase partant de l'action et passant par l'expérience personnelle, l'observation réflexive et la conceptualisation devrait être accompagnée de méthodes d'acquisition de compétences permettant au facilitateur de tenir compte des différences d'âge, de sexe, de classe et d'appartenance ethnique.

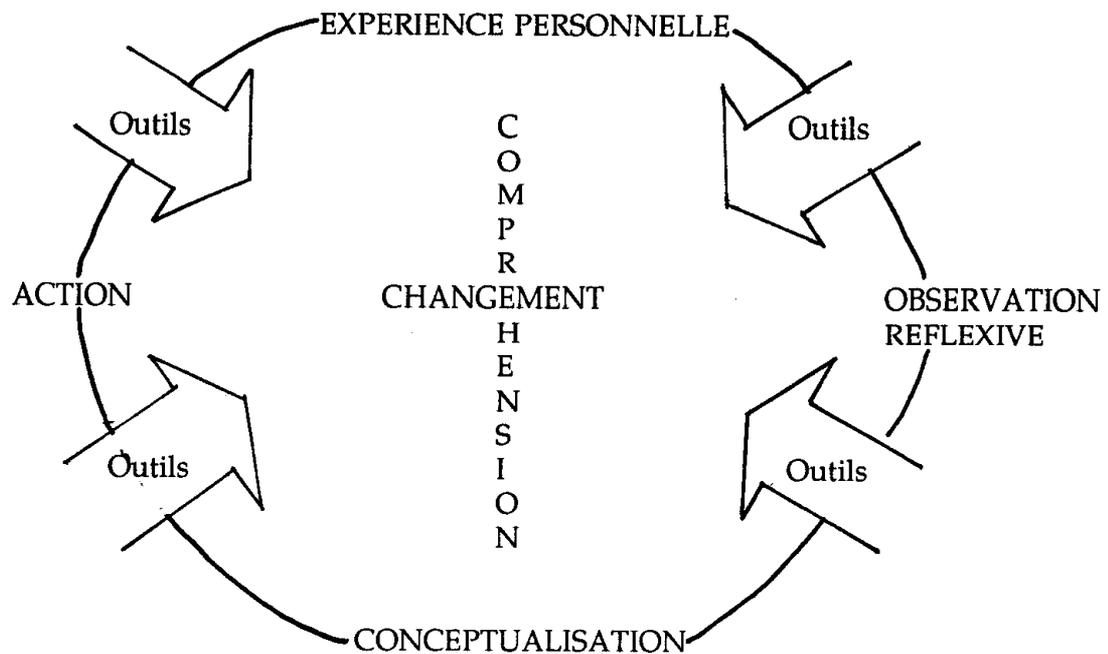


Figure 2. Cercle de l'apprentissage par l'expérience facilité par des outils appropriés.

La participation est donc conçue comme une combinaison d'actions, de communication et de recherches (cf. Wisner et al. 1991).

A l'aide d'instruments appropriés les jeunes peuvent gravir sans difficulté l'«échelle de la participation» jusqu'au troisième échelon, celui de la coopération et de la prise de décision avec les adultes (Figure 3; Hart, 1992). L'échelon le plus élevé, celui où les adultes n'ont qu'un rôle d'assistance auprès des enfants relève plus ou moins de l'utopie mais peut s'appliquer à de petits projets, certains terrains de jeu par exemple.

La participation des enfants n'est pas calquée sur la notion d'individu démocratique et rationnel selon Kant. Il arrive souvent que les enfants s'investissent dans un contexte ludique éphémère (cf. Kjörholt, 1993), ce qui explique la frivolité de certaines de leurs idées. Il y a là quelque chose de post-moderne que l'on peut considérer comme une contribution post-moderne au mouvement de l'architecture communautaire.

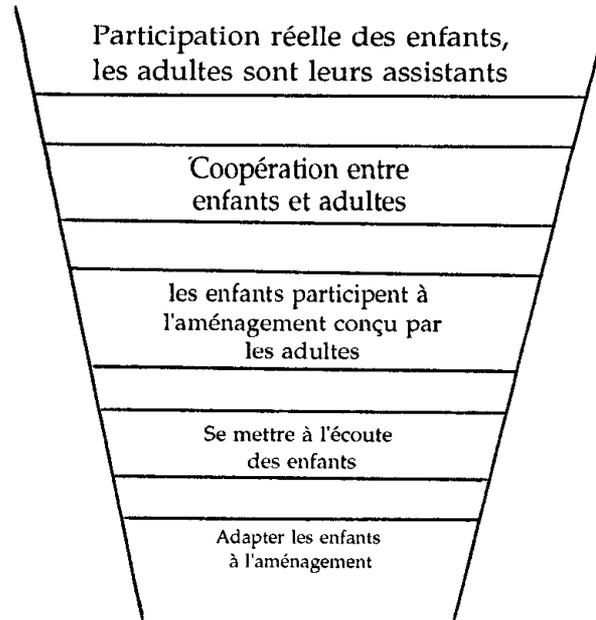


Figure 3: L'échelle de la participation

Les enfants et les adolescents ont donc un rôle important à jouer dans ce secteur de la politique de la ville qui, au nom de l'écologie et de la justice sociale, se propose d'intégrer les ressources locales et de favoriser l'émergence et la co-existence de cultures différentes (Figure 4). On peut considérer que la politique de la ville se situe à la croisée des dialectiques des tendances globales et des stratégies politiques qui s'y opposent (Schulman, 1955). Il existe en effet deux tendances globales créatrices de tension parce qu'elles sont contradictoires: une tendance croissante à l'internationalisation contrariée par une localisation croissante. Prises en tenaille, les politiques de la ville s'efforcent de maintenir un équilibre entre ces forces opposées: les stratégies de l'activité économique et l'amélioration de la justice éco-sociale (Figure 4).

LES POLITIQUES DE LA VILLE

| | | Activités économiques | justice éco-sociale |
|--------------------|-----------------------|--|--|
| Tendances globales | Inter-nationalisation | Promotion des marchés (la ville globale) | Soutien au pluriculturel |
| | Localisation | Intégration des ressources | Prévention de la ségrégation (la ville duelle) |

Figure 4. La contribution des jeunes à la politique de la ville peut être utile pour prévenir l'avènement d'une ville duelle et exploiter la richesse du pluriculturel.

3. Le troisième effet a trait à la légitimation de la participation des jeunes. Malgré la compétence et l'apport des enfants et des adolescents dont il a été question ici, leur position «d'urbanistes ou d'acteurs de la politique de la ville» est une question idéologique et politique. Selon les trois principes fondamentaux énoncés par la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant, les enfants ont le droit de bénéficier de services en matière d'éducation et de santé etc., d'être protégés contre l'abandon et les mauvais traitements et d'être admis à participer (Sgritta, 1992). Les deux premiers droits, plutôt passifs par nature, sont très généralement admis. Le troisième - la participation - l'un des aspects essentiels de la citoyenneté - est largement ignoré de la plupart des pays. Il est clair que la situation des enfants en tant qu'urbanistes ou citoyens dépend des adultes, selon que ceux-ci sont prêts ou non à leur laisser un espace de participation et à créer les conditions de cette participation.

Conclusions et propositions d'amélioration

Les perspectives des enfants et des adolescents en matière d'aménagement du territoire sont pluridimensionnelles, car elles regardent non seulement des théories du développement, de la société et de l'aménagement de genres et niveaux différents, mais aussi leur participation directe. Il faut pour cela qu'urbanistes et enseignants acceptent d'apprendre et de diffuser des théories nouvelles quant à la forme et au fond de l'aménagement de l'environnement. Ces approches devraient comporter des techniques de participation qui prennent en compte les désirs et les besoins des garçons et des filles, des femmes et des hommes appartenant à des classes et des cultures différentes.

Les enfants et les jeunes ont besoin de nouer des alliances pour sortir de leur infériorité sociale et culturelle. Les adultes devraient avoir une conception dynamique de l'enfant et être prêts à les représenter dans toutes les instances institutionnelles concernant aussi bien les adultes que les enfants. La Convention des Droits de l'enfant devrait prêter plus d'attention à la participation.

La création d'EUro FEM, réseau de projets concrets mis au point par des femmes et faisant une place spéciale à la participation des enfants et des jeunes (Horelli, 1995) est un bon signe. Il nous faut remercier le Conseil de l'Europe pour la création de ce réseau issu des séminaires sur les femmes dans l'aménagement du territoire, qui se sont tenus à Athènes (1990) et à Ornsköldsvik, en Suède (1994).

Légitimer la participation des jeunes à l'aménagement urbain procède bien entendu d'une idéologie altruiste. Mais je pense que même des motifs pragmatiques sont valides car notre survie dans un monde en pleine évolution dépend des talents dont saura faire preuve la prochaine génération.

Références

- Adams, E.** (1993), *School's Out!: New initiatives for British School Grounds*. *Children's Environments*, 10 (1993), 2,180-191.
- Burnette, C.** (1994), *Understanding Design Based Education: K-12 Philadelphia*. The University of the Arts.
- Chawla, L.** (1994), *Childhood's changing terrain: Incorporating childhood past and present into community evaluation*. *Childhood*, 2 (4).
- Engeström, Y.** (1987), *Learning by expanding*. Helsinki: Orienta konsultit.
- Hart, R.** (1992), *Children's participation. From tokenism to citizenship*. Florence: Unicef. Innocenti essays.
- Horelli, L.** (1992), *Ympäristön tutkimusmenetelmiä lapsille (Methods for Environmental Research by Children)*. Helsinki: Mannerheimin Lastensuojeluliitto.
- Horelli, L.** (1994), *Children as Urban Planners*. *Architecture et Comportement*, Vol 10,4, pp. 371-377.
- Horelli, L.** (1994), *A theoretical and methodological approach to children's planning*. A paper presented at the International Conference Building Identities. Amsterdam, The Netherlands.
- Horelli, L. - Vepsä, K.** (1994), *In Search of Supportive Structures for Everyday Life*. In I. Altman - A.Churchman (Eds.) *Women and the Environment*. New York: Plenum
- Horelli, L. - Vepsä, K.** (1995), *Ympäristön lapsipuolet (Stepchildren of the Environment)*. Helsinki: ITLA.
- Kolb, D.A.** (1984), *Experiential Learning. Experience as source of learning and development*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Kukkonen, H.** (1984), *A Design Language for a Self-Planned System*. Espoo: Helsinki University of Technology.
- Kyttä, M.** (1995), *Affordances of Urban Small Town and Rural Environments for Children*. A paper presented at the International Conference Building Identities. Amsterdam, The Netherlands.
- Kjørholt, A.T.** (1993), *Prøv selv. Kulturprosjekt og visjoner om barndom (Try yourself)*. Trondheim: Norsk Senter for Barneforskning.
- Lang, J.** (1991), *Design Theory from an Environment and Behavior Perspective*. In E.H.Zube - G.T.Moore (Eds.) *Advances in Environment, Behavior, and Design*. Vol 3. pp. 53-102. New York: Plenum.

Nelson, D., Sundt, J. (1993), *Changing the Architecture of Teacher's Minds*. *Children's Environments*, 10 (1993), 2,159-169.

Noschis, K. (1994), Introduction: The Urban Child. *Architecture et Comportement*, Vol 10,4, pp. 343-350. Patton, M.Q. (1990) *Qualitative evaluation and research methods*. Second edition. London: Sage.

Schulman, H. (1995), *A Contribution to the Committee on Urban Politics*. Ministry of the Environment. Helsinki.

Sgritta, G.B. (1992), Provision: Limits and Possibilities. In P.L.Heliö - E.Lauronen - M.Bardy (Eds.) *Politics of Childhood and Children at Risk, Provision, protection and participation*. International expert meeting, Finland.

Wisner, B. - Stea, D. - Kruks, S. (1991), *Participatory and Action Research Methods*. In E.H.Zube - G.T.Moore (Eds.) *Advances in Environment, Behavior, and Design*. Vol 3. pp. 271-296. New York: Plenum.



PARTICIPATION DU PUBLIC, D'ORGANISATIONS, DE GROUPES D'INTERETS ET D'INDIVIDUS AU PROCESSUS D'AMENAGEMENT ET A LA MISE EN OEUVRE DU PLAN

Conclusions de M. Claude CASAGRANDE
Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux
de l'Europe - Conseil de l'Europe

A l'issue de la séance de ce Groupe de Travail, le Président remercie les rapporteurs qui nous ont apporté des témoignages variés, différents et des éléments de réflexion particulièrement intéressants.

1. La première conclusion est en fait une question: s'agit-il de **consultation du public** ou de **participation du public**. A cet égard, il faut noter qu'il y a souvent une grande confusion entre ces deux notions, qui sont bien entendu tout à fait différentes: la consultation intervenant sur un projet déjà largement élaboré, la participation se situant elle beaucoup plus en amont et étant de ce fait beaucoup plus longue et beaucoup plus difficile à mettre en oeuvre.

2. La deuxième remarque concerne les conflits d'intérêts entre les **intérêts collectifs** et les **intérêts particuliers**. A partir de quel moment une organisation ou un groupe d'intérêts est-il représentatif de l'intérêt collectif ou n'est-il que l'adjonction d'intérêts particuliers?

Le rôle des élus n'est-il pas d'être lui, au contraire, essentiellement porteur de l'intérêt collectif. Nous avons là un conflit d'intérêt évident et une difficulté.

S'y ajoute également une difficulté de compréhension liée à la complexité des dossiers et des documents, à leur technicité et au vocabulaire utilisé par les techniciens qui souvent devient un véritable code incompréhensible et indéchiffrable pour la population. Ceci est d'autant plus vrai que le dossier est d'autant plus complexe et technique.

3. S'il est clair que la participation de la population au choix d'une politique d'aménagement est une condition nécessaire de la démocratie et qu'elle est capitale pour faciliter la réussite des projets, il apparaît que deux écueils doivent être évités. Le premier écueil réside dans une participation faussée: soit parce qu'une grande partie de la population n'a pas connaissance des moyens mis à sa disposition pour intervenir, soit qu'elle ait des

difficultés à comprendre le dossier ou que le dossier soit peu explicite, voir ci-dessus, soit que cette participation soit faussée par des actions purement catégorielles ou individuelles d'associations de mouvement dont la représentativité est incertaine.

L'autre écueil pose le problème de la mise en cause du rôle, de la légitimité, de la responsabilité des élus qui risquent de se voir privés d'un rôle de décision **alors qu'ils continuent d'assumer la responsabilité des décisions**. La participation du public très souvent «d'un certain public» doit éviter de donner la même légitimité à des partenaires qui ne sont pas issus du suffrage du citoyen et aux élus qui bénéficient de cette légitimité et qui remettent régulièrement en cause leur mandat.

Nous sommes globalement dans un système de démocratie représentative et participative et non dans des systèmes de démocratie directe.

4. La participation de la population est un principe par nature long (il nécessite des négociations) et il s'oppose souvent aux nécessités imposées aux élus (nécessité économique souvent) d'agir vite. Des études recommandant certains aménagements à un moment donné peuvent ne plus être opportunes ou être dépassées quelques mois plus tard.

5. La politique d'aménagement local suppose une décentralisation réelle des pouvoirs au niveau de chaque pays, et donc **l'absence de tutelle**. Il faut envisager le cas des conflits possibles entre une politique d'aménagement du territoire décidée au plan national et des politiques d'aménagement décidées et souhaitées au plan local. A cet égard une clarification des compétences de chacun des niveaux d'administration est nécessaire (cette question semble d'ailleurs à l'ordre du jour dans de nombreux pays européens).

6. La participation des jeunes est un élément tout à fait important. Certes, leur méthode d'expression est différente et la présentation des dossiers doit être adaptée, mais il faut avoir présent à l'esprit que la plupart des grands aménagements qui sont réalisés aujourd'hui, ce sont les jeunes qui ont 10 ou 15 ans qui en seront les principaux bénéficiaires. On ne peut qu'insister pour que cette participation des jeunes soit également intégrée dans les réflexions sur l'aménagement urbain.

THEME 3

EFFETS DE LA PARTICIPATION AU PROCESSUS D'AMENAGEMENT SUR L'EVOLUTION DE L'UTILISATION DU SOL, SUR L'ECONOMIE ET L'ENVIRONNEMENT - AVANTAGES ET INCONVENIENTS DE LA PARTICIPATION

PRESIDENT DE SEANCE: M. Adrian MOTIU
Sénateur - Membre de la Commission de l'Environnement,
de l'Aménagement du Territoire et des Pouvoirs Locaux
de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe

RAPPORTS PRESENTES PAR:

M. Brian RAGGETT
Hillier & Parker
Londres 155

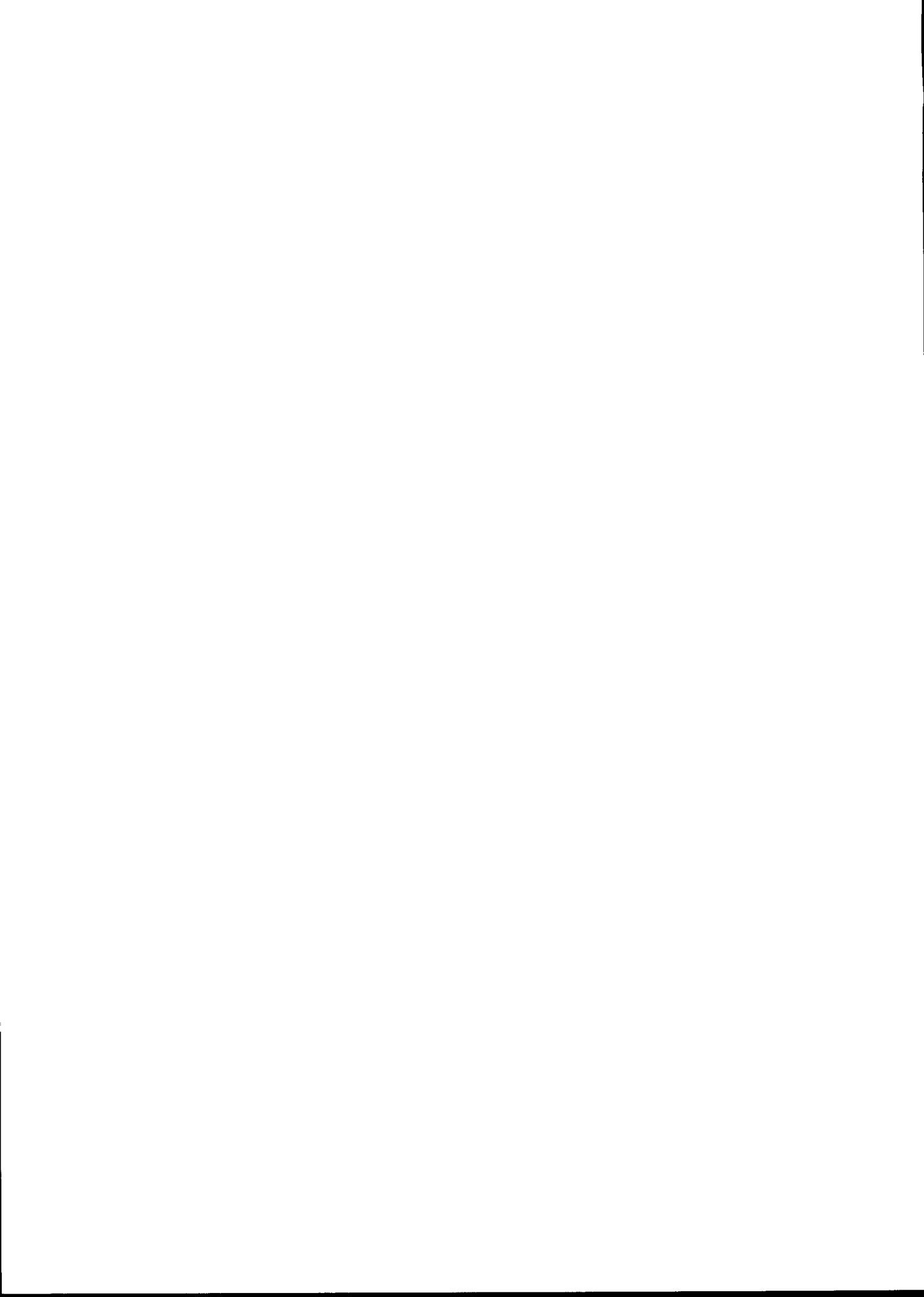
Professeur Vincent RENARD
Ecole Polytechnique
Paris 167

M. Christof SCHREMMER
Institut autrichien de l'aménagement du territoire
Vienne 175

Professeur Max VAN DEN BERG
Province de la Hollande du Nord
Haarlem 195

CONCLUSIONS:

M. Adrian MOTIU
Sénateur - Membre de la Commission de l'Environnement,
de l'Aménagement du Territoire et des Pouvoirs Locaux
de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe 211



EFFETS DE LA PARTICIPATION AU PROCESSUS D'AMENAGEMENT SUR L'EVOLUTION DE L'UTILISATION DU SOL, SUR L'ECONOMIE ET L'ENVIRONNEMENT - AVANTAGES ET INCONVENIENTS DE LA PARTICIPATION

M. Brian RAGGETT
Hillier & Parker
Londres (Royaume-Uni)

Introduction

Il m'incombe, ce matin, de cheminer plus avant dans un axe de réflexion déjà mis en relief par M. Robin Thompson dans son rapport. Il y soulignait qu'en l'occurrence trois acteurs entrent en scène. La pièce, Dieu merci! n'est ni écrite par William Shakespeare, ni montée au Rose Theater, sur la rive sud de la Tamise.

Les rôles interprétés par ces trois acteurs paraissent de prime abord des plus simples. Comme M. Robin Thompson l'expliquait, l'aménageur a la lourde tâche de concilier ou de pondérer les arguments de l'opinion publique et des propriétaires privés, puis de démontrer que les décisions prises le sont «au mieux de l'intérêt général».

D'aucuns en déduiront que l'aménageur doit s'acquitter d'une tâche ingrate, voire d'une mission impossible. Ce dont il peut être certain, toutefois, c'est que la participation du public est une donnée qui ne satisfera jamais tout un chacun et tout le temps. Ses décisions ou recommandations ne manqueront jamais de gêner quelqu'un, aussi sera-t-il considéré, dans le meilleur des cas, comme le «défenseur» de l'intérêt général ou, plus encore, comme un arbitre s'évertuant à concilier des objectifs antagonistes.

Par souci de simplicité, le promoteur-investisseur et le propriétaire foncier n'en feront qu'un dans mon exposé et joueront le rôle de «deuxième acteur» de la pièce, la représentation de l'intérêt général (dont Mme Fiona Reynolds a traité à la Session 2) incarnant le «troisième acteur». Cela me semble judicieux, d'autant que les groupes d'intérêts spécialisés sont si souvent qualifiés de «tiers opposants» lors des enquêtes publiques ou des recours formés contre des projets d'aménagement.

La perspective particulière dans laquelle je me place à la présente conférence est celle du secteur privé. L'entreprise à laquelle j'appartiens est un cabinet d'experts-conseils en Grande-Bretagne. Pour ma part, je suis plus particulièrement chargé de conseiller les collectivités locales en matière d'aménagement et de régénération, ce qui me permet, du moins je l'espère, de comprendre quelle est la position et du secteur public et du secteur privé quant aux avantages et aux inconvénients de la participation de la population.

Je reviendrai plus tard dans mon rapport sur les facteurs qui influencent la position du secteur privé vis-à-vis de la participation du public à l'aménagement. Je mettrai en évidence les avantages et les inconvénients du système actuel, mais il me faut d'abord souligner que «cet avers et ce revers» ne peuvent être discernés que par les acteurs économiques sachant faire fonctionner (l'exploiter, diront certains) ce système.

J'essaierai d'en déduire certaines conclusions quant aux moyens d'étendre valablement l'aménagement participatif à toute l'Europe, quel que soit le contexte socio-politique national, mais ce sera un tantinet présomptueux de ma part, étant donné ma connaissance rudimentaire du fonctionnement des autres systèmes d'aménagement européens en général et de participation du public en particulier.

Je compte démontrer tout au moins que le système britannique en est arrivé à un difficile compromis ou équilibre qui ne mécontente entièrement aucune des parties, bien qu'elles n'adhèrent pas toutes sans réserve aux modalités de participation actuelles. Autrement dit, la situation est-elle telle que les avantages et les inconvénients de la participation, comme les trois principaux acteurs les perçoivent, se neutralisent plus ou moins? Dans l'affirmative, la participation du public se ramène-t-elle au «plus petit dénominateur commun» ou est-elle au contraire le «plus grand facteur commun» que les trois personnages de la pièce acceptent de bon gré?

Les avantages de la participation

A l'évidence, le droit de participer à la prise de décisions cruciales concernant l'environnement est reconnu au niveau le plus élevé. Aucun promoteur ou propriétaire foncier sensé ne contesterait le droit de la population d'user de son influence dans le processus de maîtrise et de planification de l'aménagement. Voici trois ans, plus ou moins, le Commissaire à l'environnement de la CE a fort bien dit que «chaque citoyen est en droit de donner son avis sur les décisions ayant des incidences sur son environnement, partant sur sa vie» ¹⁾.

Certains promoteurs pourraient souhaiter, parfois, que ce processus de participation soit supprimé. Pourtant, il offre des avantages certains, outre le fait que cette participation est un élément essentiel de toute société démocratique. On peut soutenir que ces avantages ont pour conséquence:

- de rendre le processus décisionnel plus transparent;
- d'aider la population à focaliser ses préoccupations et à comprendre la raison d'être des décisions relatives à l'aménagement;

- de garantir que les projets d'aménagement tiennent vraiment compte des besoins des utilisateurs et que le système n'y soit pas seulement réceptif, mais qu'il débouche aussi sur un produit final de meilleure qualité.

Dans l'examen de ces avantages potentiels, mieux vaut probablement, dans un rapport comme le mien, concentrer son attention sur une facette particulière du processus d'aménagement. C'est pourquoi la plupart de mes observations se limiteront au processus d'élaboration du plan d'aménagement, l'enquête publique servant souvent de «scène» sur laquelle - continuons de raisonner par analogie - les trois acteurs font l'essentiel du spectacle.

Soit dit en passant, j'estime que l'enquête publique consacrée au plan d'aménagement d'une collectivité locale est désormais la scène clé de cette «pièce» particulière. L'examen de la demande d'aménagement en est peut-être le «dernier acte», mais le décor est en général solidement planté, depuis la mise en application de l'article 54A, par les orientations retenues ou non par l'inspecteur des services compétents lors d'une précédente enquête sur un plan d'aménagement local.

Autrement dit, je considère qu'en matière de participation du public la scène clé est celle qui, au cours de l'enquête publique, débouche sur le plan d'aménagement.

Cela est évident depuis la fin de 1992. En effet, dans son rapport sur l'exercice clos le 31 mars 1993, la *Planning Inspectorate Executive Agency* ²⁾ signalait que (depuis l'adoption de l'article 54A) «les promoteurs et les opposants montre un intérêt accru et sont davantage portés à la contestation, verbalement et par écrit, l'*Inquiry Inspector* disposant ainsi d'une documentation plus fournie, ce qui fait que les enquêtes, de même que les délais nécessaires pour l'établissement des rapports, s'en trouvent prolongées.»

La prééminence donnée à l'article 54A n'est pas le seul changement ayant eu une incidence certaine. Il est fort probable que la réforme de l'administration locale aura pour effet de dérégler fortement le processus d'élaboration et d'approbation des plans. Ce que les promoteurs et les institutions britanniques souhaitent en cette fin de siècle, c'est de pouvoir tabler avec plus de «certitude» sur le système d'aménagement du territoire, surtout après avoir connu les difficultés créées au cours des années 80 par la politique hasardeuse du laissez-faire. Tant que les promoteurs n'auront pas confiance dans le système d'aménagement issu de la réforme de l'administration locale, la croissance économique en pâtira d'ici à la fin de ce siècle. Tout plaide en faveur d'un aménagement stratégique judicieux, et d'une formulation et d'une interprétation cohérentes de la politique pertinente au niveau local, en matière de maîtrise de l'aménagement et des voies de recours. J'y reviendrai plus longuement quand je traiterai de la mesure dans laquelle le CBI considère que l'aménagement du territoire concourt effectivement «à modeler la nation».

Jusqu'à quel point la procédure d'enquête publique donne-t-elle satisfaction? Cette question a fait l'objet d'études approfondies, dont, parmi les plus récentes, celles de W.S. Atkins (sur les recours en matière d'aménagement) ³⁾ et de Chesterton Consulting (sur les plans d'aménagement) ⁴⁾. Ainsi qu'il ressort de la plupart de ces études, l'actuel système britannique passe pour satisfaisant dans l'ensemble. Même si, après coup, certains participants (un sur dix, selon W.S. Atkins) auraient préféré un autre moyen de recours, le secteur privé ne pousse guère à un changement de quelque importance de ce système.

A mon sens, le secteur privé est globalement satisfait de la transparence du processus décisionnel. Il concède en particulier qu'il est avantageux de pouvoir négocier ouvertement avec un service de l'aménagement du territoire tant qu'un plan en est encore au stade du projet ou du «dépôt».

Dans une étude récente, Lavers et Webster ⁵⁾ signalent que ce processus de négociation directe à un stade peu avancé du plan d'aménagement est «fort prisé des milieux financiers» et qu'il prélude souvent à «un accord tacite ... en vertu duquel une modification éventuelle du plan doit intervenir avant son dépôt».

La plupart des promoteurs et des propriétaires fonciers admettent aussi qu'il vaut mieux que le débat sur des projets controversés ou importants passe par les filières idoines et que la motivation des principales décisions relatives à l'aménagement soit clairement exposée d'abord à une tribune publique, puis, au besoin, dans la lettre par laquelle un inspecteur fait part de sa décision. Ces quinze dernières années, je me suis occupé personnellement d'une bonne vingtaine de grands projets d'équipement commercial du centre de diverses villes. A mon avis, il est hors de doute que le meilleur moyen de calmer l'inquiétude de la population au sujet des plus controversés de ces projets était en général de les aborder au stade le moins avancé.

Le même argument vaut pour l'examen des exigences des «utilisateurs finals». Je me rappelle avoir été consulté au début des années 80 par une collectivité locale du Hampshire à propos de l'implantation d'une supérette au centre de sa ville. Bon nombre des habitants opposés à ce projet s'insurgeaient contre toute transformation du centre et faisaient valoir qu'il y avait dans la ville, Petersfield en l'occurrence, des supermarchés anciens mais suffisants et qu'elle ne pouvait raisonnablement accueillir une nouvelle implantation à proximité de son coeur. Je suis heureux de pouvoir vous dire que les intéressés se sont peu à peu rendu compte que la ville devait évoluer si elle voulait continuer de jouer son rôle de centre commercial. Un magasin Waitrose constitue le pivot du petit complexe de Rams Walk, dont la création a été encouragée par le conseil municipal et fortement soutenue par la population. Il s'est fondu dans le tissu historique du centre au point de passer maintenant pour l'une des pierres de touche de l'amélioration du quartier central des villes où se tiennent des marchés... et la municipalité de Petersfield, qui s'était dressée au départ contre le projet, a été parmi les premiers à en chanter les louanges!

De l'avis même du secteur privé, les avantages de la participation du public sont aussi nombreux que divers, les plus déterminants étant peut-être d'une part le fait que le système permet aux promoteurs de comprendre les réactions d'autrui à leurs projets, et au besoin d'en «retirer le dard», et d'autre part le fait qu'il ménage aux entreprises de grandes possibilités de faire valoir leurs arguments. L'étude que Lavers et Webster ⁵⁾ ont consacrée aux contestations et aux arguments formulés aux stades du projet et du dépôt d'un certain nombre de plans a mis en évidence la diversité des groupes qui se sont manifestés, à savoir:

| | |
|---|-------|
| - les particuliers et les petites entreprises locales | 75,3% |
| - les sociétés d'envergure nationale, dont les services bancaires et les milieux financiers | 12% |
| - les promoteurs - constructeurs | 2% |
| - les organisations, y compris les groupes de défense de l'environnement | 10% |

Les inconvénients de la participation

Les arguments traditionnels défavorables à la participation du public concernent:

- son coût;
- les retards qu'elle provoque;
- le fait qu'elle peut faire obstruction à la réalisation d'aménagements indispensables (par exemple la construction d'une station d'épuration des eaux usées);
- ses répercussions inévitables.

A part les cas extrêmement critiques où la réalisation d'un ensemble immobilier est fatalement sujet à polémique, je ne suis pas convaincu que la participation du public ait souvent occasionné des frais supplémentaires ou de grands retards aux promoteurs. A en juger d'après mon expérience dans ce domaine, il faut en général bien plus de temps aux organismes de financement et aux services bancaires pour les particuliers pour se décider et s'accorder sur les détails d'une affaire que l'éventuel retard imprévisible pouvant être provoqué par cette participation.

Cela étant, il est rare que des promoteurs s'opposent à une telle participation. La plupart d'entre eux l'intègrent dans la phase précontractuelle, comme aussi les fouilles archéologiques, la base de financement et la période précédant la mise en location. Un promoteur averti veille probablement à faire coïncider la phase participative avec d'autres opérations (par exemple la prélocation) de façon à éviter tout retard notable ou toute astreinte.

Un retard imprévu, en revanche, notamment à l'approche du début des travaux, vaudra à un promoteur encore bien des cheveux blancs. Si le financement de l'opération est assuré pendant une durée déterminée, de nouvelles entraves à sa réalisation, imputables à un stade avancé à la participation du public, coûteront fort cher et pourront même, à l'extrême, en compromettre la viabilité.

La plupart des promoteurs chercheraient un réconfort dans l'aspirine (ou peut-être une bouteille), par exemple, dans les cas suivants:

1. le retrait ordonné par le ministre d'Etat d'une demande d'aménagement pourtant compatible avec un plan d'aménagement récemment adopté;
2. de très importants retards (de six à neuf mois ou plus, par exemple) dans la publication d'une décision prise à la suite d'une enquête publique portant sur une décision du CPO ou un recours formé en vertu de l'article 78.

La plupart des promoteurs savent fort bien qu'ils auront à persuader les futurs locataires de faire preuve de longanimité quant à la date de leur emménagement dans les lieux. Toutefois, d'après mon expérience, les candidats au logement finiront par s'adresser ailleurs si la décision du CPO ou l'issue du recours tarde trop (plus de six à neuf mois). De toute évidence, aucune des parties n'y aurait intérêt, d'autant qu'une décision favorable prise bien plus tard que prévu pourrait ne pas être suivie d'effet du fait que le marché (ou simplement la demande de logements) aurait considérablement évolué dans l'intervalle.

Venons-en brièvement aux deux autres inconvénients mentionnés. A mon avis, certains projets de grands ensembles ne peuvent manquer de soulever une controverse parce que les voisins, les élus ou les agents des collectivités locales n'en veulent pas. En pareil cas, les avantages de la participation du public l'emportent sur ses inconvénients. Il en est ainsi parce qu'elle doit permettre d'évaluer et d'établir de prime abord la raison d'être de l'ensemble immobilier (ou, peut-être, de la nouvelle autoroute). La crédibilité du projet souffre davantage, notamment de l'absence d'informations précises à son sujet, de restrictions apportées au débat ou d'une discrétion excessive en ce qui concerne les problèmes «ayant des incidences sur l'environnement, partant sur la vie» des habitants du quartier.

Je suppose que Mme Fiona Reynolds nous en dira davantage à ce propos, qu'elle nous fera part de quelques idées des plus pertinentes sur l'équité réelle du système de participation du public. Je suis persuadé, et je m'en tiendrai là, que personne ne saurait logiquement prétendre que cette participation avantage exclusivement les grandes entreprises alors que nous disposons d'un système où plus de 75% des observations faites sur une série de plans le sont par des particuliers ou des petites entreprises (comme Lavers et Webster le constatent).

Avantages et inconvénients: le moyen terme

La participation du public n'est plus un processus conflictuel, bien qu'il me faille ajouter qu'il reste encore un ou deux avocats qui sont persuadés du contraire... et se comportent parfois lors des enquêtes comme des roquets quand quelqu'un conteste les options ou les projets favoris de leur client. Je constate cependant avec plaisir que l'attitude généralement adoptée va dans le même sens que le récent rapport du CBI intitulé *Your Part in Land Use Planning - Guidelines for Business* ⁶⁾:

«L'essor de l'économie britannique est tributaire d'une offre suffisante de terrains pouvant être mis en valeur par les entreprises, ce qui ne pourra être le cas, étant donné les lois sur l'aménagement du territoire qui ont été récemment adoptées et les aspirations de la population à une meilleure protection de l'environnement, que pour autant que les entreprises définiront plus clairement leurs besoins et feront part de leurs points de vues à tous les stades du processus d'aménagement. Il faut qu'elles oeuvrent de concert avec les collectivités locales et les aménageurs de sorte que chaque côté puisse mieux connaître et comprendre les besoins de l'autre».

Que la participation du public soit indispensable et que ce fait soit admis est d'autant plus encourageant à mes yeux que le CBI, depuis quelque temps, milite dans le même sens auprès de ses membres. Dans un article récent ⁷⁾ traitant des progrès accomplis depuis la parution en 1992 du rapport *Shaping the Nation* du RICS/CBI, l'auteur prévient «les entreprises qui ne cherchent pas à s'assurer, à un stade peu avancé, la participation des services locaux de l'aménagement du territoire pourraient fort bien passer beaucoup de temps à planifier leurs projets pour s'apercevoir en fin de compte que les décisions concernant l'aménagement pourraient n'être prises qu'avec un retard considérable. Si elles collaboraient étroitement avec ces services à un stade peu avancé de leurs plans, ce serait bénéfique pour tous les intéressés et le temps consacré à l'examen des demandes d'aménagement susciterait moins de réclamations».

Shaping the Nation est aussi un document d'une importance capitale du fait qu'il met l'accent sur l'opinion du secteur privé, selon laquelle le gouvernement actuel ne peut se targuer, tant s'en faut, de satisfaire entièrement avec son système d'aménagement le monde des affaires représenté par le CBI. Les critiques se situent surtout au niveau stratégique (et mettent en relief, par exemple, les préoccupations du CBI quant à l'absence de planification coordonnée des transports et de l'utilisation des sols, et à ses éventuelles répercussions défavorables sur la planification stratégique des collectivités locales en matière d'organisation).

Nul doute que la participation du public inquiète le secteur privé. Les résultats d'une nouvelle enquête sur l'attitude adoptée à l'égard de cette participation par les promoteurs, hommes de loi, architectes et conseillers en matière d'aménagement seront soumis à la présente conférence.

Les préoccupations les plus vives de ce secteur ont peut-être trait:

- à la question de savoir si l'existence de deux étapes distinctes (celles du *Consultation Draft* et du *Deposit Draft*) dans les consultations engagées dans le cadre du plan d'aménagement offre des avantages certains, et si l'administration locale ne pourrait pas, au lieu de cela, élaborer immédiatement un *Deposit Draft*, ce qui accélérerait et approfondirait la consultation;
- à l'organisation et à la durée des enquêtes sur les plans d'aménagement locaux;
- aux restrictions à imposer aux recours de tiers (par exemple, ne seront-ils admissibles que pour les aménagements d'importance nationale ou dans les cas où une autorisation d'aménagement ne concorde pas avec le plan d'aménagement). Les promoteurs et les propriétaires fonciers ne manqueraient pas de s'inquiéter vivement des répercussions négatives que pourrait avoir une reconnaissance plus ample du droit de recours des tiers;
- à un domaine connexe, où l'on s'inquiète déjà du fait que la procédure de contrôle juridictionnel est presque devenue un prolongement de la participation du public, mais qu'elle n'est accessible, en raison de son coût, qu'à ceux qui disposent d'importants moyens financiers.

Conclusion

Je ne suis pas de l'avis de David Wilcox ⁸⁾ quand il dit, peut-être avec une pointe d'ironie, dans son récent *Guide to Effective Participation*, que «la participation de la communauté n'est le plus souvent que simulacre ou gâchis». Certes, l'échec, la confusion et le mécontentement sont monnaie courante et les attitudes cyniques à l'égard du processus ne manquent pas. Mais comment faire pour réduire au minimum les problèmes posés?

Ce n'est pas, à mon sens, en tenant:

- les **réunions publiques** pour des événements destinés à offrir à un maximum de gens un minimum de possibilités de participation;

- les **médias** pour «un substitut bon marché du dialogue avec la population»;
- un **groupe d'orientation d'un projet** pour «un véhicule sans conducteur et incapable de changer de direction»;
- les **conseillers** pour «des personnes que vous payez pour avoir vous-même moins de contacts avec la communauté et que vous pouvez désapprouver quand les affaires prennent une mauvaise tournure».

Wilcox nous propose fort utilement ses définitions (ou mises en garde, peut-être), de même que des principes essentiels qu'il faut respecter quand on essaie de s'assurer la participation effective du public. Deux des plus importants principes directeurs qu'il préconise sont les suivants:

1. **Précisez le niveau auquel vous prévoyez la participation.** Ne travestissez pas en participation active offrant la possibilité d'évaluer les options ce qui n'est en réalité qu'un échange d'informations. Rien n'irrite autant les individus, les milieux d'affaires et les groupes de pression que d'être trompés sur l'influence que pourrait leur valoir leur participation.
2. **Déterminez les différents groupes d'intérêts que vous voulez faire participer.** Ce faisant, il est évidemment indispensable de tenir compte du fait que chacun d'entre eux a son propre programme, ses propres objectifs. Il importe parfois d'organiser une réunion des principaux acteurs - ou une opération de *Planning for Real* - afin que tous les intéressés puissent comprendre un peu mieux ces aspirations tout à la fois complémentaires et antagoniques. Le secteur privé admet de plus en plus que des opérations telles que le *Planning for Real* peuvent être rentables parce qu'elles permettent aux uns et aux autres de mieux se comprendre et d'aboutir plus rapidement à un accord, le processus de promotion immobilière s'en trouvant accéléré.

De récentes études, dont certaines ont été publiées par le ministère de l'Environnement, ont mis en évidence les avantages de la participation de la communauté à l'aménagement et ont même, peut-on prétendre, amélioré la qualité des aménagements. Dans *Community Involvement in Planning and Development Processes* ⁹⁾, le même ministère fait remarquer que cette participation peut être couronnée de succès «à condition que toutes les parties fassent preuve de réalisme quant aux résultats escomptés». Plus récemment, le *National Planning Forum* ¹⁰⁾ constatait que la connaissance et la compréhension des informations disponibles sont souvent la clé de la réussite, les documents n'étant vraiment accessibles qu'aux personnes qui en connaissent l'existence et savent comment s'en servir! L'accent ainsi mis sur le «meilleur usage» pourrait être d'un secours particulier pour ceux qui veulent instituer de nouveaux systèmes de participation. Le Forum en appelle aux services de l'aménagement du territoire afin qu'ils donnent un aperçu des dispositions prises par eux pour informer la population au moyen de chartes d'aménagement local indiquant quelles sont les informations disponibles, sous quelle forme, où et quand on peut se les procurer et, le cas échéant, à quel prix.

Avant d'arriver au bout de mon exposé, je citerai le message essentiel du *National Planning Forum*: «Un service d'aménagement efficace doit tendre essentiellement à encourager la

population à participer et à lui permettre de se faire avec l'aide des autorités mettant à sa disposition toutes les informations dont elle a besoin».

Dans mon bref exposé, j'aurai pu m'étendre plus longuement sur bien d'autres aspects encore du processus de participation du public. Par exemple, j'ai à peine mentionné:

- **les conséquences néfastes d'un «dérapiage» du processus d'élaboration d'un plan d'aménagement** (imputables, par exemple, à un retard dans les préparatifs d'une enquête organisée par les collectivités locales ou à un retard dans la publication du rapport d'un inspecteur);
- **la structure et la durée des enquêtes** et la façon dont les oppositions sont traitées;
- **la désorganisation et les répercussions sur la programmation que peuvent entraîner les enquêtes sur de très importants projets d'aménagement** (par exemple, le terminal 5 de Heathrow);
- **l'ampleur des variations du coût total résultant de la participation de la population à de grandes enquêtes publiques.**

Aucune de ces questions ne doit cependant être passée sous silence.

Bornons-nous à constater que cette participation peut être féconde ou, au contraire, discréditée, la population en jugeant sur la base des résultats pratiques de toutes les décisions concernant l'aménagement du territoire. Que cette décision soit prise par un agent bénéficiant d'une délégation de pouvoirs, par une commission d'aménagement, par un inspecteur saisi d'un recours ou par le ministre d'Etat, ce sont en définitive, à mon sens, la qualité et la clarté de sa motivation qui inciteront toutes les parties à l'accepter.

Il arrive rarement que tous les participants applaudissent avec enthousiasme au résultat obtenu. Si la décision - ou le résultat final en ce qui concerne la construction - passe pour aboutir bien au-delà du plus petit dénominateur commun ou de la situation minimale recherchée par tous les participants, elle pourra être considérée comme une réussite quantifiable.

Le processus d'élaboration des plans d'aménagement ou le système de recours concrétisé en Grande-Bretagne par les enquêtes publiques, les auditions officieuses et les observations écrites ne sont à l'évidence pas les mêmes dans d'autres pays membres de la CE. La souplesse du système britannique fait en partie sa force. Il importe toutefois de ne pas trop exiger de ce processus et de ne pas l'élargir outre-mesure.

Dans deux ans, nous aurons peut-être un gouvernement travailliste en Grande-Bretagne. Qu'est-ce que cela changera? Le parti travailliste a clairement fait savoir qu'il veut:

1. réduire les retards en matière d'aménagement;
2. y associer la population à un stade bien moins avancé;

3. faire en sorte que la population puisse comprendre les problèmes d'aménagement au niveau local.

Les problèmes évoqués dans ce programme paraissent coïncider avec bon nombre de ceux qui ont déjà été soulevés à la présente conférence. Quelles que soient les modifications que l'on propose d'apporter aux actuels systèmes de participation, il est absolument indispensable qu'elles soient aisément comprises de tous les intéressés et facilement coordonnées avec la planification et le système d'enquête publique actuels.

En fin de compte, nous aurions peu à gagner (et beaucoup à perdre, je pense) à la suppression du système d'enquête publique. Nous aurions beaucoup à perdre aussi à une multiplication des droits de recours des tiers.

Le grand public - et plus particulièrement le secteur économique - seront davantage portés à faire fond sur l'avenir de l'aménagement s'ils ont la conviction qu'il s'agit d'un processus simple et équitable auquel ils peuvent prendre part. Qu'un faible pourcentage seulement de la population s'engage dans la participation n'est pas forcément une mauvaise chose. Les raisons citées par M. Robin Thompson pour l'expliquer sont certainement plausibles, mais il en est aussi une autre.

Ne serait-ce pas simplement parce que 1% ou 2% de la population ne se croient pas obligés de dire «c'est très bien, je n'ai aucune observation à formuler. Je ne trouve rien à redire à votre projet, alors, allez-y!» Le consentement tacite est, je crois, un trait de caractère du Britannique qui s'exprime plus volontiers par une «non-participation» que par un soutien verbal ou une forte opposition. Sur ce, en toute modestie, j'attends avec intérêt la suite du débat sur la participation à la présente conférence.

REFERENCES

- (¹) Quoted in Edmundson T., *Public Participation in Development Control*, TCPSS Proceedings, 1993
- (²) Planning Inspectorate Executive Agency, *Agency Report and Accounts for the Year Ended 31 March 1993*, HMSO, London
- (³) WS Atkins, *Customer Survey: Study of Customers' Experience of the Inquiry Procedure - Final Report*, The Planning Inspectorate, December 1994.
- (⁴) Department of the Environment, Chesterton Consulting and University of Central England School of Planning, *The Efficiency and Effectiveness of Local Plan Inquiries*, 1993.
- (⁵) Lavers AP and Webster B, *Participation in the Plan Making Process - Financial Interests and Professional Representation*, Journal of Property Research Vol 11, No.2, Summer 1994 pp 131-144.
- (⁶) CBI, *Your Part in Land Use Planning - Guidelines for Business*, CBI, October 1994
- (⁷) Gregory JF, *Shaping the Nation - A Year On*, Chartered Surveyor Monthly, January 1994, pp 28-29.
- (⁸) Wilcox D, *Participation - Sham or Shambles*, Planning 1074, 24 June 1994.
- (⁹) Department of the Environment, *Community Involvement in Planning and Development Processes*, DoE 1995
- (¹⁰) National Planning Forum, *Public Access to Planning Documents*, ADC London 1995.



EFFETS DE LA PARTICIPATION AU PROCESSUS D'AMENAGEMENT SUR L'EVOLUTION DE L'UTILISATION DU SOL, SUR L'ECONOMIE ET L'ENVIRONNEMENT-AVANTAGES ET INCONVENIENTS DE LA PARTICIPATION

Professeur Vincent RENARD
Ecole Polytechnique
Paris (France)

La question de la participation des citoyens à l'action d'aménagement du territoire est particulièrement délicate à traiter pour la raison principale que, si elle fait l'objet d'un très large consensus dans son principe même, que soulignent de nombreux rapports, par exemple la Charte mondiale de la nature de 1982, le rapport de la Commission Brundtland de 1987 ou les conclusions du sommet de Rio en 1993, elle est en même temps très controversée dans son application dès qu'elle permet une réelle inflexion dans les modalités de la prise de décision. Ceci se traduit tout particulièrement lorsque les modalités de la participation lui donnent un contenu juridique; ce point était souligné par exemple dans le principe 6 du rapport Brundtland: «Les Etats accorderont aux personnes qui pourraient souffrir d'une activité projetée un accès égal aux instances administratives et judiciaires et les garanties d'une procédure régulière de ces instances».

L'observation des mécanismes de participation dans les pays européens n'incite pas à l'optimisme. Insuffisance, inadéquation des modalités, effets pervers, déviations, la voie est semée d'embûches et le climat général serait plutôt à la méfiance vis-à-vis des mécanismes de participation, malgré les mérites théoriques qu'on leur reconnaît.

Les pays d'Europe centrale et orientale n'ont pas donné, au cours des dernières décennies, un rôle central à la participation des citoyens au choix d'aménagement. La transition dans les mécanismes économiques et institutionnels est précisément un moment privilégié pour réfléchir aux objectifs, à la méthode et aux garde-fous qu'il faut mettre à la participation de façon à ce que celle-ci joue son rôle central d'association à la décision et d'acceptation sociale des projets.

Il est bien difficile de tenter d'établir une balance arithmétique des avantages et des inconvénients de la participation. Celle-ci, sous une forme ou sous une autre, apparaît comme une nécessité dans tous les cas de figure, quand bien même elle ne conduit pas à modifier la décision initiale.

Paraphrasant une formule rituelle, on peut dire que, dans certaines circonstances, mieux vaut un «mauvais» projet bien accepté qu'un «bon» projet pris de façon autoritaire et mal accepté.

Ceci posé, les mécanismes de participation qui sont pratiqués comportent des inconvénients, des coûts (et pas seulement d'ordre financier) et surtout ils peuvent être à la source de situations de blocage.

Après quelques précisions de méthode sur la nature et l'objet de la participation, nous analyserons plus précisément les enjeux juridiques, économiques et politiques, leurs évolutions récentes et les inflexions et réformes qui paraissent s'imposer.

Nous nous référerons plus spécialement au cas français, mais en gardant constamment présentes à l'esprit les différences importantes qui peuvent exister entre les divers pays réunis au sein du Conseil de l'Europe. Car la mise en oeuvre et l'impact de la participation sont profondément enracinés dans l'histoire et la culture des pays, leur organisation politique et institutionnelle, et plus que tout l'imprégnation différenciée entre solidarité et action collective d'un côté, individualisme de l'autre.

De ce point de vue, l'axe Nord-Sud présente une évidente pertinence.

1. QU'EST-CE QUE LA PARTICIPATION? LES ATOUTS DES PRINCIPALES METHODES

Ce mot généreux de participation recouvre des réalités différentes. Nous nous en tiendrons ici à une distinction simple entre deux fonctions possibles de la «participation»: l'information et la consultation. On doit rajouter la participation informelle, qui peut jouer un rôle aussi important que les deux autres.

1.1. L'information, forme la plus élémentaire, consiste à porter à la connaissance des citoyens les données relatives à un projet dont la réalisation est décidée, ou en tout cas vis-à-vis duquel il n'existe pas d'autre mécanisme de participation.

On peut trouver que c'est là une forme minimale de participation. Certes! Mais il ne faut pas sous-estimer les progrès qui restent à faire pour assurer une certaine transparence dans la connaissance et la compréhension des projets. Rétention d'information, biais dans la présentation (par exemple la sous-estimation du coût des ouvrages), non prise en compte d'effets externes... sont choses assez courantes, pour que ce thème mérite l'attention: une information claire, complète, présentée de façon intelligible est un atout décisif pour que la participation joue correctement son rôle d'amélioration du projet et d'acceptabilité sociale.

L'information soulève un premier problème qui est celui de l'accès. Entre l'affichage en mairie, la notification obligatoire dans des journaux, l'information donnée aux citoyens qui en font la demande, ou l'information systématique et préalable de tous les citoyens concernés, il y a une différence considérable.

Ajoutons la question du contenu de l'information à donner, et les pièges qu'elle recèle. Le dossier d'information ne pêche pas toujours par ses carences, il peut fort bien pécher par ses excès même. On pense à la sophistication technique de certains dossiers d'étude d'impact qui limitent la possibilité d'une lecture à un nombre infime d'experts... par exemple les spécialistes qui travaillent chez le maître d'ouvrage.

On connaît aussi ces projets de schéma directeur où la qualité du papier, l'épaisseur du dossier, la beauté des couleurs et l'ésotérisme des sigles rendent parfois difficile la compréhension des enjeux.

La forme même de l'information qui est donnée est ainsi un enjeu majeur pour l'implication des citoyens.

1.2. La consultation est déjà une forme plus « incisive » de la participation. Elle consiste, pour la collectivité ou le maître d'ouvrage responsable d'un projet, à recueillir auprès des personnes concernées (dont la définition n'est d'ailleurs pas évidente) leur avis sur un projet, pour évidemment en tenir compte le cas échéant, de façon à modifier le projet en fonction des remarques faites.

On retrouve là, de façon plus ou moins nette, la mécanique de l'enquête publique qui peut concerner un plan d'urbanisme, l'autorisation d'une opération immobilière importante ou la réalisation d'un ouvrage, par exemple une infrastructure de transport. Dans la plupart des pays d'Europe, la mécanique est analogue: le dossier présentant le plan ou le projet est tenu à la disposition du public pendant une certaine durée pendant laquelle le public fait ses observations, favorables ou défavorables.

Ensuite, un commissaire-enquêteur (*inspector*) remet, au vu des observations, un rapport qui peut être favorable, défavorable, ou favorable avec "réserves", voire plus précisément des conditions à remplir pour que le projet devienne acceptable. Et l'autorité responsable de la décision (le Ministre, le Préfet, le Maire...) prend alors sa décision, sans être nécessairement lié par les conclusions du commissaire-enquêteur.

Une clé du processus réside dans le rôle effectif de l'enquête publique et du commissaire-enquêteur. Doivent-ils être la simple traduction fidèle des commentaires faits à l'enquête? L'avis serait alors bien souvent négatif, compte tenu du biais que présente l'échantillon de ceux qui se manifestent lors d'une enquête publique. Mais la synthèse faite doit tout de même évidemment intégrer la substance des remarques faites.

D'autre part, lorsque l'instance de décision n'est pas tenue par l'avis du commissaire-enquêteur, ce dernier peut avoir tendance à infléchir son avis dans le sens de

ce qu'il anticipe de la part de l'instance de décision. Ce point conduit à souligner l'importance de l'indépendance du commissaire-enquêteur.

Le processus et l'impact réel de la consultation sont différents pour un grand projet d'envergure et pour une opération ponctuelle. Dans le premier cas, pour une grande infrastructure de transport par exemple, le maître d'ouvrage et généralement le gouvernement sont déjà très engagés lorsque l'enquête publique intervient. Des sommes importantes ont été engagées dans les études, la cohérence avec d'autres choix impose des contraintes, et le résultat de l'enquête publique ne peut au mieux conduire qu'à des variantes légères. Le cas de remise en cause globale du projet est très rare. Ce constat souligne la nécessité d'engager des consultations informelles en amont de la définition du projet. Les choix de tracés d'autoroute et de Trains à Grande Vitesse illustrent bien ce point, renforcé par la nécessaire harmonisation entre pays, comme le souligne la réalisation du TGV Paris-Londres.

Dès lors que le principe de la réalisation de l'ouvrage est accepté, on peut aussi souligner le poids de la contrainte technique qui résulte de la vitesse retenue. Le débat qui existe en France sur la réalisation du TGV Est entre Paris et Strasbourg, vers Berlin et Munich, met ce point en évidence: avec une vitesse d'objectif de 300 km/h, les TGV Nord et Atlantique impliquaient un rayon de courbure du tracé à 4 à 5000 m. Le passage à une vitesse d'objectif de 350 km/h impliquerait de porter le rayon de courbure minimal à 8000 m... On mesure ainsi les rigidités introduites dans le choix du tracé. Les «petites» variantes locales risquent alors d'être réduites à la portion congrue tant leur impact serait important sur le coût supplémentaire et/ou les performances de l'ouvrage. C'est alors la «valorisation» du gain de temps qui doit être mise en regard du respect des préoccupations de qualité de l'aménagement et de l'environnement telles qu'elles sont exprimées au niveau local.

1.3. Participation formalisée et participation informelle

Nous avons surtout évoqué dans ce qui précède des mécanismes de participation qui sont précisés par des textes, encadrés juridiquement. Mais des actions purement informelles peuvent être exercées soit par des associations, soit bien souvent par l'expression directe des habitants.

Il semblerait que ce mode de «participation» joue un rôle croissant, aussi bien au niveau des petits projets locaux qu'à celui des grands projets, comme l'a montré récemment en France le projet de TGV Sud-Est, qui a conduit le gouvernement à instaurer un mécanisme de médiation *ad hoc* non initialement prévu par les textes.

Ces modes de participation informelle présentent des avantages certains de souplesse, d'imagination et de rapidité par rapport à des procédures souvent jugées contraignantes et lourdes. Mais leur possible impact sur la décision finale pose évidemment un problème délicat dans la mesure où leur succès même restreint la légitimité des procédures juridiquement établies.

2. INCONVENIENTS ET RISQUES DE LA PARTICIPATION

Dans le monde idéal d'une démocratie à la Platon, les décisions prises sont le résultat d'une élaboration consensuelle de la décision prise en commun. Dans les pratiques de participation, telles que celles que nous avons décrites, quelques ombres viennent griser ou même noircir le tableau: la participation introduit des coûts et des délais, elle peut conduire à des situations de blocage, parfois à des effets pervers.

Sans que ces effets négatifs doivent en remettre en cause le principe même, leur prise en compte conduit à quelques suggestions pour en limiter la portée.

2.1. Coûts et délais

C'est régulièrement le premier inconvénient qui est évoqué. Ce n'est pourtant pas, nous semble-t-il, le plus grave ni le plus difficile à corriger.

D'abord, quelle qu'en soit la forme, le coût de la mise en oeuvre de la participation est généralement modeste. Conduire une enquête publique relative à un plan d'urbanisme ne représente en général qu'une dépense faible. Le coût pour un grand projet, par exemple une infrastructure de transport, peut être plus élevé, mais il restera toujours infinitésimal par rapport au coût global de l'opération.

La question du délai est plus sérieuse, si l'encadrement juridique de la participation fait courir un délai. Mais on doit remarquer que le maître d'ouvrage de l'opération connaît l'existence de ce délai et effectue sa programmation en conséquence, en particulier celle des financements bancaires vis-à-vis desquels le délai a un coût, en particulier en ces temps de taux d'intérêt réels très élevés. L'argument n'est donc pas négligeable, mais la gêne (et le coût) qu'il représente peut être intégrée par le maître d'ouvrage, du moins dans la mesure où la règle du jeu est à peu près stable.

2.2. Les blocages du droit. Le syndrome NIMBY

Le deuxième argument, celui du blocage des opérations, apparaît beaucoup plus sérieux, en cours d'extension et difficile à corriger: il s'agit des attitudes protectionnistes des habitants d'un quartier, d'un village, d'un site de montagne, etc., qui emploient diverses tactiques d'opposition pour faire face à des changements. Nous empruntons ici pour décrire ce comportement le sigle NIMBY (*not in my backyard*: pas derrière ma maison) qui symbolise une jurisprudence rapidement croissante devant les cours suprêmes américaines; cette floraison a conduit à une certaine diversification des pratiques... et des sigles correspondants:

LULU: "*locally undesirable land uses*"

BANANA: "*build absolutely nothing anywhere near anybody*"

CAVE: "*citizens against virtually everything*"

Toutes les voies de la participation sont alors mises en oeuvre, d'autant plus efficacement qu'elles ont un contenu juridique, pour bloquer les opérations nouvelles.

Sous des formes variables suivant les pays, cette forme d'opposition se développe rapidement dans plusieurs pays européens, par exemple en France et en Allemagne, elle entraîne une

série de conséquences négatives et conduit à réfléchir sur les formes et les effets de la participation.

L'exemple français illustre bien ce point, qui s'est nettement alourdi avec la décentralisation. L'exemple du tracé de TGV Sud-Est, en est une claire illustration, avec la multiplication des oppositions tout au long du tracé, émanant d'associations ou de groupes informels, et aussi de communes qui sont toujours des Janus, souhaitant une gare sur leur territoire mais s'opposant au simple passage. On choisit alors de doubler le processus formel de l'enquête publique par la nomination d'un médiateur qui aura en charge de désamorcer les conflits.

Sans que soit remise en cause l'utilité publique d'un train à grande vitesse entre Lyon et la Côte d'Azur, on voit ainsi se dresser une série d'obstacles de plus en plus délicats à surmonter.

Ces situations de blocage se répandent aussi pour le développement urbain «normal». On le voit par exemple pour les «Zones d'aménagement concerté» en France, et aussi en Allemagne pour les *Bebauungspläne*. Dans ce dernier cas, à la différence de la France, un recours contre un BPlan fondé sur des motifs sérieux entraîne quasi automatiquement l'interruption des travaux, avec les conséquences économiques que cela entraîne.

De ce point de vue, la complexification du droit de l'urbanisme génère des risques importants. L'élargissement des voies de recours crée des situations d'incertitude pour tous les protagonistes de l'aménagement. En France, un récent rapport du Conseil d'Etat¹², sans remettre en cause la nécessité de la participation, a souligné les risques et les effets négatifs de cette croissance du contentieux, en particulier lorsqu'il s'abrite derrière des vices de formes, des détails de procédure qui ne mettent pas en cause le fond du problème.

Le danger est alors, outre le rôle devenu excessif des spécialistes du droit dans la décision en urbanisme, le développement du SLAPPING, de SLAPP: *strategic lawsuits against public participation*, poursuites stratégiques contre la participation du public. Des associations peuvent alors être condamnées pour recours abusifs. Ce risque peut générer une réaction de défense des associations pour dissuader d'éventuelles poursuites. On cite le cas aux Etats-Unis d'une telle action de SLAPP-back où trois fermiers du Comté de Kern en Californie ont gagné 13,5 millions de dollars dans un procès pour plainte abusive contre un géant de l'agro-alimentaire qui les avait précédemment SLAPPES!

De telles déviations, si elles font l'affaires des conseillers juridiques et des avocats, sont à la source de processus de décision qui n'ont plus que de lointaines attaches avec la qualité du développement urbain et du cadre de vie.

La réponse à de tels comportements ne peut être univoque. Elle doit bien sûr en premier lieu consister à développer chez l'opérateur - maître d'ouvrage une attitude ouverte, coopérative, de collaboration, en mettant en oeuvre des stratégies d'organisation et de communication adaptées. Ces stratégies doivent aussi être mises en oeuvre très en amont du projet.

¹² Conseil d'Etat, Urbanisme: pour un droit plus efficace, Conseil d'Etat, Paris, 1993.

Elle peut aussi comporter un aspect économique et financier qui prend en compte les effets externes du projet, avantages liés à un projet valorisant, nuisances liées au bruit, à l'intrusion visuelle, etc. Cette compensation de l'impact économique des projets, y compris l'impact sur la valeur vénale des propriétés concernées, a donné lieu à des expériences nombreuses et variées. Elles soulèvent en permanence le difficile problème de l'évaluation des coûts et avantages, en particulier ceux qui ne font pas l'objet d'un marché.

L'abondante littérature sur le *cost-benefit analysis* pourrait ici servir utilement de base de réflexion.

CONCLUSION

Il est bien difficile de séparer les procédures de participation de l'ensemble des questions posées en matière d'organisation de la démocratie. Quelle place est laissée au public dans le processus de décision qui se déroule dans le cercle restreint du pouvoir étatique, des collectivités locales et des techniciens?

Les réponses législatives ont très généralement répondu en termes instrumentaux à une demande sociale de plus en plus pressante; en multipliant les commissions, médiateurs, enquêtes publiques, etc., sans pour autant donner davantage de satisfaction aux protagonistes.

Une difficulté constante est d'inscrire le processus de participation dans la durée, alors que les modalités ont le plus souvent un caractère ponctuel.

Mais ce catalogue de difficultés doit aussi nous conduire à admettre que les choix d'urbanisme et d'aménagement modifient par nature les rapports entre individus et groupes et le choix finalement retenu ne peut donner satisfaction à tous. Paraphrasant un élément important du raisonnement de John Rawls (*a theory of justice*), on peut dire que c'est dans une mesure la procédure qui mène à la décision qui est la clé du problème, dans la mesure où l'on ne sait pas étalonner les décisions.

REFERENCES

Marie-Jeanne Briand, éd.

Intervention du public dans les choix d'aménagement

ADEF, Paris, 1986

Michael Dear

Understanding and overcoming the NIMBY Syndrome

Journal of the American Planning Association, vol 53, n° 2, Summer 1992

R. Lake, ed.

Resolving locational conflict

Center for Urban Policy and Research, New Brunswick, 1987

Peter Katz

The new urbanism: towards an architecture of community

McGraw Hill, New York, 1994

EFFETS DE LA PARTICIPATION AU PROCESSUS D'AMENAGEMENT SUR L'EVOLUTION DE L'UTILISATION DU SOL, SUR L'ECONOMIE ET L'ENVIRONNEMENT - AVANTAGES ET INCONVENIENTS DE LA PARTICIPATION

M. Christof SCHREMMER
Institut autrichien de l'aménagement du territoire
Vienne (Autriche)

1. INTRODUCTION

1.1 L'organisation politique de l'Autriche : les différents niveaux de la planification

L'Autriche est une fédération de neuf Etats (dont Vienne) comptant près de 2 300 communes. Il existe trois niveaux de représentation et de prise de décision politiques : l'Etat fédéral (*Bund*), les Etats (*Länder*) et les communes (*Gemeinden*). Cette distinction s'applique aussi à l'aménagement du territoire, qui est compris comme une tâche nationale exécutée de concert par l'Etat fédéral, les Länder et les communes, encore que cette coopération ne soit pas explicitement régie par la Constitution de 1929.

Conformément au partage des fonctions politiques spécifié par la Constitution, les Länder sont, dans l'exercice de leurs compétences autonomes, responsables de l'ensemble de la législation et de l'exécution de la politique d'aménagement du territoire, à cette restriction près que l'Etat fédéral conserve expressément ses prérogatives en ce qui concerne les mesures importantes et les activités de planification ayant une incidence sur le territoire. Parmi ces dernières, on peut citer, à titre d'exemples, les chemins de fer, les routes d'intérêt national, les forêts et les lois relatives à l'eau. La conséquence est que, en pratique, l'Etat fédéral et les Länder mènent en parallèle une action d'aménagement du territoire. Au niveau local, l'aménagement du territoire relève d'une action autonome des communes. Il n'existe pas d'organe politique représentatif à l'échelon régional, c'est-à-dire au niveau fonctionnel intermédiaire entre l'Etat et les communes, parce que les districts (*politische Bezirke*) sont des entités purement administratives. Ce sont les Länder qui détiennent la responsabilité de l'aménagement du territoire et de la planification du développement économique au niveau régional, une tâche à laquelle l'Autriche, qui vient d'entrer dans l'UE, n'est pas accoutumée.

Le fait que toutes les collectivités territoriales, c'est-à-dire l'Etat fédéral, les Länder et les communes, ont le pouvoir, en sus des tâches d'administration territoriale autonome que nous avons évoquées ci-dessus, de mettre en oeuvre des mesures dans le domaine de la gestion des entreprises publiques pour lesquelles il n'existe aucune limite de compétence est un élément capital de la politique d'aménagement du territoire. Ce pouvoir est particulièrement important dans la sphère de la promotion économique régionale. L'Etat fédéral et les Länder (et en partie les communes) se livrent tous, en parallèle, à des actions promotionnelles en vue de favoriser l'investissement privé avec l'aide de divers programmes.

Dans ces conditions, les plans et programmes juridiquement contraignants ne peuvent être appliqués en pratique que si un consensus se dégage entre les divers échelons administratifs. Bien souvent, les programmes contraignants sont remplacés par des dispositifs discrétionnaires servant à fournir un cadre à une solution *ad hoc* pour un problème particulier.

En résumé, la situation de départ de la politique d'aménagement du territoire peut se décrire comme suit : en dépit des compétences expressément dévolues aux Länder pour la conduite d'une politique intégrée d'aménagement du territoire, ceux-ci sont contraints de compter sur la coopération de l'Etat fédéral parce que plusieurs ministères fédéraux tiennent sous leur coupe des secteurs essentiels de l'aménagement du territoire. En revanche, la coordination entre les mesures prises par les différents services de l'Etat fédéral est fort peu développée et il n'existe aucune base légale suffisante dans ce domaine.

La réglementation de la construction, ou autrement dit les mesures juridiques et de contrôle, est le principal outil des Länder en matière de politique d'aménagement du territoire. Comme c'est la commune qui détient le pouvoir d'accorder des permis de construire, c'est à son niveau que s'effectuent les processus de planification et de conception. Par comparaison, les autorités des Länder n'ont guère de possibilités de concevoir et appliquer une politique d'aménagement du territoire, sauf pour leurs propres infrastructures, la création de parcs naturels et l'implantation de décharges de déchets toxiques.

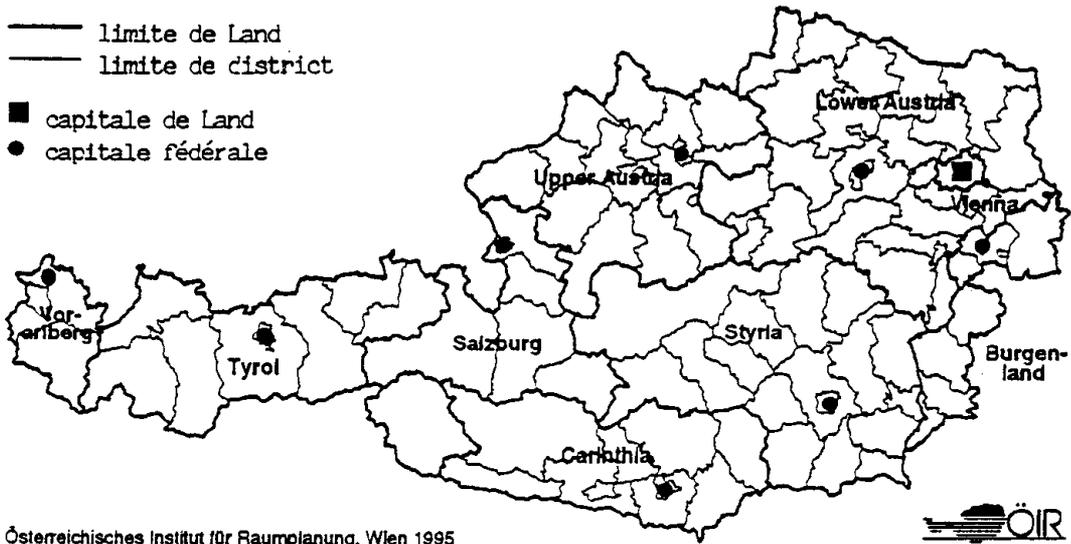
En raison à la fois de l'autonomie très large que leur confère la loi et d'incitations fiscales, les communes sont concurrentes plus que partenaires, notamment pour ce qui a trait à la politique de développement économique et démographique au niveau local, si bien que la coopération intercommunale en matière d'aménagement du territoire est l'exception.

Dans un Etat à structure fédérale où l'organisation des pouvoirs est très émiettée, l'impératif d'un renforcement de la coopération entre les trois étages de l'administration territoriale a abouti à la création d'une plate-forme nationale pour l'aménagement du territoire, la *Conférence autrichienne sur l'aménagement du territoire (Österreichische Raumordnungskonferenz ou ÖROK)*, fondée sur la base du volontariat en vertu d'un accord politique entre l'Etat fédéral, les Länder et les municipalités. Ses principales missions sont l'élaboration d'un programme national d'aménagement du territoire et la réalisation des études de base et des travaux préliminaires à la planification aux niveaux local et des Länder. Ces études sont diverses, puisqu'elles vont des prévisions de population à petite échelle à la définition de zones susceptibles de bénéficier d'une aide commune à plusieurs régions. La coordination des divers travaux de planification ou projets n'est pas du ressort de l'ÖROK. Cette dernière s'est récemment transformée en plate-forme pour la coordination nationale des projets et programmes concernant les politiques européennes de développement et d'aménagement du territoire.

Au long des 40 dernières années, l'aménagement du territoire en Autriche s'est développé en réponse à des demandes pragmatiques. Il s'est imposé par nécessité politique et non en fonction d'objectifs nationaux fixés par le gouvernement fédéral. Le résultat principal des lois des Länder sur l'aménagement du territoire est avant tout l'engagement des municipalités de mettre sur pied des plans d'occupation des sols (POS). Les Länder eux-mêmes ménagent une grande marge d'appréciation dans les lois sur l'application de l'aménagement du territoire au niveau autre que local, puisqu'il n'existe aucune obligation d'application effective. Certes, cette attitude a permis une adaptation en souplesse à l'évolution des demandes au fil du temps mais, par ailleurs, elle est responsable de l'inexistence de la politique d'aménagement du territoire dans une grande partie de l'Autriche dès lors que l'on quitte le niveau local. Il n'existe pas d'obligation de planification pour les mesures importantes ayant un impact sur le territoire telles que les chemins de fer fédéraux et les routes nationales, qui relèvent de l'Etat fédéral.

Figure 1

Organisation administrative de l'Autriche

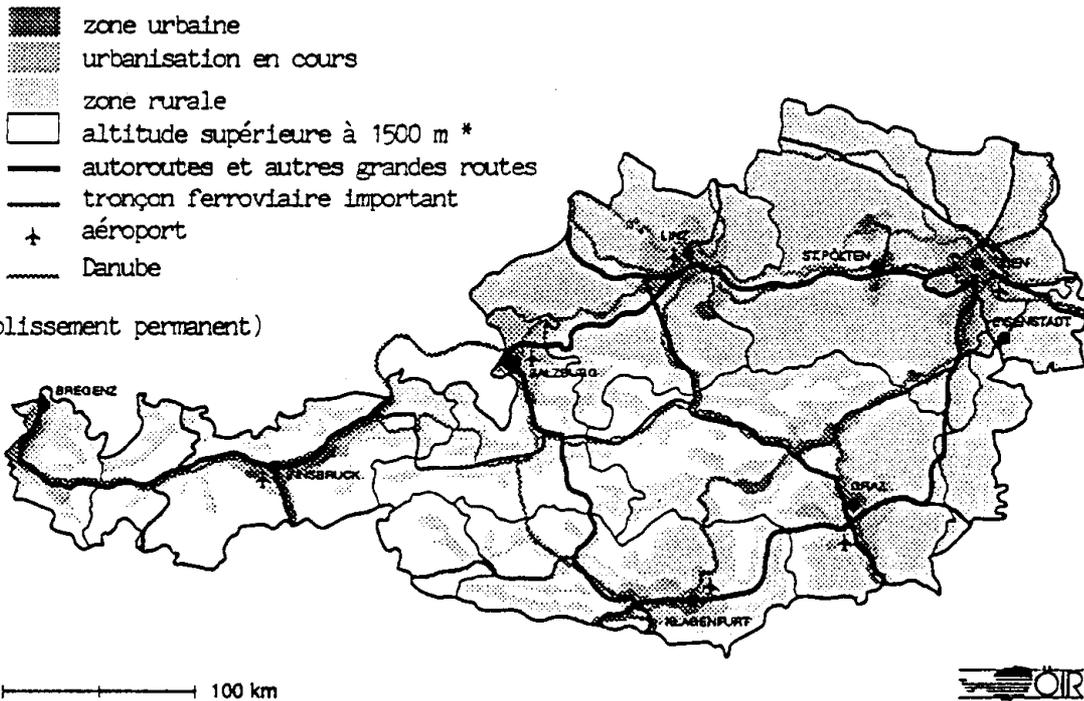


© Austrian Institute for Regional Planning, Vienna 1995

Institut autrichien de l'aménagement du territoire, Vienne 1995

Figure 2

Principaux éléments de l'organisation de l'aménagement du territoire



*(pas d'établissement permanent)

© Austrian Institute for Regional Planning, Vienna 1995

Institut autrichien de l'aménagement du territoire, Vienne 1995

1.2 La planification et le système administratif

Les trois degrés de l'administration se livrent tous à une tâche d'aménagement du territoire. Des projets de résolutions (plans et programmes) sont préparés par des cadres administratifs. La rédaction effective de ces textes est effectuée de manières très différentes.

Dans les petites communes, les plans sont ordinairement rédigés par des ingénieurs du génie civil (dont le diplôme est reconnu par l'Etat) pour le compte de la municipalité. Les plus grandes communes sont souvent dotées de leur propre service de la construction, qui s'occupe aussi des questions d'aménagement du territoire. Seules les grandes villes ont créé une autorité ou un service de l'urbanisme distincts au sein de l'administration municipale. Cependant, même dans ce dernier cas, la rédaction des plans est fréquemment confiée à des ingénieurs du génie civil. Ce recours aux experts indépendants exprimant leur propre point de vue contribue peut-être à l'acceptation politique des plans.

Les Länder disposent ordinairement d'un service de planification dans chacun des bureaux de leur gouvernement (*Amt der Landesregierung*). Ce service conçoit des plans et programmes et les prépare pour que le gouvernement du Land prenne une décision. Dans ce cas, il est aussi fait appel à des ingénieurs du génie civil ou autres experts extérieurs si le personnel de l'administration est insuffisant.

A l'échelon fédéral, le travail de planification concernant l'aménagement du territoire ne porte que sur les forêts (aménagement des forêts) et les autorités de bassin (planification de la gestion de l'eau). Les affaires de grande importance pour l'aménagement du territoire (schémas ferroviaires et routes nationales) ne sont traitées qu'au stade du projet. Pour les chemins de fer, cette mission est confiée au service de planification des *chemins de fer fédéraux* (*Österreichische Bundesbahnen* ou *ÖBB*) ou à la Société des chemins de fer à grande vitesse, dont le capital appartient à l'Etat fédéral (*Hochleistungsstrecken-AG*), qui a été fondée précisément en vue de la planification et la construction des nouvelles voies pour trains à grande vitesse. La planification des projets et la construction des routes nationales sont du ressort des organismes administratifs des Länder agissant pour le compte de l'Etat fédéral, seul bailleur de fonds. Il n'est pas rare que des ingénieurs du génie civil extérieurs soient appelés à rendre un avis d'expert.

Le choix des zones bénéficiant d'une assistance industrielle et commerciale, outil essentiel de la politique d'aménagement du territoire mise en oeuvre par le gouvernement fédéral, est décidé dans le cadre de la *Conférence autrichienne sur l'aménagement du territoire* (*Österreichische Raumordnungskonferenz* ou *ÖROK*) en collaboration avec les Länder. L'ÖROK a également élaboré un *Concept autrichien de l'aménagement du territoire* (*Österreichisches Raumordnungskonzept* ou *ÖRK*) censé guider les politiques d'aménagement du territoire suivies par les divers organismes publics ayant à connaître de cette matière.

Tableau 1

Le système autrichien d'aménagement du territoire

| Niveau | Nombre d'entités | Nombre d'habitants | Autorité responsable de la planification | Type de planification | Contenu | Effet |
|---|-------------------------------------|--|--|--|--|--|
| Etat fédéral (<i>Bund</i>) | | 7,8 millions | ÖROK* Ministères fédéraux* | ÖRK* 91 plans sectoriels | Directives pour la planification et les mesures concernant l'aménagement du territoire prises par le gouvernement fédéral les Länder et les communes (texte) Sujets sectoriels (texte et/ou plan) | Recommandation Contraignant également pour la planification aux niveaux de l'Etat, des régions et des communes |
| Gouvernement de Land (<i>Land</i>) | 9 Länder | de 260.000 à 1,5 millions | gouvernement de Land | plan de développement intégré du Land, plans sectoriels au niveau régional, | Développement intégré (texte, plan optionnel) Sujets sectoriels (texte et/ou plan) | Contraignant pour l'aménagement du territoire |
| Région | 100 districts | | gouvernement de Land | plan de (développement) régional, plan sectoriel au niveau régional | Développement général Sujets sectoriels (texte et/ou plan) | Contraignant pour l'aménagement du territoire |
| Commune (<i>Gemeinde</i>) | 8 comm. 12 44 470 1.798 | >50.000 50.000 10-20.000 2,5-10.000 <2.500 | Conseil municipal | schéma de développement local plan d'occupation des sols plan de réglementation de la construction | Développement général (texte, plan optionnel) Désigne les utilisations du sol autorisées (plan + texte) Directives sur la réglementation de la construction (plan, texte optionnel) | Objectifs de développement pour les plans d'occupation des sols Contraignant pour tous les propriétaires fonciers |

* Ministère fédéral des Affaires économiques: routes
 Ministère fédéral de l'Economie publique et des transports: chemins de fer
 Ministère fédéral de l'Environnement: déchets (dangereux)
 Ministère fédéral de l'Agriculture et des forêts: questions d'aménagement du territoire relatives aux forêts et à l'eau

ÖROK Conférence autrichienne sur l'aménagement du territoire (organe collégial consultatif dépourvu de pouvoir de décision)
 ÖRK Concept autrichien d'aménagement du territoire 1991

Source: ÖSTAT (Office statistique autrichien), recensement de 1991

2. CADRE LEGAL ET POLITIQUE DE LA PARTICIPATION DES CITOYENS A LA PLANIFICATION

2.1 Représentation politique formelle et participation reconnue par la loi

Il existe trois degrés de représentation politique et de prise de décision : l'Etat fédéral (*Bund*), les Länder et les communes (*Gemeinden*). Les organes législatifs sont le parlement national (*Nationalrat*) à l'échelon fédéral et les parlements des Etats (*Landtage*) au niveau des Länder. L'organe décisionnaire des communes autonomes est le conseil municipal (*Gemeinderat*). A chacun de ces trois niveaux, les représentants politiques sont élus sur des listes de candidats soumises par les partis politiques, mais ils peuvent aussi être issus de listes de candidats sans étiquette dans les communes.

Les procédures régulières des représentants politiques sont complétées par quelques autres, plus formelles, qui ont pour but de donner un droit de participation directe aux citoyens. La panoplie des instruments disponibles a été considérablement enrichie depuis les années 1980 et ceux-ci sont de plus en plus fréquemment employés. A l'échelon fédéral, ce sont :

- **le plébiscite**, obligatoire pour les modifications majeures de la Constitution fédérale (comme ce fut le cas tout récemment pour l'adhésion de l'Autriche à l'Union européenne). En cas d'amendement partiel de la Constitution ou d'une loi votée par le Parlement national, un plébiscite peut être organisé sur la base de quotas fixes (la dernière fois où ce type de procédure a été employé remonte à 1978 avec le plébiscite sur la mise en service d'une centrale à Zwentendorf qui, de ce fait, n'a jamais eu lieu);
- **la pétition**, c'est-à-dire une demande signée par au moins 100 000 électeurs (ou un sixième du corps électoral de chacun des trois Länder) et présentée au Parlement national en vue d'obtenir une résolution sur une question relevant d'une loi fédérale;
- **le référendum**, utilisé pour demander son opinion à la population dans les affaires de grande importance pour tout le pays. En général, son résultat n'engage pas le gouvernement, sauf si le parlement vote en ce sens.

Les Constitutions des Länder prévoient des procédures de plébiscite analogues et, dans certains d'entre eux, celles-ci s'appliquent parfois au niveau des communes.

Bien que le dispositif des procédures formelles de participation politique soit assez développé, celles-ci sont assez peu employées, surtout si l'on établit une comparaison avec un pays tel que la Suisse. Aux trois niveaux de la structure politique, le vote sur des questions spécifiques, qu'elles soient politiques, juridiques, techniques ou écologiques, est assez exceptionnel. En effet, les conditions à remplir pour que l'électorat déclenche une telle procédure sont assez strictes et les motifs pour lesquels elle peut être invoquée sont très peu nombreux. En particulier, il n'est pas obligatoire, en Autriche, de procéder à une consultation publique pour un quelconque plan, quel que soit le degré administratif concerné. De même que les disparités dans la pratique effective de la participation politique, ce fait est une caractéristique capitale du Système de planification autrichien. Le système autrichien est plus proche de celui de l'Allemagne que de la Suisse.

Le seul cas où la participation des citoyens est obligatoire dans un processus de planification et de prise de décision a été récemment stipulé dans la loi sur l'Evaluation de l'impact sur

l'environnement (EIE), qui reconnaît à tout citoyen le droit de soumettre une déclaration écrite. Les groupes d'action des citoyens formés par une pétition écrite revêtue de la signature d'au moins 200 personnes dont l'une est désignée comme représentant peuvent se porter partie civile aux procédures judiciaires, de même que la commune accueillant une infrastructure et les communes limitrophes ainsi que le Médiateur de l'environnement. La procédure de l'EIE s'applique uniquement aux usines, infrastructures et sites majeurs propres à avoir un impact significatif sur l'environnement (ex. : décharges pour déchets toxiques, centrales électriques, grandes infrastructures de transports, etc...). Conformément aux directives de l'UE, la loi comprend des dispositions sur le regroupement des procédures d'attribution de permis pour l'environnement (accordés, entre autres, en vertu des lois sur la pollution de l'air, de l'eau et sur les activités commerciales). Néanmoins, en raison du manque de temps, ces dispositions n'ont pas encore été promulguées et l'on ne possède aucune expérience sur les effets et le fonctionnement du Processus de participation.

L'institution des Médiateurs pour la protection de l'environnement est une autre composante clef de la législation de l'environnement. Les médiateurs peuvent se porter parties civiles au nom d'intérêts écologiques dans les procédures officielles. De plus, les médiateurs aux niveaux fédéral et des Länder, appelés Avocats du peuple, que les citoyens peuvent saisir pour faire valoir leurs intérêts contre les autorités en général, sont de plus en plus souvent impliqués dans les conflits liés à l'environnement et à la planification.

2.2 La participation informelle ou consensuelle

Comme on l'a vu plus haut, le champ de la participation des citoyens dans les procédures formelles est des plus limités. En conséquence, l'écrasante majorité des processus de participation est initiée selon une procédure informelle et consensuelle. La participation aux processus de planification n'est décidée que lorsque les dirigeants politiques et/ou les autorités gouvernementales sont confrontés à une nécessité particulière pour impliquer un public plus large. Le degré d'implication des citoyens dans la formulation de la politique des pouvoirs publics est donc très inégal car les besoins propres à chaque cas particulier déterminent la nature de la procédure à appliquer, le nombre de personnes à consulter et la durée et la complexité du processus effectivement suivi. En pratique, les principaux aiguillons incitant à lancer un processus de participation à la planification plus ouvert sont :

- la nécessité politique d'obtenir un soutien plus large (du public) pour un problème délicat de planification ou de prise de décision;
- le besoin d'accéder à des informations spécifiques impossibles à obtenir autrement;
- ou enfin le souhait de mobiliser et rendre actifs certains groupes spécifiques de la population afin de déclencher un processus de développement plus vaste et plus efficace.

On peut affirmer, au moins du point de vue de l'Autriche, qu'un motif précis, concret et assez pressant est indispensable pour entreprendre un processus participatif. Le simple souhait, qui émane parfois, mais pas toujours, des planificateurs, d'impliquer un public plus large dans les affaires de planification dont ils ont à connaître ou d'améliorer la qualité des résultats, n'est en général pas suffisant pour surmonter le manque de temps, les restrictions budgétaires et la réticence tant des hommes politiques que des administrateurs à descendre dans l'arène. Jusqu'ici, comme on le verra par la suite, l'expérience a donné des résultats

mitigés, et elle est émaillée de succès et d'échecs retentissants. Cela explique en partie cette répugnance, mais il n'en demeure pas moins vrai que de bons arguments plaident en faveur de la planification participative.

3. L'EXPERIENCE DES PROCESSUS PARTICIPATIFS DANS LE DOMAINE DE L'UTILISATION DES SOLS, DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE REGIONAL ET DE LA GESTION DE L'ENVIRONNEMENT

3.1 Comment évaluer les avantages et inconvénients

Il est extrêmement ardu d'évaluer les avantages et les inconvénients des mécanismes de participation dans le cadre de ce survol car :

- i. la documentation sur ces mécanismes est fragmentaire et, lorsqu'elle existe, elle s'attache essentiellement à décrire les termes techniques du processus et son résultat ultime; il manque une analyse approfondie de la contribution réelle des intervenants «extérieurs» (par opposition aux hommes politiques, aux planificateurs et aux fonctionnaires ordinairement impliqués) et de la façon dont elle a pu influencer sur le résultat par rapport à une procédure non participative;
- ii. et, pour être à même de juger en connaissance de cause les différences de résultats par rapport à un processus non participatif, il faut avoir pris part au processus, si possible dans une fonction de contrôle, et, en outre, avoir la possibilité d'évaluer le processus ultérieurement.

Les procédures concernant un seul projet ou une seule question peuvent faire exception à la règle dès lors qu'il est clair que des activistes ont réussi à infléchir le projet ou même à le bloquer. Il semble cependant que ce cas se produise beaucoup plus souvent à la suite d'un processus activiste et politique associé à des manifestations massives et une pression intense sur les médias que dans le cadre d'un processus de participation. Par conséquent, une connaissance intime et une analyse poussée seraient nécessaires pour la plupart des processus de planification participatifs.

Malheureusement, nous sommes au regret de ne rien avoir de tel à offrir dans ce qui suit. Notre propos est de rassembler les informations ressortant d'une documentation publique et des échanges des professionnels de la planification afin de les combiner avec les impressions tirées de notre propre expérience et de celle de nos collègues. En substance, notre démarche consiste à regarder où se déroule la participation et où elle est inexistante pour tirer des conclusions de la question ci-dessous :

Puisque la participation requiert invariablement un effort des hommes politiques et de l'administration, dans quelles circonstances s'est-elle révélée si précieuse que l'expérience mérite d'être répétée en plusieurs occasions?

3.2 Typologie des mécanismes participatifs

Pour donner un aperçu des différentes sortes de processus de planification ayant fréquemment donné lieu à la participation du public ces dernières années, le Tableau 2

recense les types de processus de planification existant aux divers échelons de l'activité gouvernementale et décrit le contenu de cette activité. Conformément au thème dominant de la III^{ème} session, les procédures types sont regroupées en fonction de leur finalité principale dans les domaines de l'utilisation des sols/du développement local, du développement économique et de la gestion de l'environnement.

Les procédures d'utilisation des sols/de développement local se déroulent surtout aux niveaux local et sous-local. Elles traitent essentiellement des objectifs du processus de développement des collectivités et de ses conséquences éventuelles pour la planification de l'utilisation des sols. Elles comportent donc un processus de clarification des dimensions alternatives et des modèles de croissance ainsi que de la manière dont il convient de traiter les conséquences qui en découlent pour les individus, et en particulier les propriétaires de biens immobiliers. L'autre type de procédure mentionnée au niveau local, en l'espèce le développement (du logement) rural et la rénovation urbaine, est axé sur la mobilisation de et l'assistance à certaines catégories de la population, notamment les locataires et propriétaires, afin d'améliorer leurs conditions de logement, ce qui requiert des investissements publics dans les infrastructures, une aide financière et technique aux particuliers et l'organisation des activités de rénovation menées par les sociétés immobilières, tant publiques que privées.

La planification/programmation du développement économique est exercée prioritairement au niveau «régional», c'est-à-dire à l'étage intermédiaire entre les Länder et les communautés locales. Comme à cet échelon il n'existe que des organismes administratifs mais aucune instance politique, le débat sur les perspectives de développement au niveau régional suppose la formation d'une plate-forme représentative sous une forme ou sous une autre, qui doit inclure les groupes les plus importants sur les plans économique et social. Ce préalable est incontournable, tant pour les procédures de planification physique et de création d'infrastructures que pour la mise en oeuvre d'approches de développement actives, lesquelles sont la règle dans les programmes d'assistance de l'UE aux régions. Au-delà de la question de la formation d'un groupe de travail représentatif dans le cas des procédures de développement et d'activation, la même philosophie que dans les procédures de développement rural et urbain prévaut, à savoir qu'ici aussi il importe d'encourager l'activité économique des individus et des groupes, de stimuler l'investissement des entreprises et de faciliter ces processus pour les infrastructures publiques et l'investissement dans le capital humain.

Le troisième domaine où la participation est actuellement intégrée dans les processus de planification et de prise de décision concerne la **dimension écologique** des investissements (principalement publics) dans les infrastructures et la protection de l'environnement. Etant donné que ce sont surtout les grandes infrastructures qui sont ici en cause, le processus de planification/prise de décision est essentiellement du ressort des Länder et de l'Etat fédéral. Ici aussi, on peut distinguer deux types de procédures, l'une portant prioritairement sur la prise de décision (ex. : études d'impact sur l'environnement et procédures de sélection des sites), et l'autre sur les aspects du développement (ex. : faire accepter l'idée de parcs nationaux dans des régions cultivées par les agriculteurs depuis des siècles).

Tableau 2
Aperçu des différents types de processus de planification impliquant la participation du public

| | Utilisation du sol / Développement local | Développement économique | Environnement |
|--|---|---|--|
| Type de procédure de planification | Planification de l'utilisation des sols (zoning) Schéma de développement local Développement rural, rénovation urbaine | Plan/schéma de développement économique régional Schéma sectoriel de développement régional | Etude d'impact sur l'environnement (EIE) Sélection de site |
| Echelon administratif responsable de la procédure | Local | Local Land (agissant pour le compte de l'échelon régional) | Local Land Fédéral |
| Contenu | Schéma de développement local Plan d'occupation des sols Plan de réglementation des bâtiments Infrastructures locales, réhabilitation de logements, amélioration des parcs et espaces publics Projets de développement local (logement, entreprises, commerces) | Subventions aux investissements des entreprises privées Infrastructures (technologiques, R&D) Programmes de qualification, information et assistance technique Plan sectoriel au niveau régional | Infrastructures techniques/ environnementales (centrales électriques, usines de traitement des déchets toxiques etc.) Réseau ferroviaire (à grande vitesse) Autoroutes Projets de développement touristique Parcs nationaux, Zones protégées |
| Participation obligatoire | Non | Non | Oui (EIE uniquement) |
| Participation effective estimée en % du nombre total de procédures de planification (estimation) | 10% | 50% | 100% |

Comme on l'a vu ci-dessus, dans tous les cas où l'on a recouru à la participation publique en Autriche, celle-ci a fait suite à une démarche **consensuelle reposant sur le volontariat**. Même les études d'impact sur l'environnement (EIE) ont jusqu'ici donné lieu à une participation volontaire parce que la législation n'a été amendée que récemment pour rendre la participation publique obligatoire. Cette approche autorise une grande souplesse et une grande liberté quant au choix des méthodes à appliquer et des personnes à impliquer ainsi que leur nombre. En revanche, il est délicat de comparer les procédures car seule une petite partie de celles-ci fait l'objet d'une documentation et d'analyses, moyennant quoi il est très difficile de tirer des leçons de l'expérience des autres.

Le Tableau 2 comprend une **estimation grossière (en pourcentage)** de la fréquence selon laquelle la **participation** est une dimension notable de l'ensemble des procédures de

planification en question. Ces chiffres, tirés d'estimations nécessairement subjectives, ne sont corroborés par aucune statistique. On relève cependant une différence capitale en ce qui concerne l'importance de la participation pour les divers domaines couverts par les activités de planification :

A de rares exceptions près, la planification physique traditionnelle telle qu'elle existe au niveau local, qui a pour résultats des programmes de planification de l'utilisation du sol (zoning) et des projets de développement local, n'entraîne pas de participation. En revanche, les procédures de développement rural et de rénovation urbaine, plus axées sur le développement, donnent beaucoup plus souvent lieu à un processus de participation. Pour la même raison, parce que ce processus est tourné vers le développement, le pourcentage de planification/programmation participative est certainement beaucoup plus élevé que dans la première catégorie. La participation n'est secondaire que dans les approches plus traditionnelles de planification physique s'articulant autour des infrastructures. Dans le dernier groupe, en l'occurrence les procédures de planification pour la gestion de l'environnement, la participation est quasiment obligatoire sous une forme ou sous une autre: la nécessité d'y faire participer les activistes locaux et les groupes écologistes est tellement pressante qu'une procédure sans participation paraît pratiquement unimaginable à l'heure actuelle. Pour la plupart des projets ayant un fort impact sur l'environnement, il serait politiquement suicidaire et même, en dernière analyse, contre-productif, de confiner la procédure dans l'administration en se gardant bien d'y faire participer le grand public.

A première vue, on pourra s'étonner qu'au niveau de la planification locale, a priori le plus accessible, le pourcentage des procédures «ouvertes» soit infiniment plus faible qu'aux échelons plus élevés, plus distants et moins concrets de l'administration (régions, Länder et Etat fédéral). Ce paradoxe tient à deux raisons :

- i. la planification locale de l'utilisation des sols est une procédure standard que toute commune est tenue d'appliquer et dont, en pratique, le degré d'attention politique et de contrôle est fort inégal. Elle est souvent regardée comme une simple obligation envers une autorité supérieure (Land) plutôt que comme un outil pour concevoir l'avenir de la collectivité. Dans ce cas, la municipalité n'est guère intéressée, voire pas du tout, à impliquer la population plus qu'il n'est nécessaire;
- ii. ce thème est lui-même passablement complexe, la procédure est lourde et rébarbative et, pour autant qu'il n'existe aucun conflit sérieux ou aucune question propre à éveiller l'intérêt du public, seuls les propriétaires fonciers s'en soucient. D'autre part, ces derniers se préoccupent essentiellement du statut qui sera conféré à leur propre parcelle de terrain, mais un débat général sur les buts du développement, etc... les laisse indifférents. En tant que propriétaires, ils ont dans tous les cas le droit d'exprimer leur intérêt par des déclarations écrites, cette étape du processus formel de planification faisant suite à la rédaction du premier projet. Une telle procédure est un moyen de recueillir des informations ainsi que l'opinion des résidents, mais elle n'a pas été incluse dans le terme de «participation» parce qu'elle n'implique pas forcément l'intérêt et l'action de plusieurs individus.

En dehors de ces dispositifs, une grande variété de thèmes ciblés, sectoriels et à l'échelle du quartier sont traités de façon participative. Ils vont de la conception des parcs pour enfants

au contrôle de la circulation dans un quartier, en passant par les places de stationnement à prévoir pour la construction de nouveaux logements et l'impact des centres commerciaux. Ici, la règle générale est de mettre en place la participation dès qu'un problème mobilise la population et que l'affaire a un retentissement politique.

3.3 Cas de participation à la planification

Quelques cas particulièrement importants et bien documentés sont énumérés dans le Tableau 3 afin de donner un aperçu des différents types de processus participatifs qui sont à la base de l'argument ci-après. Néanmoins, il n'a pas été possible, pour ne pas distraire inutilement le lecteur, de présenter ces affaires de façon circonstanciée dans le présent rapport. Quoi qu'il en soit, il nous paraît important d'apporter quelques informations sur l'historique et le contexte des affaires citées.

Les procédures de **développement de la collectivité et de planification de l'utilisation des sols** dans le Tyrol et à Salzbourg sont remarquables en raison de l'engagement et de la qualification des planificateurs chargés de mettre en branle et de guider la procédure. Ce sont surtout les communautés très soucieuses d'un développement prudent et graduel qui ont tendance à se tourner vers ce type de procédure. Les collectivités locales concernées ont une population de 1 000 à 10 000 habitants et sont généralement situées dans des régions montagneuses où des zones touristiques ou de banlieues en plein essor où les terrains sont rares et les projets de promotion nombreux.

Les **programmes de développement rural**, dont la plupart ont vu le jour à la fin des années 1970, s'attachent ordinairement à stimuler les activités dans une collectivité pour améliorer les espaces publics et les conditions de logement dans les quartiers les plus anciens d'un village. Ils comprennent des subventions à l'investissement, une assistance technique et une aide à la planification ainsi qu'un accompagnement du processus de développement par les personnels administratifs du Land ou des ingénieurs du génie civil jouant un rôle de conseil. Les **programmes de rénovation urbaine**, au contenu similaire mais à l'envergure plus grande, s'insèrent dans un cadre juridique et institutionnel différent. Leur mise en oeuvre, essentiellement dans les grandes villes telles que Vienne et Graz, remonte au milieu des années 1970. La grande différence avec les programmes de développement rural tient à la nature des logements, appartenant à des propriétaires privés, où résident soit des propriétaires occupants, soit des locataires vivant dans des appartements insalubres à l'intérieur d'immeubles d'habitation délabrés du 19^{ème} siècle. Comme les disparités affectant les divers régimes de contrôle des loyers sont une source de complications supplémentaire et, au surplus, les autorités s'efforcent d'encourager l'investissement privé, tant par les propriétaires que par les locataires, l'exercice est par nature complexe. Les deux procédures (développement rural et rénovation urbaine) supposent des échanges d'informations et une coopération intenses entre, d'une part, les municipalités ou les agences assurant la promotion du projet et, de l'autre, les propriétaires et les locataires.

Tableau 3

Sélection de cas de procédures participatives; méthodes et étendue de la participation

| | Utilisation des sols / Développement local | Développement économique | Environnement |
|--|---|---|---|
| Cas et études de cas | <p>Développement d'une collectivité Salzburg, Tyrol</p> <p>Développement rural logement Haute et Basse Autriche, Styrie</p> <p>Programmes de rénovation urbaine pour certains quartiers de Vienne et de Graz</p> <p>Schémas d'expansion urbaine à grande échelle (Vienne et Marchegger Ast)</p> | <p>Programmes de développement régional (Styrie, années 1970 et 1980)</p> <p>Plans de développement économique régional (régions bénéficiant de l'aide de l'UE, 1994)</p> | <p>Centrales électriques (Dorfertal, Hainburg)</p> <p>Parcs nationaux (Hohe Tauern, Donauauen; Neusiedler See)</p> <p>Autoroutes (Pyhrn, Gürtel), Chemin de fer (Semmering, Brenner)</p> <p>Tourisme (Montafon)</p> <p>Déchets toxiques (sélection de site en Basse Autriche)</p> |
| Méthodes de participation | <p>Groupes de travail permanents et/ou ateliers du conseil municipal</p> <p>Présentations/auditions</p> <p>Concours et expositions d'architecture d'urbanisme</p> <p>(Référendum)</p> | <p>Groupe de travail permanent formé par des représentants régionaux</p> <p>Présentations/auditions</p> <p>Conseil de Développement régional + Direction du développement régional</p> <p>Fourniture de conseils pour les projets</p> | <p>Groupes de travail permanents</p> <p>Présentations/auditions</p> <p>Conseil aux groupes d'action</p> <p>(Référendum)</p> |
| Participants extérieurs à l'Etat ou à l'administration | <p>Sélection de citoyens; délégués</p> <p>Groupes d'intérêts, groupes d'action locale</p> <p>Habitants des secteurs à rénover, propriétaires et locataires</p> <p>Propriétaires (sont partie au processus de ratification du plan)</p> | <p>Chambres, principaux groupes d'intérêts (partenaires sociaux)</p> <p>Land, membres du Parlement fédéral</p> <p>Initiatives, groupes d'action</p> <p>Organismes d'exécution, organismes à but non lucratif</p> | <p>Chambres, principaux groupes d'intérêts (partenaires sociaux)</p> <p>Land, membres du Parlement fédéral</p> <p>Initiatives, groupes d'action</p> <p>Organisations et scientifiques concernés par l'environnement</p> |
| Représentation (en dehors de l'Etat et des partenaires sociaux) | <p>Personnalités locales, personnes intéressées, propriétaires et locataires</p> | <p>Initiatives de projets, groupes d'intérêts économiques, décideurs régionaux, chefs d'entreprise</p> | <p>Initiatives locales ou nationales, groupes organisés concernés par l'environnement (nationaux/internationaux), individus et scientifiques actifs</p> |

Les projets à grande échelle de développement de la ville lancés à Vienne se distinguent par la qualité différente de la procédure appliquée. Ces programmes, en préparation depuis la fin des années 1980, ont reçu une nouvelle impulsion grâce à la chute du Rideau de Fer en 1989, qui s'est soldée par un net gonflement de l'immigration en 1990 et 1991, et au projet (abandonné lorsqu'une majorité écrasante de la population s'y est opposée par référendum)

d'organiser une Exposition Universelle conjointement avec Budapest en 1995. Cependant, dans le développement de la ville, l'accent était mis sur les études et concours d'architecture et d'urbanisme et sur des discussions approfondies avec les professionnels. La participation se traduisait essentiellement par des articles dans les médias, des expositions publiques et des projets pour le concours d'urbanisme. Néanmoins, dans une certaine mesure, des groupes de résidents des zones à aménager ont été invités à faire part de leurs intérêts relativement aux infrastructures, aux considérations de développement social et de préservation de l'environnement, etc... avant que ne commence le travail de réalisation des projets détaillés d'architecture et d'urbanisme.

Les plans de développement économique régional obéissent à la même philosophie que les procédures de développement rural et urbain. Ici aussi, le but est de susciter et faciliter l'activité économique privée en visant en priorité les petites et moyennes entreprises, les relations de partenariat entre acteurs publics et privés dans les projets de développement et la construction d'infrastructures pour améliorer l'appareil régional de recherche-développement. Ce processus implique une réorientation générale et la fixation d'objectifs pour l'économie régionale ainsi qu'un tri des projets de développement, publics aussi bien que privés. Les recommandations sur la fixation de priorités pour les financements publics, le suivi du processus d'application et l'aide aux initiatives privées pour le développement de projets sont les instruments privilégiés du processus de développement régional. Ce type de processus requiert une information continue, la formation de réseaux et la fourniture de conseils aux organisations (gouvernementales et non gouvernementales) participant au processus d'application ainsi qu'aux groupes et initiatives qui sont eux-mêmes susceptibles de développer des projets. Les régions rurales de l'Autriche possèdent une expérience non négligeable des approches de développement économique endogènes à partir de la base, qui sera intégrée en partie dans la politique naissante de développement économique régional de l'UE. Cependant, comme cette approche est inédite dans plusieurs régions et certains secteurs de l'administration, il reste beaucoup à apprendre.

Les procédures de planification centrées principalement sur l'impact **sur l'environnement** des grandes infrastructures suscitent traditionnellement une forte participation. Dans de nombreux cas, celle-ci n'a commencé que lorsque les engins de terrassement ont fait leur apparition sur le site du chantier et que des groupes d'activistes ont essayé de leur barrer la route. Il est arrivé aussi qu'elle débute plus précocement et les déconvenues éprouvées par les responsables politiques dans le cas de figure précédent (c'est-à-dire lorsqu'ils sont contraints de négocier après que les travaux ont débuté) les ont apparemment convaincus, ces dernières années, qu'il est plus sage de discuter au préalable. Dans le cas de la centrale hydro-électrique mentionnée dans le Tableau 3, la résistance durable des opposants au projet, aux niveaux tant local que national, a entraîné son abandon définitif. Les deux parcs nationaux de Hohe Tauern et Donau-Auen, symboles d'une option de développement alternatif nécessitant une insertion soignée dans le contexte économique régional, sont étroitement liés à cet affaire. A ce jour, aucun règlement satisfaisant n'a été trouvé pour ces deux parcs, encore que, dans la région des hautes Alpes, la participation locale soit assez forte et le projet soit en passe d'obtenir l'adhésion. Le troisième projet de parc national, Neusiedler See, n'avait pas été jumelé avec un seul programme, mais greffé sur plusieurs projets mineurs de développement touristique. Dans ce cas, l'implication permanente des catégories concernées (écologistes, résidents, agriculteurs, professionnels du tourisme, etc...) a permis de rallier une grande partie de la population au projet.

Le problème de la **sélection des sites** de décharge pour les déchets toxiques demeure à ce jour sans solution en dépit du recours à des processus raffinés de participation à grande échelle. Aucun site n'a pu être choisi en raison de la résistance acharnée des groupes écologistes aux niveaux local et national, qu'ils participent ou non aux études d'impact (EIE). De même, quelques **projets d'autoroutes et de trains à grande vitesse** ont été bloqués pendant des années bien que la planification et la révision de plusieurs variantes aient été accompagnées par des procédures participatives (ex. : autoroute de Pyhm et tunnels de Semmering et Lainzer pour les chemins de fer). Un projet de développement touristique du Montafon à grande échelle a, contrairement à ce qu'on a observé dans le Vorarlberg, été gelé et redimensionné à la faveur d'un processus complexe impliquant des ingénieurs de génie civil externes, les promoteurs du projet, les représentants locaux, les offices du tourisme régionaux et divers individus. Cette procédure a débouché sur un programme nouveau et beaucoup moins ambitieux, mais conçu en fonction des besoins de la population locale et respectueux de l'environnement.

Les méthodes sont encore plus diverses que les procédures de planification participatives évoquées ci-dessus. **Trois éléments clefs** ressortent de l'éventail très large des méthodologies. Ils caractérisent la plupart des procédures passées en revue, c'est-à-dire un échantillon de processus participatifs de longue durée :

- au coeur des processus, on trouve un ou plusieurs groupes de travail dont la composition varie assez peu, même sur une longue période, et dont la taille est assez restreinte pour préserver leur caractère opérationnel; ce qui se passe au sein de ces noyaux durs est crucial pour l'issue des processus;
- la quasi-totalité des procédures comprend des présentations ou auditions sous une forme ou sous une autre, lesquelles sont ouvertes à un public plus large que les groupes du noyau dur et programmées à des intervalles plus espacés que les réunions des groupes de travail;
- toutes les procédures sont pilotées en recourant au moins à l'assistance d'ingénieurs du génie civil ou de consultants extérieurs à l'administration parce que l'apport d'un savoir-faire essentiel et l'intervention de quelques médiateurs indépendants et crédibles conforte le processus et garantit sa continuité.

Au-delà de ces trois éléments clefs, il reste la question du comblement de l'écart entre les groupes de participants et les fonctionnaires/représentants commun aux trois éléments. On peut conclure de l'expérience décrite ci-dessus que les processus qui ont réussi (c'est-à-dire ceux qui ont abouti à un résultat réglant la question et qui soit généralement accepté) établissaient un lien fort entre les participants «internes» et «externes», qui allait jusqu'à prévoir un engagement de faire respecter l'accord obtenu dans le cadre du processus. En général, les groupes du noyau dur doivent être composés de représentants des deux «parties» afin de créer ce lien étroit. Les auditions publiques doivent être conduites avec la participation (en sens inverse) des représentants politiques en charge du projet et il est impératif qu'elles aboutissent à une issue dont on puisse démontrer qu'elle instaure une relation de confiance réciproque pour la suite de la procédure, même si le résultat d'une audience se résume à un calendrier pour la suite de la procédure. Les médiateurs professionnels ne peuvent jouer leur rôle que si les deux parties (autrement dit les gens «du dedans» et ceux «du dehors») sont loyales, ce qui, pour paraître paradoxal, n'en est pas

moins le mérite premier de la médiation, à savoir qu'elle aide à faire passer des informations et des arguments d'un côté à l'autre.

S'agissant de la **représentativité des participants** issus des organismes administratifs et politiques extérieurs, ceux-ci sont très divers d'un cas à l'autre, puisque ce sont des citoyens choisis, des délégués de groupes d'intérêts particuliers, des groupes d'action locale, des membres locaux des chambres (partenaires sociaux), des groupes écologistes locaux et nationaux, voire internationaux, des scientifiques et planificateurs concernés, des propriétaires et locataires, etc... On peut toutefois affirmer qu'en règle générale, toutes les catégories de la population ne sont pas parties prenantes à tous les processus de participation. Au contraire, il est d'usage que participent uniquement les groupes qui:

- soit sont directement touchés par le projet en discussion,
- soit ont une certaine expérience des procédures publiques et/ou de la promotion d'intérêts,
- soit représentent les médias ou les préoccupations des scientifiques.

La question de la représentativité nous ramène à la cause première des processus participatifs, en l'occurrence le fait que les représentants politiques et les fonctionnaires soit ne représentent pas toutes les catégories de la population affectées, soit ne sont pas capables de travailler en collaboration suffisamment étroite sur une question donnée parce qu'elle est trop complexe ou qu'il serait trop long de la traiter de façon appropriée dans le cadre d'une procédure politique ordinaire. Partant de là, il semble raisonnable de discuter prioritairement avec les catégories les plus grandement affectées car ce sont elles qui auront à subir les conséquences du projet. Néanmoins, il n'est pas rare que des leaders d'opinion et des particuliers ou des groupes rompus à l'organisation et la promotion d'intérêts acquièrent un ascendant de plus en plus net au fil du processus. Ce constat ne signifie pas obligatoirement que les intérêts «établis» exercent une domination sans partage car les groupes qui leur sont opposés savent parfois se faire tout aussi bien entendre. En conséquence, dans la plupart des cas, les catégories de la population dont l'influence est limitée et les groupes qui ne sont affectés que de manière indirecte par le projet (par exemple du fait des contraintes budgétaires) ne sont pas inclus dans le processus de participation. Curieusement, c'est aux représentants politiques qu'il appartient de défendre les intérêts des groupes les moins influents de la société. Il convient cependant de remarquer qu'un processus de participation incluant toutes les catégories de la population affectées directement ou indirectement serait particulièrement ardu à lancer et à gérer tout en étant fort coûteux. Néanmoins, la tendance foncière des individus et groupes les plus puissants à dominer les débats doit être contrebalancée dès le départ en commençant par une composition judicieuse des groupes de travail, et elle doit être une préoccupation de tous les instants pour les médiateurs et les représentants politiques/administratifs.

3.4 Avantages et inconvénients de la participation à la planification

Le Tableau 4 ci-dessous résume les enseignements tirés des cas visés plus haut en s'efforçant d'esquisser et comparer les avantages et inconvénients les plus fréquents de la participation dans les trois champs de la planification (utilisation des sols/développement local, développement économique et gestion de l'environnement).

Tableau 4

Aperçu des avantages et inconvénients de la participation aux processus de planification

| | Utilisation des sols/ Développement local | Développement économique | Environnement |
|----------------------|--|--|---|
| Avantages | <p>Amélioration des connaissances sur les effets (non souhaités)</p> <p>Intentions de développement et projets des particuliers et des groupes</p> <p>Evaluation</p> <p>Transparence accrue du processus de prise de décision; confiance</p> <p>Amélioration du transfert d'informations de l'autorité administrative/planificatrice aux résidents</p> <p>Gestion des conflits entre des groupes rivaux</p> <p>Encouragement à l'initiative privée et à l'investissement dans les secteurs à rénover</p> | <p>Connaissances sur les problèmes de développement et expérience</p> <p>Intentions de développement et projets des particuliers et des groupes</p> <p>Evaluation, priorités de développement, autodétermination</p> <p>Mobilisation d'idées, initiatives et projets provenant de l'intérieur de la région</p> <p>Amélioration de l'accès à l'information et aux innovations technologiques et en matière de services</p> <p>Aide au développement de projet</p> | <p>Intérêt accru pour l'impact du projet; connaissance locale, régionale</p> <p>Critique méthodologique; approches alternatives</p> <p>Evaluation, influence sur la philosophie du développement</p> <p>Amélioration qualitative de la technologie, de la science et de l'ingénierie</p> <p>Révision et amélioration du projet</p> <p>Retard et/ou arrêt des projets dangereux ou coûteux</p> |
| Inconvénients | <p>Partage du pouvoir/perte de pouvoir au détriment des maires et membres du conseil municipal</p> <p>Engagement politique au-delà de l'électorat; coût «politique» transparence des erreurs et des intérêts</p> <p>Un gros effort personnel est requis des participants et du personnel politique</p> <p>Incertitude quant aux résultats; risque d'évolution incontrôlée du processus (ex: domination des propriétaires)</p> | <p>Création d'un nouvel échelon de prise de décision (politique); conflit avec les structures existantes (communes et Länder)</p> <p>Transfert de pouvoir à de puissants groupes/élites régionaux</p> <p>Plate-forme pour des intérêts économiques particuliers et groupes de pression</p> <p>Ralentissement du processus de prise de décision et de développement</p> <p>Conflit avec les intérêts écologiques (insuffisamment représentés)</p> | <p>Partage du pouvoir/perte de pouvoir au détriment des autorités fédérales ou des Länder</p> <p>Effort et risque politique importants</p> <p>Création d'une nouvelle plate-forme pour les opposants radicaux au projet</p> <p>Retard et/ou arrêt des projets cruciaux pour l'environnement</p> <p>Incertitude quant aux résultats, risque d'évolution incontrôlée du processus</p> |

Nous concluons de l'expérience décrite ci-dessus que **les avantages de la participation l'emportent généralement sur ses inconvénients**, à condition que le processus soit piloté par des professionnels, dans les situations suivantes :

- en cas de conflit important sur les valeurs et/ou perspectives de développement entre diverses catégories de la population;
- dans le cas d'infrastructures majeures ayant une incidence sur une région spécifique et sa population;
- dans le cas où la communication entre l'administration et les résidents en matière de planification connaît des difficultés;
- dans les processus d'activation où les acteurs publics s'efforcent de stimuler l'initiative privée.

Un examen des cas donne l'impression que les procédures non participatives auraient occasionné des coûts relativement élevés en termes économiques, écologiques et politiques:

- seul un examen hâtif permet d'espérer des économies si l'on décide de faire aboutir à toute force un projet sans prendre en considération les intérêts des groupes qui lui sont hostiles, mais en réalité cette entreprise risque de faire naître de multiples mouvements de protestation qui occasionneront des retards considérables, voire son abandon pur et simple;
- soumettre en permanence les grands projets d'infrastructures à un contrôle et une surveillance contradictoire peut entraîner une nette amélioration de leur conception et une réduction de leur impact sur l'environnement, voire une remise en question des hypothèses qui les sous-tendent (ex. : l'accroissement annuel de la production d'électricité est-il vraiment indispensable et mérite-t-il de sacrifier de larges secteurs de la forêt fluviale?). Là encore, il s'agit de porter un jugement de valeur, de considérer si le résultat envisagé est regardé comme un gain ou une perte pour la société;
- restaurer la confiance entre les riverains et l'administration peut être une tâche cruciale lorsque cette confiance est perdue en raison de conflits antérieurs : une démarche participative menée honnêtement peut être le seul moyen de sortir d'une impasse;
- les processus de développement qualitatif ne sont concevables, comme on l'a indiqué plus haut, que s'ils ont un caractère participatif; on peut cependant discuter de la nature et de l'intensité de la dimension participative nécessaire pour que le processus de développement réussisse.

Toutefois, les inconvénients susceptibles de découler de la participation peuvent devenir prépondérants car un processus complexe impliquant les hommes politiques, les fonctionnaires et les citoyens n'est pas à l'abri d'un dérapage le rendant incontrôlable et destructeur, au point que toute décision pourrait être bloquée pendant des années. Rien ne garantit le succès mais, dans les types de situations évoqués plus haut, nous nous bornerons à recommander la mise en place d'un processus participatif bien conçu. Faire l'économie de cette précaution revient à supporter un risque prohibitif d'échec sur les deux plans, en l'espèce la qualité du projet et l'acceptation politique de celui-ci ou des décisions prises.

3.5 Conclusion

Sans parler de son coût temporel et financier, la grande question que pose la comparaison entre le pour et le contre de la planification participative demeure : le processus sera-t-il viable politiquement et confortera-t-il la position politique des représentants, maires et ministres? Ou alors, si cet objectif est hors de portée, serait-il politiquement plus approprié d'impliquer les participants publics dans la prise de décision plutôt que de choisir une procédure dont ils seraient écartés? *Faut-il s'impliquer?*

La grande leçon qui se dégage des cas passés en revue (et de certains autres que nous n'avons pas fait figurer ci-dessus) est que les hommes politiques et les fonctionnaires s'engagent envers les participants à partir du moment où un processus participatif est lancé pour leur promettre qu'il débouchera sur un résultat. Il est clair dès le départ que le plan ou projet qui sera l'aboutissement de ce processus différera de celui qui avait été conçu à l'origine. Il faut aussi que les participants «extérieurs» y trouvent leur avantage car s'ils n'en retirent aucune retombée digne de leurs efforts (souvent bénévoles), leur mécontentement sera grand. L'homme politique peut se permettre de méconnaître ces frustrations pendant quelque temps, mais non éternellement car celles-ci ne manqueront pas de refaire surface, d'une manière ou d'une autre, dans les médias, lors d'élections, dans les problèmes avec le personnel administratif, etc...

Pour initier un tel processus, il faut que la participation apporte un avantage quelconque (politique) dont on serait privé par l'abstention. Nous soutenons ici que la possibilité abstraite d'élaborer un plan de développement de meilleure qualité est en soi insuffisante pour procurer cet avantage. Il faut plutôt une question manifestement «épineuse» et, le plus souvent, il vaut mieux qu'il n'y ait pas d'autre issue possible. Du point de vue du planificateur, cette solution est en deçà de l'optimum car dans nombre de cas il serait possible et économiquement raisonnable d'obtenir un résultat de meilleure qualité (et le déficit de participation, notamment au niveau local, est colossal en Autriche). Mais, dans la mesure où cette possibilité ne peut être prouvée dans des termes pertinents pour le politique, il n'existe pas d'alternative. En outre, on peut ajouter que même des dispositions légales rendant la participation obligatoire, par exemple dans le domaine de la planification du développement local, ne changeraient pas grand-chose en réalité : les représentants (d'un conseil municipal), sommés d'intégrer des mécanismes de participation dans «leur» processus de planification alors qu'ils n'en veulent pas, ne seraient des partenaires ni très fiables, ni très engagés.

En conséquence, nous pouvons énoncer **deux recommandations**, l'une à l'adresse des responsables de la planification, l'autre à celle des hommes politiques/fonctionnaires :

- il est nécessaire que les planificateurs améliorent sensiblement leurs qualités professionnelles en matière de médiation dans le cadre d'un processus afin de gérer les informations, calmer le débat et concevoir la procédure. Ces savoir-faire doivent fournir une certaine garantie sur la qualité du processus tout en atténuant le risque d'un dérapage de ce dernier qui en ferait un désastre coûteux et interminable. En outre, il serait indiqué d'organiser une discussion professionnelle sur les mérites et les défauts de la participation ainsi que de tirer continûment des leçons de l'expérience;
- de même, l'environnement des hommes politiques et des fonctionnaires est devenu beaucoup plus complexe et turbulent que par le passé. Eux aussi

doivent s'adapter et apprendre pour se préparer à jouer un rôle plus ouvert en tant que médiateurs dans le cadre d'un processus de prise de décision public et élargi. Le recours à la participation s'imposera de plus en plus fréquemment, si bien qu'elle sera la règle plutôt que l'exception. Par conséquent, les décideurs devront assumer en général une nouvelle fonction, celle de médiateur dans un processus ouvert dont l'issue n'est pas donnée à l'avance. Assurer sa survie politique dans un tel environnement et acquérir les savoir-faire professionnels indispensables pour savoir comment se comporter dans de telles situations, tels sont les défis de l'avenir.

Alors que l'écologie devient une préoccupation de plus en plus pressante, que le niveau de formation s'élève et que de nouvelles technologies de télécommunications font leur apparition, un style de débat public plus interactif se profile. La participation à la planification est donc vouée, à partir des données évoquées ci-dessus, à s'imposer comme la procédure de droit commun. Hélas, les informations sont rares et fragmentaires, dans le meilleur des cas, en ce qui concerne les conditions préalables, les impératifs méthodologiques et les résultats éventuels (positifs) de la participation par opposition aux processus non participatifs. Pour jeter les bases d'une nouvelle génération de processus de participation, il paraît essentiel d'étoffer ces informations. La formation professionnelle des planificateurs a besoin d'être nettement améliorée sur le chapitre des raisonnements politiques et des conséquences de la participation ainsi que des techniques de médiation indispensables. Malheureusement, les universités autrichiennes manquent de professeurs pouvant se prévaloir d'une expérience pratique en matière de participation. Nous espérons donc qu'une partie de l'expérience accumulée grâce à la première génération de procédures de participation en Autriche servira à préparer la seconde, à laquelle nous souhaitons un plus grand succès.

EFFETS DE LA PARTICIPATION AU PROCESSUS D'AMENAGEMENT SUR L'EVOLUTION DE L'UTILISATION DU SOL, SUR L'ECONOMIE ET L'ENVIRONNEMENT - AVANTAGES ET INCONVENIENTS DE LA PARTICIPATION

Professeur ir. Max VAN DEN BERG
Agence provinciale de l'Aménagement du Territoire
Province de la Hollande du Nord
Haarlem (Pays-Bas)

INTRODUCTION

Aux Pays-Bas, les groupes d'intérêts et les citoyens ont de multiples occasions d'exprimer leur point de vue sur les projets des pouvoirs publics et d'influencer leur politique.

Les Hollandais ont créé et reconquis leur territoire. Les Pays-Bas sont un pays métropolitain peuplé d'hommes libres, entreprenants et épris de démocratie. La lutte contre la mer a conforté leur solidarité tout en rendant nécessaire la préservation de l'avenir de leur pays. L'étendue et les méthodes de la participation du public sont déterminées par les conceptions de la société et la signification de la planification.

Les thèmes abordés dans cet ouvrage sont les suivants :

- passé, présent et avenir de la participation publique;
- les concepts de la planification;
- la méthode de planification et son application aux plans régionaux.

Le dernier chapitre passe brièvement en revue les avantages et inconvénients de la participation et de la consultation du public au niveau régional. Le présent rapport traite essentiellement de la participation publique et de la consultation en matière d'aménagement du territoire.

L'Annexe au rapport est intitulée «Pays-Bas : les règles de l'aménagement du territoire». Je recommande aux lecteurs de ce rapport de la lire avec la plus grande attention. Ensemble, le rapport et l'annexe donnent un aperçu bref et pertinent de la politique d'aménagement du territoire aux Pays-Bas.

1. LE PASSE

1.1 La genèse

La démocratie occidentale plonge ses racines dans l'Athènes antique, où un régime autocratique s'est ouvert à une nouvelle forme de gouvernement, toutes les décisions étant prises par un groupe choisi de citoyens libres lors de réunions publiques.

Cependant, la majorité de la population n'avait encore aucun moyen d'influencer l'action (ou l'inaction) des autorités. Ce modèle de «démocratie» a perduré sans grand changement jusqu'au dix-neuvième siècle. Sous la pression de l'environnement économique ou d'une revendication émancipatrice, des expériences ont été entreprises ici et là pour instaurer des relations plus démocratiques, encore qu'elles aient rarement entraîné la participation, directe ou indirecte, de tout un chacun.

La Révolution française, en plus de la résistance à l'absolutisme, a suscité un dialogue entre la volonté de tous et la volonté générale. Les Français ont opté pour la seconde. Aux Pays-Bas, il semble que le débat soit relancé.

Un Premier ministre hollandais a déclaré, il y a à peine cent ans, que «la participation publique au gouvernement déboucherait sur l'anarchie et la domination de la populace sur les membres les plus éminents de la société». Les autres Etats d'Europe occidentale partageaient ce point de vue. Pourtant, en définitive, tous ont adopté le suffrage universel au début du vingtième siècle.

On a pu croire pendant plusieurs dizaines d'années que le temps des expériences et innovations démocratiques était révolu et qu'un optimum avait été atteint. Deux conflits mondiaux et un entre-deux-guerres pendant lequel les valeurs démocratiques fraîchement acquises étaient constamment menacées ont provoqué un changement d'attitude.

En 1945, au sortir de la Seconde Guerre mondiale, les nations d'Europe occidentale étaient prêtes à ne reculer devant aucun effort pour assurer leur sécurité intérieure et leur prospérité. Pendant la période de reconstruction qui s'est ensuivie, cet état d'esprit a abouti à l'avènement d'une planification technocratique, matérialiste et fonctionnelle. Aussi, la «participation» était superflue, et ni le gouvernement ni le Parlement n'avaient confiance dans la capacité des citoyens d'exprimer leur propre point de vue.

Au début des années soixante, le centre des préoccupations de la société a commencé à se reporter de la prospérité matérielle vers le bien-être. La nécessité grandissante d'une démocratisation fondamentale des institutions, jointe à la sensibilisation croissante de la société, procède de cette tendance. Des groupes très divers voulurent peser par eux-mêmes sur les processus qui déterminaient l'évolution de la société.

D'aucuns se sont demandés dans quelle mesure le processus de prise de décision politique était démocratique. En effet, le poids croissant de la bureaucratie dans la prise de décision et l'appareil gouvernemental les rendaient d'autant moins accessibles. Les détenteurs du pouvoir étaient trop éloignés de la masse des citoyens, si bien qu'ils discernaient mal les changements affectant la société.

Maintes interrogations furent soulevées : tous les intérêts étaient-ils bien défendus? la majorité parlementaire coïncidait-elle avec le pays réel? fallait-il qu'un particulier fût en

mesure d'exercer une influence directe sur le processus de prise de décision? était-il possible ou nécessaire que chacun eût voix au chapitre? fallait-il rendre la démocratie beaucoup plus directe?

Entre 1960 et 1970, l'administration se voyait poser des questions de cette sorte dans tous les pays d'Europe occidentale. Le peuple réclamait la participation en ce sens qu'il exigeait de prendre part à la prise de décision et de l'influencer directement.

1.2 L'expérience des Pays-Bas

Depuis les années soixante, la «démocratie représentative» hollandaise s'appuie sur la «consultation» et la «participation publique», qui sont deux moyens de donner la parole aux individus. Il sera essentiel d'opérer une distinction entre ces deux concepts dans la suite du présent rapport.

La «consultation» peut se définir comme suit :

«processus organisé selon lequel l'Etat central donne aux autres échelons de l'Etat et aux groupes institutionnels la possibilité de présenter leurs intérêts, et selon lequel les diverses parties sont assurées que ces intérêts sont dûment pris en considération dans le processus de prise de décision».

Le concept de «participation publique» a été défini de plusieurs manières, le plus souvent fort vagues. Au début des années 1970, plusieurs publications s'étaient essayées à l'appréhender, de façon très différente.

Pour ma part, je qualifierai la «participation publique» de

«processus organisé selon lequel l'Etat donne aux citoyens, groupes d'action, etc... la possibilité de livrer des commentaires en ayant l'assurance que ces commentaires sont dûment pris en considération dans le processus de prise de décision.»

Pour les participants, la différence essentielle entre la «consultation» et la «participation publique» réside dans :

* des apports différents

- la consultation a trait à la promotion d'intérêts;
- la participation publique donne aux personnes l'occasion de présenter leurs pensées et leurs idées.

* les instruments

- ordinairement, les commissions ou groupes de travail composés de personnes de niveau à peu près égal sont le lieu privilégié de la consultation. Les séances ne sont généralement pas publiques;
- la participation publique s'exerce communément lors de réunions publiques; Les individus prenant part à ces réunions ne sont pas nécessairement placés sur un pied d'égalité car l'homme de la rue dispose d'informations et de connaissances moins étendues.

Du point de vue de l'Etat, la consultation et la participation recouvrent une signification commune :

- le recueil d'informations, essentiel au regard de l'étendue et de la complexité du sujet;
- l'examen et le contrôle de demandes contradictoires;
- la fourniture d'informations sur la politique envisagée et l'adhésion des intéressés à celle-ci;
- l'étude de la faisabilité sociale de cette politique.

Les deux premiers points ont trait à l'amélioration de la qualité de la politique, les deux derniers, à l'obtention d'un soutien à celle-ci.

Initialement, l'idée de donner la parole au grand public se heurtait à un certain scepticisme, motivé par l'étroitesse des vues qu'on lui prêtait, la crainte que la qualité des politiques publiques n'en pâtisse et le souci de s'épargner des pertes de temps. Ces objections se sont révélées infondées. Cependant, il est incontestable que le délai de préparation des plans s'est nettement allongé. La participation publique n'y est certainement pas étrangère, mais d'autres facteurs y contribuent plus fortement. La complexité croissante des problèmes liés à l'aménagement du territoire, ses liens avec la politique de l'environnement et les garanties renforcées accordées par la loi sont aussi en cause.

La consultation et la participation publique reposent sur des bases juridiques. La Loi sur l'aménagement du territoire et la Loi sur les provinces et les municipalités comportent des clauses qui rendent obligatoires la consultation et la participation publique. La loi fait obligation au Comité provincial de l'aménagement du territoire et au Comité provincial de la protection de l'environnement de consulter les autres échelons de l'Etat et les groupes sociaux. Plusieurs règlements précisant comment «chaque individu» doit être impliqué dans la prise de décision rendent la participation publique obligatoire.

La dimension de la «**sécurité juridique**» a aussi son importance. Tout individu a le droit de présenter ses objections à toute proposition d'action publique. A l'origine, l'intention du législateur était de sauvegarder et prendre en considération les intérêts effectifs des résidents d'une collectivité territoriale ou des entreprises affectées par une proposition de politique. Une interprétation extensive du terme «intérêts effectifs» a permis de détourner de son sens la procédure des objections en déposant des recours au nom de principes ou d'idéologies et d'obtenir des décisions de justice.

2. LE PRESENT

Depuis les années 1970, la participation, la consultation et les procédures codifiant les objections ont fait florès aux Pays-Bas. La participation publique est fort en vogue. Elle a surtout profité aux groupes qui s'entendent le mieux à l'utiliser comme une arme pour défendre leurs propres intérêts. Aussi, un certain mécontentement se fait jour à son encontre, tant chez les responsables de l'administration que dans l'opinion.

Plus d'un citoyen a pu se rendre compte que, en règle générale, l'influence de la participation publique sur la prise de décision se résume à une réflexion et un discours sur un sujet donné, si bien que les projets présentés ne subissent que quelques retouches mineures. En fin de

compte, la procédure traditionnelle (communication d'informations, réactions écrites et orales et groupes de discussions) débouche généralement sur un rapport final.

On observe aujourd'hui un infléchissement dans l'orientation suivie quasiment automatiquement par ces processus au long des deux dernières décennies. Le public se montre de plus en plus enclin à tirer parti des nombreuses possibilités ménagées par le système hollandais pour soumettre des objections. Dans ce domaine, la marge de manoeuvre des pouvoirs publics est des plus limitées. L'administration est tenue de suivre les procédures stipulées par la loi et de réfuter les demandes et objections par des arguments bien fondés. Il en va de même pour les partenaires participant aux consultations. S'ils ont le sentiment que leurs intérêts n'ont pas reçu toute l'attention qu'ils auraient méritée, ceux-ci peuvent aussi recourir à la procédure d'objection.

En conséquence, il est de plus en plus fréquent que des objections soient adressées aux autorités par les particuliers ou par les agences. La législation actuelle permet de présenter des objections à chaque phase de la planification (stratégique et opérationnelle) et à toutes les étapes de ces phases (exploratoire, avant-projet et projet). Il en va de même pour l'octroi d'autorisations. Ces mécanismes font que les projets d'envergure nationale ne sont mis à exécution qu'au terme d'une longue période d'épreuves et de tribulations. A titre d'illustration, cela fait près de vingt ans que l'on parle d'étendre les installations aéroportuaires d'Amsterdam et de Maastricht! Le débat sur la construction d'une liaison pour le trafic ferroviaire lourd entre Rotterdam et la région de la Ruhr en Allemagne traîne depuis dix ans et, comme ce projet est en cours d'actualisation, il se peut que les discussions recommencent depuis le début.

La situation est la même au niveau des provinces. Les équipements servant à la gestion de l'environnement (sites de décharges, usines d'incinération des déchets, carrières pour le stockage des déblais obtenus par dragage) sont particulièrement propres à susciter une réaction de rejet chez les riverains.

En conséquence, un remaniement du cadre juridique est en cours. La Loi sur l'aménagement du territoire a été amendée de manière à éviter que les projets, une fois adoptés, soient éternellement soumis à une controverse. Ce réaménagement est un premier pas vers une rationalisation des procédures assortie de conditions limitatives claires.

Actuellement, des recherches sont menées au sujet d'amendements fondamentaux ayant pour finalité de diviser par deux les délais de formulation et d'application des projets. Pour citer un exemple, la construction d'une infrastructure ferroviaire exige en moyenne un délai de préparation de seize ans aux Pays-Bas et en Allemagne, contre seulement huit en Belgique ou en France!

Au surplus, les mêmes autorités s'efforcent aussi d'obtenir le soutien du public pour leurs plans et projets. Ce soutien ne se résume pas à une simple approbation. Il est nécessaire que les citoyens et les hommes politiques partagent la même perception d'un problème. C'est sur la base de celle-ci que la société peut esquisser des voies pour résoudre ce problème, entre lesquelles les décideurs politiques pourront opérer un choix.

Il convient d'établir une distinction entre les diverses formes de soutien public : politique, institutionnelle et sociétale

Plusieurs formes de soutien sont indispensables pour que l'action soit efficace :

- le soutien politique, qui fait référence au rôle de l'administration et des élus;
- le soutien sociétal, qui renvoie aux citoyens, à la presse et aux groupes d'intérêts;
- et enfin le soutien institutionnel, c'est-à-dire celui des autres échelons de l'Etat et des institutions privées (mouvement syndical, chambres de commerce, etc...).

L'Etat ne peut transposer dans l'aménagement du territoire la transformation de la planification fonctionnelle en une planification stratégique ou ouverte que s'il se rend compte qu'il ne peut pas tout faire par lui-même mais qu'il doit fonder sa politique sur un dialogue avec les acteurs qui le composent.

3. L'AVENIR

3.1 De la planification fonctionnelle à la planification stratégique ¹³

Après la Deuxième Guerre mondiale, la planification fonctionnelle a mûri et s'est transformée en une démarche en quatre temps :

Recherche --> Analyse --> Programme --> Plan (--> Réalisation --> Gestion).

Ses artisans se fiaient à une approche scientifique et interdisciplinaire. Le travail était ordonné à la production de plans finaux. Lorsque la bureaucratie et l'administration le jugeaient nécessaire ou inévitable, ses résultats étaient présentés, sous forme de plans développés, en vue de la consultation ou de la participation du public.

Aucune séance de consultation ne se tenait au préalable, les auteurs du plan ne se concertaient pas avec des partenaires et ils n'essayaient pas non plus de se ménager des appuis avant de présenter leur ouvrage.

Pourtant, la participation publique était considérable. Des auditions étaient organisées et des informations distribuées. Cependant, la participation publique fut bientôt assimilée aux options stipulées par la loi pour la présentation d'objections, si bien qu'on pouvait parler de «participation par pétition».

Il n'empêche, cette approche restrictive de la participation avait des mérites non négligeables. Elle ouvrait le champ de l'aménagement du territoire, jusque là chasse gardée d'une élite, en y faisant participer l'ensemble de la société.

Elle constituait un pas décisif vers l'adoption de la méthode de planification stratégique mise en oeuvre aux Pays-Bas depuis les années quatre-vingts. L'une des préoccupations de la

¹³ La planification stratégique fait référence à un style de planification décrit par Bryson (Bryson, J.M., Strategy Planning for Public and Non-Profit Organizations, San Francisco, 1988). Dans le cas où la planification est centrée sur... «une fonction transcendant les cloisonnements organisationnels ou gouvernementaux... l'accent sera mis sur la manière dont il convient d'organiser la pensée et l'action collectives dans un réseau interorganisationnel ne dépendant d'aucun individu ni institution mais auquel participent un grand nombre d'acteurs». Cette signification diffère de celle qui est donnée au terme de planification stratégique en Angleterre, où il désigne l'aménagement du territoire au niveau supra-local.

planification stratégique consiste à trouver un équilibre entre les buts à atteindre et leur application. Les moyens disponibles et prévus servaient d'étalon pour évaluer le caractère plus ou moins ambitieux des objectifs. La constitution de fondations solides pour tendre vers les objectifs au moyen de la consultation et de la négociation est caractéristique. La collaboration avec les autres parties devait produire à la fois les idées, les moyens et lesdites fondations solides. Les autorités n'ont pas soumis de plans achevés, au lieu de quoi elles sont allées à la rencontre de leurs partenaires avec des concepts, des idées et des propositions, qui tous ont été débattus tout au long du processus de planification en gardant à l'esprit le but de permettre aux partenaires de parvenir harmonieusement à un accord. C'est pourquoi, en Hollande, la planification stratégique est aussi appelée planification interactive.

Son succès est étroitement lié au choix judicieux des partenaires les plus directement concernés par la question de l'aménagement du territoire. Par là, elle se distingue nettement de la planification fonctionnelle, dans laquelle la participation par pétition, les particuliers, les groupes d'action et les résidents jouaient un grand rôle, ce qui est toujours le cas dans la procédure actuelle de prise de décision.

La réussite de la planification stratégique est largement conditionnée par l'implication, dès le début du processus de planification, de partenaires sélectionnés dont le savoir-faire puisse contribuer puissamment à la formulation des objectifs, l'utilisation des moyens et la réalisation des conditions préalables souhaitées. En ce sens, la signification des plans d'aménagement du territoire en tant qu'aboutissement du processus a perdu de son importance. Il faut que les plans soient souples et qu'ils se bornent à traduire les résultats obtenus en termes politiques et administratifs.

La consultation, la collaboration et la négociation sont au coeur de cette conception de la planification. L'expérience enseigne qu'en général il est parfaitement possible de parvenir à un accord avec des partenaires dûment choisis. Ces derniers sont les autres niveaux de l'Etat et les institutions sociétales telles que les Chambres de commerce, les syndicats patronaux et de salariés, les organisations agricoles et écologiques et les représentants des grandes entreprises et des établissements sociaux, culturels, éducatifs et sanitaires.

Ni les personnes privées ni les groupes d'action ne font partie de ces partenaires. Jusqu'à présent, la planification stratégique n'a pas laissé un espace suffisant à la participation publique en tant que phénomène indépendant, que «processus en vertu duquel les citoyens peuvent être assurés que leurs remarques participent pleinement à la prise de décision».

A cet égard, les communes tirent mieux leur épingle du jeu que les provinces. Les plans d'occupation des sols font l'objet de réunions d'information ouvertes à tous. Leurs résultats font l'objet d'un débat au conseil municipal.

La situation est extrêmement variée dans les provinces. Lorsqu'une planification à partir du sommet est appliquée, comme dans les plans régionaux, il est évident que l'accent est mis sur les consultations et les négociations avec des partenaires sélectionnés. La participation publique, quant à elle, est liée à la procédure de présentation d'objections. Le résultat n'est pas étonnant : des milliers de pétitions et des articles cyniques dans les journaux.

Si une démarche de la base vers le sommet est suivie au niveau de l'application, la situation se présente tout autrement. Dans ce cas, la province fait l'inventaire des goulets d'étranglement et des souhaits et désirs de la région concernée, après quoi elle soumet aux

parties intéressées ses solutions aux problèmes sociaux qu'elle a relevés. Ici, la participation publique se déroule selon les modalités prévues par le législateur.

Il est clair que, lorsque la participation publique se résume à la présentation d'objections, l'activité souhaitée ne repose sur aucune base sociétale solide. A elle seule, l'existence d'un fondement politique et institutionnel n'est pas suffisante pour parvenir au stade de l'application. Il est alors inévitable que le nombre des pétitions soit suffisant pour enclencher une procédure longue et fastidieuse.

De plus, l'absence de soutien public signifie que tous les plans d'application et toutes les demandes d'autorisation susciteront de nouvelles protestations contre l'activité proposée.

Comme je l'ai noté dans le chapitre 2, l'emploi massif des procédures d'objection à l'heure actuelle est la cause du développement d'un nouveau cadre légal rationalisant les procédures tout en les assortissant de conditions restrictives claires.

Pour le reste, les organismes investis du pouvoir législatif sont pleinement conscients que la démarche suivie en matière de planification stratégique souffre d'une «défiance de la participation publique». Pour cette raison, la législation générale a récemment imposé aux provinces et aux communes de rédiger un règlement de la participation publique. Ce dernier précise que, en ce qui concerne toutes les intentions politiques :

- des annonces publiques doivent être faites;
- tous les documents doivent être soumis à l'examen du public;
- des réunions publiques doivent être organisées;
- un procès verbal de ces réunions doit être rédigé;
- enfin, il doit être précisé pourquoi les commentaires exprimés lors de ces réunions ne sont pas pris en considération.

En résumé, la démarche de la planification stratégique est une excellente méthode pour construire une base politique et institutionnelle solide (soutien public) par la consultation, la collaboration et la négociation.

C'est en consacrant plus d'attention à la participation publique et en la prenant au sérieux que l'on parviendra à créer une base sociétale plus large qu'actuellement. L'efficacité de l'aménagement du territoire y gagnerait beaucoup.

3.2 L'application de la méthode de planification stratégique aux plans de développement régional

Le plan régional est le document le plus important de la région. Sa préparation est de la responsabilité de l'Exécutif provincial, la rédaction étant la prérogative du Conseil provincial. Il est possible de faire appel au juge en cas d'objection à un élément essentiel du plan régional.

Comment naît le plan régional et quel rôle jouent les consultations, la participation publique et la procédure d'objections?

Selon la méthode de planification stratégique, le plan régional est élaboré de la manière suivante :

- l'Agence provinciale pour l'aménagement du territoire recense les problèmes d'aménagement qui, dans la région, ont besoin d'une solution. Sur la base d'une enquête préliminaire parmi les groupes politiques et institutionnels concernés, l'Exécutif provincial sélectionne les problèmes à traiter. Simultanément, un concept est élaboré relativement au niveau de qualité envisagé pour l'aménagement et l'environnement ainsi que le développement économique;
- ensuite, des négociations sont ouvertes avec des partenaires sélectionnés en vue de définir conjointement le problème. C'est là un processus créatif servant à poser les jalons de solutions acceptables. L'engagement des parties est alors déterminé pas à pas.

Pour les plans régionaux, cela signifie que :

- en premier lieu, un concept d'aménagement du territoire issu en partie des consultations avec les partenaires est formulé pour le long terme. Sur ces bases, la participation publique peut être tenue pour acquise. Les commentaires émanant des particuliers et des groupes d'action peuvent être intégrés dans le processus qui doit déboucher sur un plan en bonne et due forme;
- le processus de consultation, négociation et collaboration avec les partenaires aboutit à la formulation d'un projet de plan. La participation publique est également possible à ce stade;
- après avoir pris en compte tous les commentaires émis au long de la phase de consultation et de participation publique, l'Exécutif provincial décide de soumettre le plan au Conseil provincial. A cette occasion, il est loisible à quiconque de présenter aux Etats provinciaux ses objections au plan. Les objections concernant un élément essentiel du plan peuvent faire l'objet d'un recours devant les tribunaux.

Comme on l'a remarqué plus haut, cette méthode d'élaboration du plan est centrée non sur la formulation du plan, mais sur la procédure, c'est-à-dire le processus selon lequel un soutien et une coopération solides sont assurés par la concertation et la négociation.

Le plan ne se borne pas à enregistrer démocratiquement les résultats obtenus au cours du processus. Il en découle que des demandes fortes doivent être présentées lors de la phase démocratique de ce processus. Il faut que non seulement l'administration, mais aussi la population dans son ensemble soient en mesure d'exercer un suivi des résultats et d'influer sur ceux-ci ou de les commenter. A ce jour, l'expérience prouve qu'il n'a pas été aisé d'intégrer la participation publique dans le processus.

Nous ne savons toujours pas quel contenu et quelle forme donner à cette intégration selon des modalités qui soient efficaces, qui n'engendrent pas de délais excessifs et qui soient politiquement acceptables.

4. LA CONSULTATION ET LA PARTICIPATION PUBLIQUE: LE POUR ET LE CONTRE

S'agissant de la consultation et de la participation publique, l'approche de la planification stratégique comporte les avantages et inconvénients suivants :

* La concertation avec les partenaires sélectionnés

- contribue à la construction de bases solides;
- est source de connaissances plus poussées;
- crée des liens avec les résultats obtenus;
- contribue à l'apport de moyens juridiques, financiers ou autres par les partenaires;
- encourage une structure de consultation complexe;
- exige des dirigeants qu'ils fassent preuve de créativité pour intégrer les consultations dans les règlements ou procédures existants;
- requiert une gestion appropriée du processus et des délais.

* La participation publique

- contribue à la construction de bases solides;
- contribue à peine à l'amélioration des connaissances au niveau provincial;
- ne crée pas de liens avec les personnes privées et les groupes d'action;
- requiert une gestion appropriée du processus et des délais.

Ces deux modes d'implication de la société privée dans l'aménagement du territoire sont nécessaires pour que des résultats acceptables et réalistes soient obtenus. Les avantages l'emportent sur les coûts. Ces derniers, en particulier les frais de personnel, ne sont jamais quantifiés, mais en tout état de cause ils sont négligeables par rapport à la masse des frais occasionnés par le processus et des coûts liés à la planification et à la mise en oeuvre.

Les coûts de la concertation et de la participation publique ne sont pas un sujet de controverse en Hollande.

A mon avis, toute démocratie occidentale se doit d'investir dans la participation de toute sa population à l'aménagement du territoire et aux processus de prise de décision économique et écologique. A cet égard, la consultation et la participation publique sont les maîtres mots. Bien entendu, l'application effective peut varier au gré de la situation administrative et juridique dans chaque pays.

BIBLIOGRAPHIE

- Berg, G.J. v.d. Tussen ontwerp en bestuur
Groningen, 1991
- Berg, M. v.d. Ruimte van Planning
Utrecht, 1990
- DocTer International U.K. European Environmental Yearbook 1987
London, 1987
- Heide, H. ter Strategisch Onderzoek voor Strategische Planning Utrecht, 1992
- Hunnik, H.J. van Experimentele Inspraakprocedures in:
RARO-Inspraakverkenningen
The Hague, 1988
- Province North Holland Werk aan de winkel
Dienst RG/OI
Haarlem, 1994
- Ministry of Housing,
Physical Planning and
the Environment The Rules of Physical Planning
The Hague, 1986
- Raad van Advies RO Inspraak op rij
The Hague, 1988

ANNEXE

Pays-Bas

Les règles de l'aménagement du territoire

Par comparaison avec les autres pays d'Europe, les Pays-Bas sont très densément peuplés, puisque l'on y compte en moyenne 500 personnes au km² (et même 900 dans certaines régions). C'est dans l'Ouest du pays, où sont implantées les quatre cités d'Amsterdam, La Haye, Rotterdam et Utrecht, que la densité est la plus élevée. La conurbation entourant chacune de ces grandes villes forme la "Randstad" (ville périphérique), où vivent sept millions de Hollandais sur seize.

La quasi-totalité du pays est urbanisée ou cultivée d'une manière ou d'une autre. En conséquence, un grand nombre de groupes et coalitions d'intérêts se disputent un espace extrêmement rare. Cette question doit être traitée avec le plus grand doigté car l'aménagement du territoire est un sujet de controverses politiques.

Aux Pays-Bas, les compétences en matière d'aménagement du territoire sont partagées entre trois échelons : l'Etat central, les provinces et les communes.

Au niveau national, le ministre du Logement, de l'aménagement du territoire et de l'environnement est responsable de la préparation de la politique gouvernementale dans le domaine de l'aménagement du territoire.

En plus des rapports assez généraux sur ce sujet, la politique de l'Etat en matière d'aménagement du territoire trouve sa traduction dans des plans traitant d'aspects spécifiques de cette politique. Ces plans peuvent se composer de projets de schémas structurels, de projets de plans structurels ou de décisions politiques concrètes importantes pour la politique d'aménagement du territoire. Les rapports et le plan peuvent être regardés comme des décisions clefs de la politique nationale d'aménagement du territoire (procédure p.k.b.) et relever de la procédure intitulée ainsi.

La finalité de cet exercice est de faire participer tous les acteurs intéressés, à quelque titre que ce soit, à la prise de décision. Le dernier mot revient toutefois au gouvernement et le Parlement a la faculté de voter des amendements.

L'autre moyen par lequel l'échelon national dirige la politique d'aménagement du territoire est bien sûr la législation normale.

Sa pièce maîtresse est la Loi de 1965 sur l'aménagement du territoire. Cette législation est fréquemment amendée et complétée par de nouveaux décrets.

Au niveau provincial, les directives de l'Etat central sont censées être incorporées dans les plans régionaux ("streekplannen"). Le plan régional est l'instrument privilégié par lequel une administration provinciale peut présenter sa politique d'aménagement du territoire. Il

ébauche les grandes lignes du développement futur de l'ensemble de la province ou d'une partie seulement de celle-ci.

Le plan régional se compose de :

- une description générale de l'évolution souhaitable et, le cas échéant, des étapes par lesquelles cette évolution serait ou pourrait être actualisée;
- une ou des cartes annotées représentant dans toute la mesure du possible les principaux contours de cette évolution.

Le plan régional est accompagné de :

- une expérimentation dans laquelle les idées et résultats des recherches concernées et des consultations ayant présidé au plan ont été présentés.

Le plan régional indique dans quelle mesure et selon quelles règles l'Exécutif provincial doit préciser ce plan et jusqu'à quel point il est autorisé à s'en écarter. Il est également spécifié, en ce qui concerne la faculté de déroger au plan, que les décisions qualifiées d'essentielles dans le plan régional sont intangibles, à moins de réviser ledit plan sur ce point.

L'Exécutif provincial préside à la préparation du plan régional. A cet effet, il consulte le Comité provincial de l'aménagement du territoire et mène des discussions avec l'administration provinciale de la province voisine, les conseils municipaux et de polder ainsi que les agences nationales concernés et, pour les régions frontalières, les autorités de l'Etat situé de l'autre côté de la frontière. Une fois que le projet de plan a été présenté aux fins d'examen public, chacun est libre d'émettre des objections. Ensuite, le Conseil provincial établit le plan en y intégrant ou non des amendements. Une fois rédigé, le plan doit être "annoncé" au ministre de l'Aménagement du territoire. En pratique, ce dernier saisit le Comité national de l'aménagement du territoire pour avis afin de vérifier que le plan est conforme à la politique nationale d'aménagement du territoire. S'il s'avère qu'il est en contradiction avec celle-ci, l'avis du Comité peut amener le ministre à adresser une directive à l'administration provinciale.

Le plan régional ainsi établi servira ultérieurement de base pour la politique d'autorisation des plans communaux d'utilisation des sols par l'Exécutif provincial ainsi que pour l'envoi de directives, le cas échéant, par ce même Exécutif provincial.

Le plan régional est par nature une ébauche à caractère nettement programmatique. Son importance est surtout administrative en ceci qu'il guide la politique de la province et l'évaluation des politiques des autorités municipales. Tous les mesures relatives à l'aménagement du territoire qui sont inscrites dans le plan sont pondérées dans le plan régional; en conséquence (mais aussi à cause de son échelle et de sa place au niveau intermédiaire de l'administration), le plan régional est qualifié de cadre intégrateur de toutes les mesures concernant l'aménagement du territoire.

Au niveau provincial, le prolongement au niveau des communes de la politique d'aménagement mise en oeuvre (qui est généralement fondée sur le plan régional) s'effectue principalement par la voie de la consultation. L'instrument le plus efficace dont dispose l'administration provinciale pour élaborer sa politique est la réglementation en vertu de laquelle les plans d'occupation des sols établis par les communes sont subordonnés à l'accord de l'Exécutif provincial.

C'est au niveau des communes que les directives et cadres énumérés ci-dessus doivent se traduire dans des plans d'occupation des sols susceptibles d'être mis en oeuvre directement. Toutefois, toute commune a la faculté de définir un plan de structure assez général et couvrant un vaste secteur, qui constitue une couche supplémentaire destinée à fixer un cadre de référence. C'est le plan d'occupation des sols (*bestemmingsplan*) qui est concret et détaillé et couvre une étendue restreinte. Il est d'ailleurs le seul plan dont la Loi sur l'aménagement du territoire spécifie qu'il s'impose aux citoyens, si bien que sa portée est beaucoup plus grande que celle des autres modèles de plans évoqués plus haut. Pour les citoyens, il pose des interdictions et, à ce titre, il constitue une planification négative, puisque rien ne peut être construit en contravention du plan. Pour les autorités, il énonce les mesures positives qu'elles ont le droit de prendre (ex. : entretien des sols et réalisation d'infrastructures). Les plans d'occupation des sols détaillés sont soumis à l'accord des provinces et tout citoyen peut déposer un recours contre un plan devant sa municipalité, sa province et, enfin, l'État.

L'administration

L'administration du système d'urbanisme comporte trois degrés. Chacun est doté d'un organe investi de la responsabilité politique : au centre, la Couronne, le gouvernement et le Parlement; dans les provinces, le Conseil et l'Exécutif (*Gedeputeerde Staten*); dans les communes, le Conseil et l'Exécutif (*Burgemeester en Wethouders*). Chaque échelon est à la tête d'un service du plan d'occupation des sols travaillant sous l'autorité des organes politiques.

Au niveau national, les organismes les plus importants sont :

- le Conseil consultatif sur l'aménagement du territoire (*Raad van advies voor de Ruimtelijke ordening*), dont la composition est très diverse de manière à permettre à tous les secteurs de la société de peser sur l'orientation générale de la politique d'occupation des sols;
- le Comité national de l'aménagement du territoire (*Rijksplanologische Commissie*). Comme les services "sectoriels" sont légion, une bonne coordination entre ceux-ci est capitale. C'est précisément la mission du Comité, lieu de discussion entre les fonctionnaires où sont représentés tous les ministres ayant à connaître des questions d'emploi des sols. Le Comité peut soumettre des avis et propositions en vue d'améliorer la coordination de la politique nationale d'aménagement du territoire;
- enfin, l'Agence nationale pour l'aménagement du territoire (*Rijksplanologische Dienst*), rattachée au ministère du Logement, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (*Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*), qui exerce une fonction de conseil (notamment par la préparation de notes) et de contrôle.

Au niveau provincial, il existe deux grandes agences compétentes en matière d'utilisation des sols:

- le Comité provincial de l'aménagement du territoire (*Provinciale Planologische Commissie*), organe de coordination où siègent des fonctionnaires représentant les secteurs politiques impliqués dans l'aménagement du territoire; ce Comité conseille le Conseil et l'Exécutif provinciaux;
- l'Agence provinciale de l'aménagement du territoire (*Provinciale Dienst Ruimte en Groen*), chargée d'une mission de conseil et de contrôle et responsable devant l'Exécutif provincial. La forme et les fonctions de l'Agence ne sont pas spécifiées par la loi.

Au niveau des communes, la loi laisse à chaque municipalité une grande liberté pour organiser les agences responsables de l'occupation des sols, qui peuvent soit être des organes internes à la municipalité, soit des consultants privés. En pratique, les petites communes ont tendance à se tourner vers les seconds tandis que les grandes sont plus enclines à préparer elles-mêmes leurs plans. En tout état de cause, la responsabilité politique de l'aménagement du territoire appartient toujours aux élus.

Chacun des trois niveaux de l'Etat assume trois sortes de responsabilités : le contrôle, l'initiative et la coordination.

- En général, les échelons inférieurs sont contrôlés par ceux qui leur sont supérieurs.
- La *coordination* est capitale dans un pays où un très grand nombre d'organismes sont parties prenantes à l'élaboration des plans d'occupation des sols. Elle est organisée tant horizontalement que verticalement. Au niveau national, la coordination horizontale est essentiellement du ressort du Conseil consultatif de l'aménagement du territoire.

Au niveau provincial, le Comité provincial de l'aménagement du territoire assure la coordination horizontale et verticale. Cette dernière est parachevée par l'organisation hiérarchisée du système d'élaboration des plans d'occupation des sols. La complexité des structures chargées de l'aménagement du territoire aux Pays-Bas reflète le souci de faire le meilleur usage possible d'un espace limité.

L'application des plans d'occupation des sols

Cette mission est essentiellement l'affaire des municipalités. Les instances supérieures (Etat central et province) établissent un cadre à l'intérieur duquel chaque municipalité peut élaborer son propre plan d'occupation des sols. Comme celui-ci concerne directement les terrains et bâtiments situés à l'intérieur du territoire de la commune, c'est à ce niveau que l'application doit avoir lieu.

Le "bestemmingsplan"

L'instrument privilégié dont dispose la commune pour ce faire est le plan d'occupation des sols (*bestemmingsplan*), qui fournit un cadre à l'intérieur duquel un grand nombre d'activités de la commune peuvent être intégrées.

Le *bestemmingsplan* se compose de :

- une ou plusieurs cartes assorties de notes explicatives et sur lesquelles est indiquée l'utilisation du sol;
- la réglementation sur l'utilisation des bâtiments.

Le plan est accompagné d'une explication précisant les idées et résultats des recherches et consultations ayant présidé à son élaboration.

Les cartes et la législation stipulent les utilisations du sol autorisées afin d'assurer un bon aménagement du territoire.

Le plan d'occupation des sols impose, par les règlements qu'il intègre, des restrictions contraignantes sur le droit de propriété des particuliers. Il est le seul plan ayant force obligatoire, entre autres, grâce à l'obligation d'obtenir un permis de construire et aux instructions d'utilisation. En outre, le plan d'occupation des sols autorise l'expropriation. En raison de toutes ces considérations, ce plan est soumis à une procédure très complète assortie de nombreuses garanties juridiques en vertu de la Loi sur l'aménagement du territoire. Il est élaboré par le conseil municipal et approuvé par l'exécutif provincial sous réserve d'un recours devant la Section du contentieux administratif au Conseil d'Etat. Il est possible d'élaborer un plan "global" qui sera affiné ultérieurement par l'exécutif municipal.

EFFETS DE LA PARTICIPATION AU PROCESSUS D'AMENAGEMENT SUR L'EVOLUTION DE L'UTILISATION DU SOL, SUR L'ECONOMIE ET L'ENVIRONNEMENT - AVANTAGES ET INCONVENIENTS DE LA PARTICIPATION

**Conclusions de M. Adrian MOTIU,
Sénateur, Membre de la Commission de l'Environnement,
de l'Aménagement du Territoire et des Pouvoirs Locaux
de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe**

Les précédents rapports ont montré que dans plusieurs pays divers la participation du public peut être assurée par divers moyens. Ces moyens vont de l'information et de la délibération à la consultation ou au consentement, aux contestations administratives ou juridiques ainsi qu'au réexamen administratif ou judiciaire. Ces droits peuvent être accordés aux personnes directement concernées, à des tiers, à des groupes d'intérêt, aux habitants d'une zone donnée ou au grand public en tant que tel, c'est-à-dire toute personne désireuse de participer à un développement ou à un plan donné.

La participation du public à l'aménagement du territoire, à l'instar de la participation du public aux autres affaires gouvernementales ou administratives, est un élément important d'une société démocratique. Le citoyen est non seulement le destinataire ou le consommateur passif mais aussi l'initiateur et le contrôleur. En partant de cette hypothèse de base de la valeur démocratique de la participation du public, il s'agissait dans le cadre de ce troisième thème d'évaluer les effets positifs et négatifs possibles de la participation du public au processus d'aménagement du territoire.

De tels effets peuvent manifestement se faire sentir sur l'évolution de l'utilisation du sol, la situation économique générale dans une zone donnée et son environnement. Certains de ces effets importants peuvent être résumés succinctement comme suit:

- La participation du public en tant que phase administrative supplémentaire risque généralement de retarder l'évolution de l'utilisation des sols ou la création d'un plan spatial. Ce délai peut être positif s'il assure une analyse plus approfondie plutôt qu'une planification rapide mais défectueuse. Il peut être négatif si la durée de la procédure l'emporte sur les avantages possibles, c'est-à-dire si l'évolution de l'utilisation des sols devient imprévisible dans le temps ou qu'elle entraîne des délais injustifiés.

- De la même façon, il peut s'ensuivre des coûts supplémentaires pour les autorités élaborant un plan spatial ou les différents promoteurs de l'utilisation des sols. Les coûts de la participation du public devraient donc être en rapport avec les coûts totaux du projet en question et l'amélioration de sa qualité. Toutefois, en raison des effets durables des activités de construction, que ce soit au niveau micro-économique ou macro-économique, une planification sans coût n'est pas possible.
- On peut prendre conscience plutôt de l'opinion publique et des réactions possibles à l'égard d'un projet d'aménagement ou d'utilisation des sols et en tenir ainsi compte pour la finalisation du projet.
- Les droits des personnes autorisées à participer peuvent être mieux sauvegardés. Ces droits peuvent aller des droits de propriété individuels à des obligations plus générales comme par exemple la préservation d'un environnement intact.
- On peut procéder à une plus vaste analyse de l'impact écologique, économique et social possible d'un projet d'aménagement ou de développement en augmentant le nombre des personnes habilitées à participer.

Une formule uniforme et fixe relative à l'ampleur de la participation du public à prévoir ne peut être mise au point pour toute l'Europe. Manifestement, certains facteurs tels que la répartition des pouvoirs d'aménagement entre les différents niveaux de gouvernement ou d'administration ainsi qu'entre ces niveaux mêmes, le régime administratif et juridique particulier, l'ampleur du projet d'aménagement et son importance pour d'autres personnes joueront un rôle important.

Des procès excessifs sont souvent considérés comme un élément négatif, toutefois ce dernier tient davantage au régime juridique particulier qu'au système d'aménagement du territoire en tant que tel. Certains pays ont ainsi entrepris de limiter le processus de réexamen judiciaire dans le cas des procédures de planification. Néanmoins, on peut considérer que la participation du public a des effets principalement positifs. Afin d'améliorer la situation, le public doit être complètement informé et le plus tôt possible, non seulement sur un projet particulier, mais aussi sur toutes les conséquences possibles de leur projet, son impact dans des domaines relatifs et autres corrélations.

THEME 4

PARTICIPATION DU PUBLIC DANS UN CONTEXTE EUROPEEN

PRESIDENT DE SEANCE: M. Yiannos PAPADOPOULOS
Président du Comité des Hauts Fonctionnaires de la
Conférence européenne des Ministres responsables de
L'Aménagement du Territoire (CEMAT)

RAPPORTS PRESENTES PAR:

Professeur Dietrich FÜRST
Université de Hannover 215

M. Jean-François NEURAY
Conseil d'Etat
Bruxelles 227

Mme Magdolna TOTH NAGY
Centre Régional de l'Environnement
en Europe centrale et orientale
Budapest 239

CONCLUSIONS:

M. Yiannos PAPADOPOULOS
Président du Comité des Hauts Fonctionnaires de la
Conférence européenne des Ministres responsables de
l'Aménagement du Territoire (CEMAT) 255



PARTICIPATION DU PUBLIC DANS UN CONTEXTE EUROPEEN

Coopération transfrontalière et participation du public

Prof. Dr. Dietrich FÜRST
Université de Hannovre (Allemagne)

I. REFERENCES

L'expression «participation du public dans un contexte européen» peut s'entendre de deux manières au moins: elle peut signifier soit la «participation dans le cadre de l'aménagement de zones transfrontalières», soit la «participation des citoyens à la définition de la politique de l'UE». Il ne sera pas question du second terme dans l'exposé qui suit, car la participation directe des citoyens n'est ni réalisable, ni prévue par aucune disposition législative. A la place, nous avons plusieurs formes de participation indirecte concrétisées par le biais:

- du nouveau Comité des régions (article 198a);
- des pressions exercées par les régions et les groupes d'intérêts (Morass, 1992; Benz, 1993; Engel, 1993);
- de la réorganisation des Fonds structurels, qui fait que la répartition des fonds est régie par le principe du partenariat¹⁴ et les plans de programmation (au niveau régional)¹⁵.

¹⁴ Règlement n° 2081/93 du 20 juillet 1993, article 4.

¹⁵ Règlement n° 2082/93 du 20 juillet 1993, article 5.

Encore faut-il déterminer dans quelle mesure ces structures intermédiaires sont aptes à défendre les intérêts des citoyens, leur utilité à cet égard pouvant être négligeable du fait qu'elles ne représentent que les intérêts généraux de leurs membres et qu'elles s'occupent plus des intérêts institutionnels que de l'intérêt général.

En conséquence, je traiterai essentiellement dans mon exposé de l'aménagement de zones transfrontalières au niveau régional et de la participation des citoyens à cette oeuvre.

Nous avons beaucoup entendu parler d'aménagement des zones transfrontalières depuis que s'est engagé le débat sur le marché unique européen¹⁶. Ce terme a le sens de coordination de l'aménagement régional par delà les limites territoriales des organismes d'aménagement régional. Cette coordination transfrontalière est nécessaire en général dans toutes les zones dont l'influence se fait sentir dans des régions limitrophes. Elles peuvent se catégoriser ainsi:

- primo, celles dont les effets négatifs se propagent en dehors d'elles (par exemple les facteurs de dégradation de l'environnement, les embouteillages sur les routes);
- secundo, celles qui entraînent obligatoirement des aménagements complémentaires dans les régions limitrophes (par exemple l'aménagement d'espaces dégagés notamment lors de la délimitation de parcs naturels, de zones de protection de la nature ou de zones à assainir transfrontalières);
- tertio, celles qui imposent la nécessité d'une gestion en réseaux transfrontalière (par exemple la définition de places centrales, d'itinéraires pour les transports, d'axes du développement, des concepts de développement économique).

On pourrait y ajouter les décisions visant à éviter une rivalité ruineuse entre pouvoirs locaux désireux d'attirer des entreprises¹⁷, mais ce serait difficile à imaginer, du moins en droit allemand.

La propension à institutionnaliser la coopération transfrontalière s'est fortement développée, attisée qu'elle était par la crainte d'une diminution de la compétitivité à la suite de l'initiative Delors «CE 1993» (1987)¹⁸. Cette coopération était encouragée en partie par des incitations fiscales. La CE, par exemple, la favorise par le truchement d'INTERREG¹⁹. Cette dernière initiative, toutefois, se rapporte essentiellement au développement économique transfrontalier.

¹⁶ Le gouvernement fédéral de l'Allemagne prône la coopération transfrontalière dans son "Orienting Framework on Regional Order" (gouvernement fédéral, 1992, 19).

¹⁷ Par exemple: interdiction d'attirer ailleurs des entreprises; coordination des zones industrialisées interrégionalisées à partir de la réglementation des relations fiscales intergouvernementales.

¹⁸ En Allemagne: Rhein-Forum (d'Aschaffenburg à Mayence), Arbeitskreis Rhein-Neckar-Dreieck e.V. (Mannheim), Technologieregion Karlsruhe (Karlsruhe), conférences régionales en Rhénanie du Nord-Westphalie, Hesse et Basse-Saxe.

¹⁹ Initiative de la CE fondée sur l'article 10 du Règlement 4254/88 (EFRD).

Pour notre part, nous limiterons notre propos à la coopération en matière d'aménagement régional, car c'est là que la coopération est pour l'heure la plus développée.

II. L'AMENAGEMENT TRANFRONTALIER EN RESEAUX

L'aménagement transfrontalier est à l'image du problème classique des biens collectifs: tous les acteurs profitent plus ou moins de ces biens et nul ne peut en être évincé parce qu'il refuse de payer. La participation aux frais, en revanche, est très inégale et, à tout le moins, disproportionnée aux avantages. Chaque acteur est ainsi tenté de faire cavalier seul. Or l'aménagement régional est un bien collectif: lorsqu'il est efficace, toute la région en profite, mais les restrictions dont il s'accompagne sont très inégalement réparties entre les acteurs régionaux. L'aménagement régional, et l'aménagement transfrontalier en particulier, sont ainsi censés être bloqués par divers acteurs.

Outre ce coût politique, il nous faut tenir compte des nombreuses particularités juridiques, institutionnelles et statutaires qui différencient les régions insérées dans leurs contextes nationaux respectifs.

- C'est ainsi que les acteurs de la coopération peuvent jouir d'une autonomie très variable. Il suffit, pour s'en convaincre, de comparer les pouvoirs locaux allemands et français.
- Les mécanismes d'aménagement des divers partenaires peuvent être très différents pour ce qui est de la réalisation des objectifs (qui doit s'y tenir), de l'autorité de tutelle (qu'est-ce qui peut être régulé par des plans) et du pouvoir contraignant (certains plans n'ont qu'une valeur indicative, tandis que d'autres sont contraignants). Cette différence est particulièrement marquée dans la relation entre l'Allemagne et la France: le système allemand d'aménagement régional recouvre tout le territoire national et il est axé sur l'organisation régionale; le système français ne s'étend pas à tout le territoire, mais seulement à certaines zones, il se fonde sur des projets et il est focalisé sur le développement régional (pour plus de précisions, voir Kistenmacher et Saalbach, 1992). Cette rigidité du système allemand peut également faire obstacle à la coopération avec les partenaires néerlandais, habitués à négocier le mode d'aménagement, d'autant que le système néerlandais est d'inspiration plus stratégique qu'ordonnatrice (Dekker, 1993).
- Sur les plans constitutionnel et politique, enfin, les acteurs coopérateurs présentent des différences considérables: dans des pays limitrophes, les organismes chargés de l'aménagement du territoire appartiennent à des niveaux administratifs différents (par exemple, le système d'aménagement peut être fortement centralisé dans un pays et très décentralisé dans un autre); en outre, les compétences des planificateurs régionaux vis-à-vis des organismes sectoriels et des pouvoirs locaux varient fortement d'un pays à l'autre.

Il n'en reste pas moins, de nombreux exemples en témoignent, que la coopération se porte bien. En Allemagne, aux niveaux de la Fédération et des *Länder*, nous trouvons des commissions d'aménagement, issues de traités internationaux, qui collobarent avec tous les

pays limitrophes occidentaux. Toutefois, ce sont en général de simples comités de coordination des *Länder* qui ne disposent pas de leur propre administration ²⁰ et ne peuvent compter sur la participation des collectivités locales, alors même qu'ils sont les vrais acteurs de la coopération transfrontalière. Les commissions gouvernementales constituent néanmoins le cadre et l'armature de la coopération pratique au niveau régional.

La coopération interrégionale proprement dite se situe au niveau régional (en dessous du niveau des *Länder* en Allemagne). Au sein de l'UE, on peut citer à ce propos les exemples suivants, le plus souvent encouragés par ses subventions ²¹: MHAL (Maastricht, Heerlen, Aix-la-Chapelle, Liège, Hasselt et Genk); Euregio Meuse-Rhin (Soeters, 1993); région Rhin-Waal (Nimègue, Arnhem et Emmerich); EUREGIO (Twente, Oost-Gelderland, circonscriptions de Coesfeld, Borken et Steinfurt, comté de Bentheim) (ILS, 1985; Gabbe, 1985; 1992); région Ems-Dollart (Verspohl, 1992); PAMINA (Palatinat du Sud, Rhin supérieur moyen, Bas-Rhin (Alsace)) (Kistenmacher et Saalbach, 1992); EURODISTRICT, Sarrebruck et Metz, coopération dans la région «Sarre-Lorraine-Luxembourg», organisée par les collectivités locales sous l'égide des gouvernements ²².

L'aménagement transfrontalier qui commence à se concrétiser même avec des pays limitrophes n'appartenant pas à l'EU ne bénéficie pas toujours de l'appui des commissions gouvernementales. Il en est ainsi de la Conférence internationale du lac de Constance (depuis 1972), de la Regio Basiliensis et des Euroregios constituées par l'Allemagne de l'est avec des pays limitrophes, telles que l'Euregio Neisse (Hoyerswerda, Görlitz, Jelenia Gora) ou l'Euregio Egrensis (Bavière, Saxe et Bohème).

Il existe toute une série d'instruments structurels servant à institutionnaliser la coopération. Le Conseil européen a certes élaboré une convention-cadre (1980) signée par la République fédérale d'Allemagne ²³, mais il faut des conventions bilatérales complémentaires pour la traduire dans la pratique.

On accorde la préférence à l'association privée, dont la création n'exige pas la conclusion d'un traité international. Les gouvernements nationaux doivent cependant consentir à ce que les pouvoirs locaux signent des contrats avec les autorités de pays étrangers, car les conventions relèvent du domaine de la politique étrangère dont les gouvernements nationaux ont le monopole (Kistenmacher et Saalbach, 1992).

Les résultats obtenus en matière d'aménagement transfrontalier n'ont pas encore été évalués. Certaines conclusions d'ordre général se dégagent cependant des études consacrées aux conférences régionales de Rhénanie du Nord-Westphalie, aux associations de villes en Allemagne (Fürst et coll., 1990; Heinze et coll., 1992; Aigner et Miosga, 1994), à l'Euregio

²⁰ Hormis le fait qu'un service ministériel chargé de l'aménagement régional est également responsable de la gestion de la coopération intergouvernementale.

²¹ Nous ne mentionnerons pas les formes de coopération à dominante économique telles que la «neue Hanse Interregio» (Brême, Basse-Saxe et quatre provinces néerlandaises).

²² Les autorités locales ont créé une association appelée COMREGIO.

²³ Europäisches Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften, BGBI.II, 1981, p. 966.

Meuse-Rhin (Soeters, 1993) et d'études comparatives internationales (van den Berg et coll., 1992; Conseil européen, 1993). Ces conclusions sont exposées ci-dessous.

1. Les mécanismes institutionnels et officiels ne permettent de résoudre qu'une petite partie des problèmes. Les plus stables sont ceux qui servent d'incitations à une coopération très faiblement institutionnalisée, c'est-à-dire une coopération en réseaux («institutions douces») (Lang, 1989). Dans leur forme la plus simple, des conférences se substituent aux organismes administratifs et les entretiens sur la coordination des activités revêtent une importance prépondérante²⁴. La planification ne joue qu'un rôle effacé, les activités correspondantes étant, le cas échéant, confiées en sous-traitance à des conseillers privés ou aux pouvoirs locaux. Ces instruments de coopération éliminent toutes les tensions par lesquelles se caractérisent les associations officielles, par exemple:

- entre la nécessité de respecter la souveraineté des membres et celle de protéger les intérêts institutionnels du nouvel organisme interinstitutionnel;
- entre les incitations politiques (comportement des électeurs) ou fiscales (allègements conditionnels) axées sur les pouvoirs locaux, d'une part, et les besoins collectifs régionaux, de l'autre;
- entre les objectifs abstraits des plans régionaux qui ne suscitent guère d'engagement politique et les besoins concrets de la coordination fondés sur un projet qui seraient fréquemment mieux satisfaits sur une base bilatérale.

2. Les efforts des «institutions douces» sont orientés dans une moindre mesure vers un plan commun et davantage vers un dialogue permanent ayant pour but de coordonner des projets concrets. Tous les acteurs intéressés sont disposés à entretenir des relations plus étroites. En fait, la coopération transfrontalière agit comme un réseau reposant sur la communication, la bonne foi et la volonté des participants de parvenir à des solutions de compromis et à un consensus (Soeters, 1993). Les problèmes communs imposent la coopération.

3. La coopération transfrontalière en matière de planification est ainsi fortement tributaire des personnes. Elle ne fonctionne bien que pour autant qu'elle soit gérée en réseau: les personnes appelées à collaborer apprennent à se comprendre et à s'estimer au point que des relations suivies placées sous le signe de la confiance et une tendance à la conciliation dans l'intérêt du «bien commun» finissent par s'instaurer. Il en résulte, en général, des plans mieux coordonnés. Des réseaux personnels et un chef de file protagoniste très motivé sont peut-être les préalables les plus importants d'une coopération fonctionnant bien.

4. La gestion de ces réseaux débouche souvent sur la formation d'une idée commune des amis et des ennemis qui a pour conséquence de renforcer la cohésion interne:

- en choisissant une région qui passe pour être le concurrent le plus important;
- en exploitant la crainte commune d'une régression régionale;

²⁴ Elles peuvent être appuyées en partie par des organisations qui en règlent l'ordonnance.

- en mettant à profit le sentiment commun d'être négligé par le gouvernement central en raison d'une situation politique périphérique.

En pareil cas, la solidité de l'organisation en réseaux réside dans une stratégie commune mise en oeuvre vis-à-vis des tierces parties, notamment la Commission européenne ou (en Allemagne) le gouvernement fédéral ou celui du Land. A cause de cette orientation, il se pourrait que la communication interne, la mise en confiance et la gestion de réseau fassent défaut à l'association.

5. Dans bon nombre de coopérations transfrontalières, on insiste trop sur la délimitation «correcte» de la région. Peut-être est-ce dû aux joutes tactiques ayant pour but de bloquer toute tentative de coopération transfrontalière en engageant à ce sujet des débats interminables.

En ce qui concerne les critères de délimitation retenus, il est intéressant de noter qu'ils mettent l'accent sur l'interaction socio-économique ou les limites administratives officielles chaque fois que l'Etat prend l'initiative de la coopération. Ces critères sont toutefois trop statiques et pas du tout orientés vers la solution des problèmes concrets. En revanche, dès lors que l'initiative vient «d'en bas», la délimitation régionale s'inspire de façon pragmatique du nombre d'acteurs disposés à coopérer. C'est, en général, une délimitation «dynamique» accessible à des membres supplémentaires et, au demeurant, orientée vers l'action.

6. La gestion de réseau confiée à des fonctionnaires est bien plus facile, essentiellement plus «technique et rationnelle», et plus orientée vers les objectifs. Encore faut-il que les résultats soient acceptés par les décideurs politiques. De ce fait, les responsables de bon nombre de coopérations transfrontalières jugent utile d'intégrer des politiciens dans le processus d'aménagement, ce qui peut avoir pour effet secondaire d'insuffler aux politiciens locaux une «sensibilité régionale».

III. PARTICIPATION DU PUBLIC

L'aménagement transfrontalier accueille volontiers les groupes organisés, qui sont pour ainsi dire «compatibles avec les réseaux» parce qu'ils sont représentés par des personnes physiques. Les groupes de citoyens, au contraire, sont moins adaptés à la logique fonctionnelle des réseaux, fondée sur:

- des systèmes de contacts personnels;
- des résultats non formellement contraignants;
- un discours rationnel.

Dans les groupes de citoyens, il faut que leurs représentants informent en permanence la «base». Comme ils ont plus besoin de se légitimer, les réseaux ne leur laissent qu'une étroite marge de manoeuvre dans les négociations. Ils s'attirent facilement des ennuis lorsqu'ils sont intégrés trop étroitement dans les réseaux décisionnels, que les citoyens sont prompts à traiter d'opakes et de «mafieux». L'intégration de ces groupes exigerait des réseaux qui s'officialisent davantage et réduisent ainsi à néant leur logique fonctionnelle.

La participation officielle des citoyens ne suscitait jusqu'à présent aucune difficulté dans le domaine de l'aménagement transfrontalier du fait que les projets et les thèmes traités étaient principalement d'un genre qui peut se passer, au niveau national, de cette participation ²⁵. Lorsque cette participation est nécessaire, par exemple pour évaluer un impact sur l'environnement, elle est organisée sur place conformément aux critères de la réglementation locale sur l'aménagement, aux compétences nationales et aux usages du pays.

Plus l'aménagement transfrontalier s'intensifie et plus s'aggrave le problème d'une intervention trop tardive de la participation locale, c'est-à-dire au moment où les jalons d'une certaine importance sont déjà posés par des décisions officieuses. En conséquence, il importe de plus en plus que la participation des citoyens ait lieu au stade de la planification transfrontalière.

La participation des citoyens n'est pas exempte d'ambiguïté: d'une part, elle amoindrit le caractère fonctionnel des réseaux transfrontaliers parce qu'elle exige une organisation et des mécanismes de décision plus réglementaires; d'autre part, une bonne planification doit tenir compte des préoccupations des citoyens, et ce, tout au début, aussi nous faut-il trouver une solution avant que les plans ne soient achevés et présentés.

Se décharger sur les citoyens de l'institutionnalisation nécessaire est une solution qui saute aux yeux: les réseaux transfrontaliers ne peuvent que coopter les représentants des groupes de citoyens réglementairement tenus de choisir leurs représentants et de leur laisser suffisamment de latitude pour négocier dans le cadre des réseaux. Cela forcerait les citoyens à se doter d'organisations institutionnalisées légitimant leurs représentants en appliquant des règles formelles.

La nécessité d'institutionnaliser pourrait toutefois mettre trop fortement à contribution les potentialités de nombreux citoyens et aboutir ainsi à des résultats extrêmement sélectifs: les citoyens bien organisés seraient privilégiés parce qu'ils seraient les seuls à pouvoir faire part de leurs préoccupations.

On peut sortir de ce dilemme en: a) discernant différents modes de participation des citoyens; b) rapportant les différentes formes aux différentes fonctions et finalités de la participation.

a) Les modes de participation peuvent être des actes de communication unilatérale: les citoyens sont informés par les planificateurs, leurs décisions sont prises en toute transparence et elles peuvent être répercutées par eux. Une participation digne de ce nom doit cependant être bilatérale et se concrétiser par un acte de communication instaurant un dialogue entre le planificateur et les intéressés. Le dialogue peut revêtir la forme:

- d'une consultation;
- d'une planification promotionnelle;
- d'une coopération percutante (par exemple les «cellules de planification» (Peter Dienelt) et les «ateliers du futur» (Robert Jungk)).

²⁵ En voici des exemples: manifestations culturelles organisées en commun, pistes cyclables, projets touristiques communs, stratégies communes de marketing régional, coopération transfrontalière des autorités (par exemple des services de police), formation professionnelle coordonnée (EUREGIO, Rapport annuel 1993, p. 18).

b) La participation des citoyens peut exercer trois fonctions distinctes: elle sert essentiellement à améliorer la solution trouvée par le planificateur en lui faisant tenir compte effectivement des préoccupations des citoyens (la participation en tant qu'acte constructif). Très souvent, il s'agit surtout de faire accepter la solution (la participation en tant que processus d'arbitrage des conflits). Dans un nombre croissant de cas, la participation vise toutefois à rendre les citoyens conscients de leur responsabilité quant au résultat et à les inciter à y contribuer (la participation en tant que facteur productif). Dans le premier cas, il suffirait de coopter les défenseurs des citoyens. Ces conceptions sont déjà mises en pratique de diverses façons et divers modèles permettant d'atteindre le but fixé existent. Dans les deux autres cas, il faut intégrer directement chaque citoyen.

Les modèles pratiques de participation des citoyens à l'aménagement transfrontalier débouchent sur différentes solutions du problème:

1. la plupart des mécanismes de coopération font abstraction du problème en renvoyant les citoyens aux systèmes nationaux de participation (le plus souvent au niveau local). Les acteurs des réseaux transfrontaliers peuvent ainsi jouir des avantages d'un processus décisionnel à deux niveaux: les décisions à prendre au niveau sous-régional pourraient être élaborées au niveau régional et s'imposer ainsi aux décisions ultérieures. Ou, si le niveau régional était politiquement très coûteux, les acteurs pourraient se rabattre sur le niveau local où ils s'efforceraient de créer des faits accomplis. Ils profiteraient du fait soit que le niveau régional supérieur serait lié par les décisions prises à des niveaux inférieurs, soit que ces décisions seraient prédéterminées aux niveaux supérieurs, la participation des citoyens, onéreuse sur le plan politique, se réduisant à un segment contrôlé de près.

2. Moins nombreuses sont les coopérations qui, en guise de participation, se bornent à renseigner en permanence leurs citoyens sur les travaux effectués dans le cadre de l'aménagement transfrontalier. Ce faisant, elles ont pour buts, d'un côté, d'en faire un instrument de «relations publiques» afin de s'assurer le soutien et l'adhésion des citoyens, et de l'autre, de renforcer le sentiment d'appartenance à une communauté régionale et d'améliorer ainsi, indirectement, les conditions nécessaires pour parvenir à un consensus sur les préoccupations régionales. Le sentiment communautaire des citoyens est censé s'affermir de sorte qu'ils soient disposés ultérieurement à accepter un nouvel organe directeur régional, par exemple une association transfrontalière institutionnalisée. Telle est, grosso modo, la démarche du MHAL et de certaines Euregios.

3. Les citoyens sont intégrés dans le processus d'aménagement transfrontalier pour autant qu'il soit organisé. Telle est la formule adoptée par le Regio Basiliensis, association privée à laquelle peuvent adhérer des groupes organisés qui participent ainsi directement à la réalisation de projets transfrontaliers. La Regio Basiliensis compte aujourd'hui plus de 500 membres. Sa manière de procéder débouche sur une certaine sélectivité: l'expérience prouve que les groupes d'intérêts économiques ²⁶ en sont les participants les plus actifs, tandis que les citoyens ne se manifestent que par intermittence par le truchement de groupes écologiques.

²⁶ En général, ils sont mieux organisés, disposent de plus de ressources pécuniaires et de personnel, et ont une vue plus précise des résultats auxquels devrait aboutir leur coopération.

Ces formes d'organisation intermédiaire fortement enclines au «mésocorporatisme» (Williamson, 1989) pâtissent du problème non résolu de leur légitimité. Alors que différents substituts (par exemple la maîtrise des médias ou la critique scientifique) existent au niveau national, les problèmes de légitimation sont de longue date occultés par les réseaux personnels au niveau de la coopération transfrontalière. Le problème ayant été négligé par les instruments de régulation politique ordinaires, cette coopération se voit doter du privilège d'être une «planification technique sans direction politique».

IV. OBSERVATIONS FINALES

Une plus grande participation des citoyens serait nécessaire dans l'aménagement transfrontalier, mais comme les instruments de coordination transnationaux reposent le plus souvent sur des réseaux de personnes physiques, il est difficile d'améliorer cette participation. Les solutions pratiques appliquées par le passé ne satisfont pas aux normes d'une «bonne participation», mais il faut également tenir compte, dans l'amélioration de la participation, du coût politique de la coopération transnationale qui est susceptible de la freiner. La participation n'est pas seulement l'expression:

- de l'évolution du rôle de l'Etat dans notre société, symbolisée par le fait que le modèle traditionnel de pilotage hiérarchisé et interventionniste cède le pas aux modes de solution en coopération des problèmes, compte étant ainsi tenu du nombre croissant d'«options de sortie» dont disposent les acteurs, ainsi que de la périphérisation et de la pluralisation des pouvoirs sociétaux;
- de la nécessité croissante pour les gouvernements de répondre aux citoyens et de démocratiser la maîtrise de la planification.

La participation a aussi des répercussions négatives:

- elle ouvre de nouvelles voies d'accès à des acteurs sachant faire valoir avec force leurs préoccupations en favorisant l'égoïsme au détriment des préoccupations collectives. Les mécanismes de participation sont utilisés par les contestataires, qu'ils soient réformateurs ou conservateurs, alors que les dégoûtés de la politique et les «apathiques», toujours plus nombreux, s'en éloignent de plus en plus (Sacchi, 1994);
- la participation augmente le nombre de conflits sans améliorer en même temps la capacité de les régler. Comme le coût politique ne cesse de progresser, les processus de planification traînent de plus en plus en longueur;
- la participation est surchargée de fonctions que le système politique devrait attribuer à d'autres institutions. Ces fonctions sont: la maîtrise des processus politiques; l'acceptation des solutions politiques; l'arbitrage des conflits.

Dans le contexte transfrontalier, la participation n'est pas seulement une partie du problème général d'une meilleure prise en considération des préoccupations des citoyens dans les

processus de planification, c'est encore et surtout la question de savoir comment élaborer de nouveaux modèles permettant d'intégrer les préoccupations des citoyens sans pour autant:

- encourager leur égoïsme;
- pousser à la hausse le coût politique de la planification;
- élargir le fossé entre le besoin croissant de régler les conflits et la capacité réduite de les arbitrer.

En conséquence, les organisations européennes sont invitées à accorder leur soutien à des expériences sociales plus novatrices ayant pour but d'élaborer des mécanismes de participation mieux accordés aux différents besoins des sociétés modernes.

Bibliographie

B. Aigner, M. Miosga, *Stadregionale Kooperationsstrategien. Neue Herausforderungen und Initiativen deutscher Großstadtreionen*, Kallmünz/Regensburg 1994 (Münchener Geographische Hefte Nr. 71).

A. Benz, *Regionen als Machtfaktor in Europa?* in: Verwaltungsarchiv 1993, 328-48.

A. Dekkers, *Grenzüberschreitende Abstimmungen von räumlichen Planungen und Raumplanungspolitik - aus der Sicht der niederländischen Praxis*, in: W. Hoppe, W. Appold, Hg., Juristische Möglichkeiten für eine gemeinsame grenzüberschreitende Regionalsplanung, Münster 1993 (Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 150), 197-210.

P.C. Dienel, *Die Planungszelle. Der Bürger plant seine Umwelt. Eine Alternative zur Establishment-Demokratie*, 2. Aufl., Opladen 1991.

M. Edelman, *Symbolism in politics*, in: L.N. Lindberg et al., ed., Stress and Contradiction in Modern Capitalism. Public Policy and the Theory of the State, Toronto/London 1975, 309-320.

C. Engel, *Regionen in der EG*, Bonn 1993.

Ders., *Regionen im Netzwerk europäischer Politik*, in: U. Bullmann, Hg., Politik der dritten Ebene. Regionen in Europa der Union, Baden-Baden 1994.

EUREGIO-Geschäftsbericht (annual report) 1993, Gronau 1994.

Council of Europe, *Großstädte und ihre Umgebung*. Zusammenarbeit und koordinierte Verwaltung. Vom CDLR erarbeiteter Hintergrund-Bericht, Straßburg Januar 1993 (CDLR (92) 19).

D. Fürst et al., *Stadt-Umland-Verbände im Vergleich*, Baden-Baden 1990.

J. Gabbe, EUREGIO - *Regionale grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf kommunaler Ebene*, in: Staatsgrenzen überschreitende Zusammenarbeit des Landes Nordrhein-Westfalen - eine Dokumentation, Dortmund 1985 (ILS-Schriftenreihe 1.036) 90-98.

J. Gabbe, EUREGIO - *Regionale grenzüberschreitende Zusammenarbeit an der Basis*, in: Grenzüberschreitende Raumplanung, ARL FuS 188, Hannover 1992.

(German Government) BMBau: *Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen*, Bonn November 1992.

R.G. Heinze et al., *Prozessuale Begleitforschung der Regionalisierung der Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen*, Düsseldorf 1992 (Ministerium f. Wirtschaft, Mittelstand und Technologie).

R. Jungk, N.R. Müller, *Zukunftswerkstätten*, Hamburg 1981.

U. Kalbfleisch-Kottsieper, *Der Ausschuß der Regionen - ein neuer Akteur auf der Europäischen Bühne. Institutionalisierung und Arbeitsperspektiven*, in: U. Bullmann, ed., *Die Politik der dritten Ebene. Regionen in Europa der Union*, Baden-Baden 1994.

H. Kistenmacher, J. Saalbach, *PAMINA - grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Raum Südpfalz/Mittlerer Oberrhein/Nordelsaß*, in: Chr. Jentzsch, Hg., *Europäische Region Oberrhein*, Mannheim 1992 (Institut f. Landeskunde und Regionalforschung), 41-48.

W. Lang, *Die normative Qualität grenzüberschreitender Regionen. Zum Begriff der "soft institution"*, in: *Archiv des Völkerrechts*, 27 (1989), 253 ff.

V.v. Malchus, *Raumordnerische Zusammenarbeit der Bundesrepublik Deutschland mit dem benachbarten Ausland*, in: ARL: *Grenzübergreifende Raumplanung*, Hannover 1992 (ARL FuS Bd. 188), 45 ff.

M. Morass, *Die Interessenvertretung regionaler Akteure im Dreiebenensystem der Europäischen Gemeinschaften. Problemaufriß nach "Maastricht" am Beispiel der deutschen Länder*, in: *Österreichische Zeitschrift f. Politikwissenschaft* 21 (1992), 289-308.

S. Sacchi, *Politische Aktivierung und Protest in Industrieländern - Stille Revolution und Kolonisierung der Lebenswelt?* in: *Zeitschrift f. Soziologie*, 23 (1994), 323-38.

F.W. Scharpf, W. Benz, *Kooperation als Alternative zur Neugliederung? Zusammenarbeit zwischen der norddeutschen Ländern*, Baden-Baden 1991.

J.L. Soeters, *Managing Euregional Networks*, in: *Organization Studies* 14 (1993), 639-56.

N. Verspohl, *Niedersachsen/Niederlande - Unterkommission Nord der Deutsch-Niederländischen Raumordnungskommission*, in: ARL: *Grenzübergreifende Raumplanung*, Hannover 1992 (ARL FuS Bd. 188), 57 ff.

L. van den Berg, H.A. van Klink, J. van der Meer, *Governing metropolitan regions, Administrative structures in the urban regions of Antwert, Birmingham, Frankfurt, Lille, Lisbon, Strasbourg and Valencia. Some experience*, Rotterdam 1992 (Erasmus University).

P.J. Williamson, *Corporatism in Perspective. An Introductory Guide to Corporatist Theory*, London u.a. 1989.

PARTICIPATION DU PUBLIC DANS UN CONTEXTE EUROPEEN

La participation du citoyen aux prises de décision en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme, au départ du cas belge

M. Jean-François NEURAY
Conseil d'Etat
Bruxelles (Belgique)

I. INTRODUCTION

1. Historique et généralités

En Belgique comme dans la plupart des autres pays européens, l'aménagement du territoire est fixé par des plans, que ce soit aux niveaux des régions, des secteurs ou des quartiers. Leur degré de précision et de force contraignante augmente à mesure que le périmètre couvert se réduit. Les différentes législations applicables précisent que cet aménagement est conçu tant au point de vue économique, social et esthétique que dans le but de conserver intactes les beautés naturelles du pays.

Les auteurs de la loi communale du 30 mars 1836 ont confié aux communes tout ce qui, à l'époque, relevait de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, en l'absence d'instruments réglementaires autres que les plans d'alignement. Au début du siècle, l'intérêt pour l'urbanisme s'est d'abord manifesté au sein de l'Union des villes et communes sous l'influence d'Emile Vinck²⁷. La reconstruction des villes et communes sinistrées par la première guerre mondiale a dépendu de l'initiative des communes, chargées d'élaborer des plans généraux d'aménagement et d'alignement mais placées sous le contrôle de «hauts commissaires royaux»²⁸.

²⁷ Des congrès nationaux ayant ce sujet pour thème se sont tenus à Gand, en 1913, et à Liège, en 1924.

²⁸ Arrêté-loi du 25 août 1915 et loi du 8 avril 1919.

Si l'on se penche sur les travaux préparatoires de la loi organique du 29 mars 1962 relative à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme, on constate que l'intention de ses auteurs a été de confier aux communes la réalisation des outils d'aménagement au niveau local sur toute l'étendue du territoire national et de renforcer et généraliser leurs pouvoirs lors de la délivrance des permis de bâtir et de lotir ²⁹.

En parallèle, la loi de 1962 a prévu des mécanismes de consultation du public préalablement à l'adoption des plans d'urbanisme, mais l'enquête ne constitue pas une innovation de la loi sur l'urbanisme, en comparaison d'autres polices administratives.

Les premières procédures dites «*de commodo et incommodo*» sont apparues dans les règlements prévoyant des régimes d'autorisation pour certains types d'activités industrielles jugées dangereuses, insalubres ou incommodes. La coutume de Metz de 1579 subordonnait l'établissement de forges, là où il n'y en avait pas auparavant, à l'autorisation du magistrat. Fait remarquable, l'autorisation n'était accordée que «*les voisins préalablement ouys sur la commodité ou incommodité du lieu où on la veut construire*» ³⁰.

2. Conséquences de la régionalisation de l'aménagement du territoire en Belgique.

Depuis 1980, l'aménagement du territoire et l'urbanisme est confié aux régions conçues comme des entités fédérées ³¹. Alors que les deux autres régions du pays s'en tiennent à un contrôle centralisé des décisions administratives prises, en première instance, par les communes, en région wallonne, un décret du 27 avril 1989 dit «*de décentralisation et de participation*» prévoit que lorsqu'une commune de cette région réunit certaines conditions, notamment la présence en son sein d'une commission consultative communale d'aménagement du territoire et l'existence d'un schéma de structure communal, l'avis conforme et préalable du fonctionnaire délégué de l'administration régionale de l'aménagement du territoire, qui prévalait dans la législation antérieure, est remplacé par une tutelle de suspension et d'annulation *a posteriori*, donc moins contraignante.

L'avis que la section de législation du Conseil d'Etat de Belgique a été amené à donner sur le projet devenu le décret du 27 avril 1989 contient à cet égard la mise en garde suivante :

«Une des faiblesses souvent dénoncées de la loi du 29 mars 1962 était le laxisme dont faisaient preuve certains collègues des bourgmestres et échevins dans l'octroi des permis de bâtir et surtout des permis de lotir. L'expérience a en effet révélé - et révèle encore - qu'en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme, les autorités communales sont particulièrement exposées à toutes sortes de pressions et ont du mal à y résister.»

²⁹ Pasin., 1962, p. 211, 214 et 220.

³⁰ Rémond-Gouilloud, *Du droit de détruire - essai sur le droit de l'environnement*, Presses Universitaires de France, 1989, p. 97.

³¹ En vertu de l'article 6, § 1er, I, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

«La proximité du pouvoir constitue dans cette matière un handicap plutôt qu'un avantage. Le projet vise à donner aux autorités communales des pouvoirs plus étendus. Certes, il prévoit également une tutelle de suspension et d'annulation, mais l'efficacité de ce correctif doit être estimée à son exacte mesure. La nécessité de motiver formellement les décisions de suspension et d'annulation suppose une connaissance non seulement des dossiers, mais aussi des lieux mêmes que la brièveté des délais dont dispose l'autorité de tutelle ne lui permet d'acquérir que dans un nombre limité de cas. Il appartiendra au législateur (...) d'apprécier, à la lumière de l'expérience présente et passée, si et dans quelle mesure il y a lieu de s'engager dans la voie d'une «décentralisation» du pouvoir de décision en matière de permis de bâtir et de lotir et d'estimer si les mesures prises en vue de se préserver contre les dangers de celle-ci, ne devraient pas être, en tout cas, renforcées.»³²

En France, le même processus de décentralisation a conduit le législateur à dessaisir les préfets de la compétence d'octroyer des permis de construire pour l'attribuer aux maires, moyennant un contrôle *a posteriori*³³. Or, compte tenu de la taille très réduite de la plupart des communes rurales françaises, à l'inverse des communes belges qui ont été fusionnées en 1975, les craintes que je viens d'évoquer y sont d'autant plus fortes.

II. L'INTERVENTION DU CITOYEN PREALABLEMENT À LA PRISE DE DECISION

1. Cas où il y a lieu à consultation

L'adoption d'un plan d'aménagement ou d'expropriation, quelle qu'en soit l'ampleur, est toujours précédée d'une enquête publique. Il en va de même des permis d'urbanisme et de lotir qui correspondent à certaines caractéristiques réglementaires³⁴. En région bruxelloise, il est précisé que l'enquête doit se dérouler, pour la moitié de son délai au moins, en dehors des périodes de vacances scolaires.

La consultation du public peut revêtir deux formes particulières, selon les cas³⁵: soit dans le cadre d'une enquête publique organisée pour tel ou tel projet (démocratie directe) soit via l'avis d'une commission de concertation instituée au sein de la commune (démocratie semi-directe).

La jurisprudence du Conseil d'Etat exerce un contrôle accru sur le respect de ces formalité particulière, n'hésitant pas à annuler les plans d'urbanisme qui auraient été adoptés sans que

³² Avis L. 18.784/9 du 7 novembre 1988 (*Doc. Cons. rég. w.*, session 1988-1989, n° 83/1, p. 17).

³³ J. Chapuisat, *La répartition des compétences*. Commentaire de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, *A.J.D.A.*, 1983, spéc. p. 91 et s.

³⁴ Par exemple, si le bâtiment dépasse les dimensions des autres constructions du voisinage ou s'il s'implante dans le champ de vue d'un bâtiment classé.

³⁵ Les deux procédures pouvant se cumuler.

la procédure de consultation soit respectée ³⁶. Un important arrêt a même jugé que si l'auteur du projet décidait d'y apporter une modification substantielle suggérée par un conseil communal après consultation du public, il avait l'obligation de la soumettre à une nouvelle enquête, ce qui équivaut à accorder égale importance à l'avis des citoyens et à celui de leurs élus ³⁷.

2. L'accès à l'information.

Aujourd'hui, la pratique judiciaire et administrative démontre qu'il ne peut y avoir protection efficace de l'environnement sans accès à l'information. La Charte européenne de l'environnement et de la santé, adoptée le 8 décembre 1989 à Francfort, exprime clairement cette corrélation en posant le principe selon lequel:

«Chaque citoyen est en droit:

- *de bénéficier d'un environnement permettant la réalisation du niveau le plus élevé possible de santé et de bien-être;*
- *d'être informé et consulté sur les plans, décisions et activités susceptibles d'affecter à la fois l'environnement et la santé;*
- *de participer au processus de prise de décision»* ³⁸.

Ainsi est posé le trinôme moderne et indissociable droit à l'environnement - droit d'accès à l'information - droit d'être consulté. En Belgique, les récentes réformes institutionnelles ont permis d'introduire dans la Constitution, les principes selon lesquels tout citoyen *«a droit à la protection d'un environnement sain»* ³⁹ et *«a le droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134»* ⁴⁰.

³⁶ Voy. également *infra*, III, § 1^{er}, sur l'obligation de motiver.

³⁷ C.E., Consorts Duray, n° 41.209 du 27 novembre 1992, *Rec.* A noter que l'obligation de soumettre un plan particulier d'aménagement à nouvelle enquête lorsque le conseil communal décide d'en modifier le projet est, quant à elle, expressément prévue par la loi.

³⁸ Cité par M. Déjeant-Pons, *L'insertion du droit de l'homme à l'environnement dans les systèmes régionaux de protection des droits de l'homme*, *Revue universelle des droits de l'homme*, 1991, spéc. p. 463.

³⁹ Article 23, alinéa 3, 4°.

⁴⁰ Article 32.

L'accès à l'information constitue une rupture historique avec une longue tradition administrative de secret issue de l'Ancien Régime et dont Napoléon avait fait une règle d'airain⁴¹. A l'inverse, la modification constitutionnelle et la loi fédérale qui l'exécute⁴² s'inscrivent dans un contexte général de transparence, dans la ligne, notamment, du *Freedom of Information Act* des Etats-Unis (4 juillet 1966) et de la loi française du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public. La réforme participe de la même démarche qui a conduit à l'adoption de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs⁴³.

Mais il manque encore un volet à ce qui devrait devenir un triptyque: le droit d'être consulté avant l'adoption de toute décision susceptible d'affecter l'environnement.

La consultation suppose que l'accès à l'information soit facilité et que les documents mis à la disposition du public soient rédigés dans une langue accessible. A défaut, l'administration reste détentrice du secret des textes et les interprète sans contrôle. Plus une matière est confidentielle, plus la pratique administrative risque de l'emporter sur la lettre de la loi ou du règlement et plus le citoyen est privé de la faculté d'influencer la décision.

C'est, notamment, pour éviter ces écueils que le droit récent insiste, non seulement sur l'accessibilité matérielle des documents, mais également sur leur degré de compréhension pour les profanes. Un bon exemple se trouve inscrit à l'article 5, § 2, de la directive du Conseil 85/337/CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, prévoit que le dossier de l'étude d'incidences contient, notamment, un «résumé non technique»⁴⁴.

En matière d'aménagement du territoire et s'agissant d'un projet de golf qui devait s'implanter en zone forestière, un arrêt du Conseil d'Etat de Belgique a considéré que l'accès à l'information n'était pas équitable lorsque plusieurs documents du dossier administratif étaient rédigés en anglais, langue non officielle en Belgique⁴⁵.

⁴¹ J. Lemasurier, *Vers une démocratie administrative: du refus d'informer au droit d'être informé*, Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger, 1980, p. 1240.

⁴² Loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, M.B. 30 juin 1994.

⁴³ La ratio legis de cette réforme est de permettre à l'administré d'avoir directement accès aux motifs de l'acte, sans être obligé, comme c'est encore trop souvent le cas, à former une action *ad exhibendum* dont le seul objet est d'avoir accès au dossier de l'administration (dans ce sens: C.E., Vandevelde, n° 42.968 du 17 mai 1993).

⁴⁴ A noter que l'information du public apparaît, à plusieurs endroits de la directive, comme un souci constant.

⁴⁵ C.E., Wellens et crts, n° 32.953 du 11 août 1989.

D'une manière générale, le principe de la représentation graphique des plans d'aménagement et les facilités d'accès à ces documents ⁴⁶ en font des outils remarquables, qui rapprochent les citoyens de règles généralement plus ésotériques.

3. L'apport de la directive 90/313/CEE du 7 juin 1990 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement

Si la publicité des plans d'urbanisme est, dans l'ensemble, satisfaisante, il n'en va pas nécessairement de même s'agissant des études préparatoires, des avis recueillis et, singulièrement des dossiers relatifs aux permis d'urbanisme. Dans les trois régions, les règlements limitent l'accès à l'information aux périodes de consultation du public, qui ne dépassent pas un mois. En dehors de celles-ci, seul les autorisations administratives sont accessibles en permanence. C'est ici que la directive du Conseil 90/313/CEE du 7 juin 1990 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement ⁴⁷ peut venir au secours de l'administré.

Une première difficulté vient de ce que la directive utilise le terme «*information*» tandis que l'article 32 de la Constitution parle de «*documents*». Compte tenu de l'intention des auteurs des deux textes, qui est de donner la portée la plus large à l'un et l'autre de ces termes, excluant uniquement les données qui ne sont pas incorporées dans un support matériel quelconque, il n'y a pas lieu de se formaliser de cette différence. En particulier, l'article 2, a), de la directive vise toutes les informations qui concernent «*l'état des eaux, de l'air, du sol, de la faune, de la flore, des terres et des espaces naturels*», y compris les mesures et les activités qui sont susceptibles de les affecter ou qui sont destinées à les protéger. Il en ressort, *a contrario*, que la directive ne sera pas d'un grand secours s'agissant de projets urbanistiques en milieu fortement urbanisé, sauf aux Etats membres à prévoir un champ d'application plus large.

⁴⁶ Ils peuvent être consultés dans chaque administration communale.

⁴⁷ J.O.C.E. du 23 juin 1990, n° L 158/56. Les différents textes régionaux qui ont transposé la directive sont les suivants: l'article 33 de l'arrêté de l'exécutif flamand du 6 février 1991 fixant le règlement flamand relatif à l'autorisation écologique (M.B. 26 juin 1991), dont la base juridique paraît douteuse, en l'absence d'habilitation (le décret du 23 octobre 1991 relatif à la publicité des documents administratifs dans les services et établissements de l'exécutif flamand ne concerne pas l'environnement en particulier); le décret de la région wallonne du 13 juin 1991 concernant la liberté d'accès des citoyens à l'information relative à l'environnement (M.B. 11 octobre 1991) et l'ordonnance du 29 août 1991 sur l'accès à l'information relative à l'environnement dans la Région de Bruxelles-Capitale (M.B. 1^{er} octobre 1991) On notera que l'Etat fédéral, qui conserve certaines compétences en matière d'environnement (entre autres pour tout ce qui concerne le cycle du combustible nucléaire, est également tenu de transposer la directive dans sa sphère de compétences. La loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration a notamment la prétention d'y pourvoir.

Une donnée ne doit pas nécessairement être l'oeuvre ou la propriété de l'administration pour être accessible, il suffit que celle-ci la détienne, à quelque titre que ce soit ⁴⁸. Cette précision est d'importance, notamment pour les études d'incidences, qui sont l'oeuvre de personnes privées. Dans la même perspective, les autorités publiques concernées ne sont pas uniquement celles qui sont compétentes en matière d'environnement *lato sensu* mais toutes celles qui détiennent des informations qui y sont relatives, à l'exception cependant des administrations qui ressortissent aux pouvoirs législatif et judiciaire ⁴⁹. En prévoyant un «guichet unique» pour la délivrance des informations, savoir la députation permanente du conseil provincial, qui se chargerait de recueillir les données auprès des autres administrations, l'article 33, § 2, de l'arrêté de l'exécutif flamand du 6 février 1991 fixant le règlement flamand relatif à l'autorisation écologique s'écarte de la directive ⁵⁰.

L'article 3, § 2 et 3, de la directive offre la possibilité ⁵¹ de prévoir des dispositions permettant d'opposer un refus à une demande d'information, lorsque celles-ci ont trait:

- à la confidentialité des délibérations des autorités publiques, des relations internationales ou au secret de la défense nationale;
- à la sécurité publique;
- aux affaires qui font l'objet d'une instruction judiciaire ou disciplinaire;
- au secret commercial et industriel, y compris la propriété intellectuelle ⁵²;
- à la confidentialité des données personnelles;
- aux données fournies par un tiers sans qu'il y soit juridiquement tenu ⁵³;

⁴⁸ B. Jadot, *L'accès à l'information en matière d'environnement* Rev.dr.comm., 1992, p. 110. La directive permet cependant aux Etats membres de limiter l'obligation de divulgation aux cas où les tiers sont obligés de livrer l'information à l'administration.

⁴⁹ Article 2, b), de la directive.

⁵⁰ M. Pallemarts, *L'application en Belgique de la directive européenne concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement*, Amén., 1991, p. 197.

⁵¹ Mais ne les y oblige pas.

⁵² A ce propos, B.Jadot (*loc. cit.*, p. 116) cite fort opportunément l'enseignement de M. Rigaux et P.E. Trousse, selon lesquels «Il n'y a pas de secret lorsque le procédé de fabrication est dans le domaine public parce qu'il est employé par d'autres ou parce qu'il a fait l'objet d'une publication. Dans ce cas, il n'appartient pas en propre à la fabrique.»

⁵³ Les régions ont transposé différemment cette exception. La région wallonne ne la prévoit pas, la région bruxelloise l'a retranscrite telle quelle et la région flamande l'autorise, pour autant que le tiers ait émis des réserves au moment de la transmission de l'information à l'administration. Aucune de ces options ne contrevient à la directive. Ceci illustre bien la marge de manoeuvre dont les Etats disposent pour mettre en oeuvre ce type de norme.

- aux données dont la divulgation serait de nature à porter atteinte à l'environnement ⁵⁴;
- aux données inachevées ou aux communications internes;
- à une demande manifestement abusive ou formulée d'une manière trop générale.

Notons que la directive prévoit que chaque fois qu'il est possible de séparer les données dont la liste précède du reste du document, il doit y avoir communication partielle.

A cette liste de restrictions déjà sévère, la région wallonne a cru opportun d'ajouter les «résultats de mesures non interprétées» ⁵⁵. Pareille démarche viole d'autant plus la directive qu'elle permet à l'autorité de créer systématiquement un «écran de fumée» entre l'information brute et l'administré. La juridiction saisie d'un litige devrait écarter cette disposition ou, à tout le moins, poser une question préjudicielle à la Cour de Justice de l'Union européenne.

D'autres aspects de la directive viennent heureusement au secours de l'administré:

- il n'est pas requis de démontrer l'existence d'un intérêt avant d'obtenir une information (article 3, § 1^{er});
- la réponse à la demande d'information doit être faite «dans les meilleurs délais et au plus tard dans les deux mois» (article 3, § 4);
- en cas de refus de divulgation, le demandeur doit disposer d'un recours judiciaire ou administratif, selon les systèmes juridictionnels des différents Etats membres (article 4) ⁵⁶;
- les frais qui peuvent être exigés pour la communication des données doivent être «raisonnables» (article 5);
- les obligations de la directives doivent être étendues aux organismes personnalisés ayant des responsabilités en matière d'environnement et contrôlés par les pouvoirs publics (article 6);

⁵⁴ Si cette «balance des intérêts» paraît opportune, elle pourrait donner lieu à des abus de la part d'administrations mal intentionnées.

⁵⁵ Article 2, b), du décret du 13 juin 1991.

⁵⁶ L. Krämer souligne à juste titre que pour apprécier si une demande a été rejetée abusivement ou si la réponse n'est pas satisfaisante, la juridiction prévue doit être indépendante de l'administration (La directive 90/313/CEE sur l'accès à l'information en matière d'environnement: genèse et perspectives d'application, in M. Pallemarts (éd.), *Le droit à l'information en matière d'environnement*, op. cit., spéc. p. 28). B. Jadot ajoute que la juridiction doit être dotée de pouvoirs lui permettant d'enjoindre à l'administration de communiquer un document qu'elle détient (*loc. cit.*, p. 119-120).

- outre les communications individuelles, les Etats membres veillent à publier régulièrement des rapports sur l'état de l'environnement (article 7).

On retient de tout ceci un sentiment mitigé et il faut craindre, s'agissant d'un domaine où les mentalités l'emportent largement sur la règle, que les administrations concernées utiliseront longtemps encore les nombreuses échappatoires que leur offrent les textes parcourus pour échapper aux obligations qui leurs sont faites. En conséquence, nombreux resteront les recours juridictionnels dont l'objet premier sera d'avoir accès au dossier détenu par l'administration.

III. L'INTERVENTION DU CITOYEN POSTERIEUREMENT À LA PRISE DE DECISION

1. Le contrôle des motifs

L'obligation de motivation des décisions est différente selon qu'elles ont été rendues dans l'exercice d'un pouvoir juridictionnel ou dans le cadre de l'«administration active». Dans le premier cas, l'article 149 de la Constitution, aux termes duquel «*tout jugement est motivé*» implique que le juge⁵⁷ réponde aux arguments qui lui ont été régulièrement soumis.

Dans le domaine de l'administration *stricto sensu*, où se situe toute la procédure d'instruction des affaires d'urbanisme avant l'exercice d'éventuels recours juridictionnels⁵⁸, l'interprétation dominante de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, pour les décisions individuelles, et des dispositions spécifiques pour la motivation des prescriptions urbanistiques à caractère réglementaire (plans d'urbanisme) veut que si l'acte doit être adéquatement motivé au regard des buts poursuivis par l'administration, celle-ci n'a pas l'obligation de répondre à chacune des objections soulevées devant elle⁵⁹.

Une réforme qui devrait être étudiée consisterait à exiger une motivation complète des décisions administratives chaque fois que des réclamations ont été formulées lors d'une enquête publique.

⁵⁷ Peu importe que la juridiction soit rattachée à l'ordre judiciaire ou à l'ordre administratif.

⁵⁸ Donc aussi au stade des «recours préalables organisés» devant les administrations hiérarchiquement supérieures.

⁵⁹ C.E., Perleau et Simonet, n° 43.852 du 12 août 1993; C.E., Defays et crts, n° 45.338 du 17 décembre 1993; C.E., Poucet, n° 45.757 du 26 janvier 1994; C.E., Kerry, n° 47.050 du 28 avril 1994. Mais, à l'inverse, un autre arrêt exige que les motifs rencontrent les réclamations (C.E., Tufano et asbl «Comité de quartier de Bertransart», n° 47.961 du 15 juin 1994, J.T., 1994, p. 597). Le Conseil d'Etat a aussi jugé que l'exigence de motivation était moindre lorsque l'enquête publique n'avait donné lieu à aucune réclamation (C.E., Cetrano et crts, n° 45.336 du 17 décembre 1993, *Aménagement*, 1994, p. 62, rapport et avis de l'auditeur BATSELÉ).

2. L'égalité des armes dans les recours administratifs

Les recours administratifs organisés par les trois législations urbanistiques applicables en Belgique ⁶⁰ en matière de délivrance des permis d'urbanisme ne sont ouverts qu'au demandeur d'autorisation et aux administrations inférieures concernées. Les riverains sont tenus de saisir directement le Conseil d'Etat, qui n'exerce qu'un contrôle de légalité.

Il pourrait être utile de recommander que les recours administratifs, où l'administration peut trancher le litige en opportunité, soient accessibles, indistinctement, à tous les intéressés, à condition que les réclamations aient un effet suspensif ⁶¹.

IV. CONCLUSION

Si l'observation de la jurisprudence et de la pratique administrative donne l'impression d'une amélioration globale de la situation, il est difficile de distinguer parmi les causes de cette embellie. Est-ce parce que l'ensemble du territoire se trouve, depuis une quinzaine d'années, couvert par des plans de secteur? L'évolution des conditions économiques et des techniques de construction ne favorise-t-elle pas une amélioration esthétique du bâti? S'il est incontestable que les exigences architecturales et la perception de l'environnement ont évolué, comment faire la part des choses entre la participation des populations aux décisions administratives et les changements observés dans la mentalité des fonctionnaires?

En toute hypothèse, il ne faudrait pas que le spectacle de l'action dissimule l'action, que la participation des citoyens soit perçue comme un leurre, une obligation purement formelle qui ne servirait qu'à entériner une décision déjà prise.

Peu de moyens juridiques permettent de contrer cette tendance, encore fréquemment observée. L'évolution des exigences quant au contrôle des motifs, dans le sens proposé, pourrait constituer une garantie supplémentaire, mais l'expérience indique que l'administration a systématiquement tendance à reprendre le même acte que celui qui a été annulé pour défaut de motivation, en tentant d'améliorer sa copie.

⁶⁰ En région flamande, la loi organique du 29 mars 1962 relative à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme est restée en vigueur, moyennant quelques modifications ponctuelles; en région wallonne, la matière est régie par le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine; en région bruxelloise, elle est soumise à l'ordonnance organique du 29 août 1991 relative à la planification et à l'urbanisme.

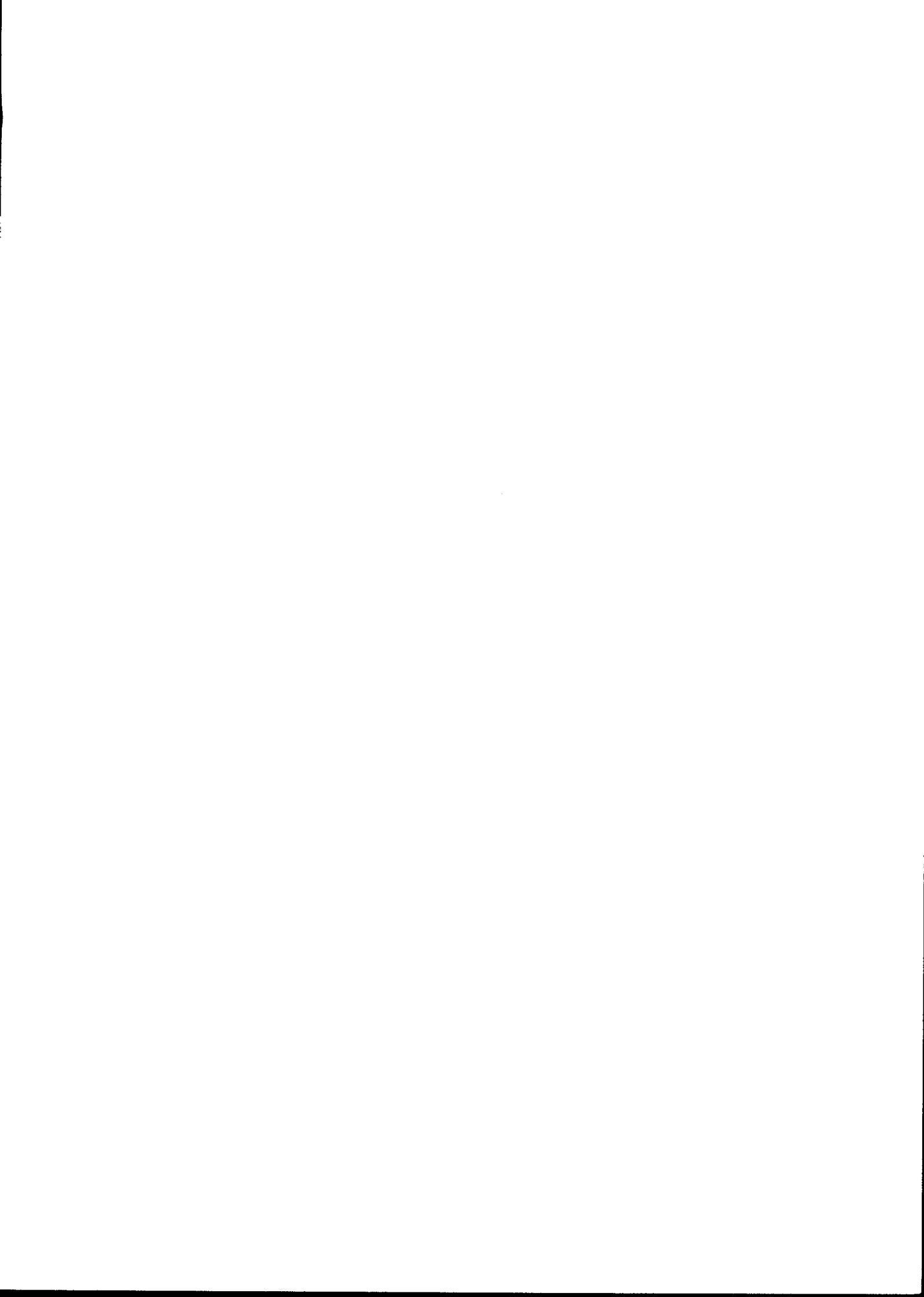
⁶¹ Dans la matière voisine des établissements classés, une autre discrimination s'observe: si les voisins d'une exploitation polluante peuvent, au même titre que les autres intéressés, exercer un recours administratif intermédiaire, l'inconvénient est que ces recours ne sont jamais suspensifs lorsqu'ils sont exercés par les riverains, alors qu'ils ont cet effet, en régions flamande et bruxelloise, lorsqu'ils sont l'oeuvre des administrations concernées.

Pousser les exigences au delà aboutirait, et je ne crois pas que cela serait souhaitable, à associer des citoyens non investis d'un mandat public à des prises de décision de nature politique⁶².

C'est plus, par conséquent, une nouvelle conception de l'intérêt général qui doit être recherchée, par l'évolution des conceptions des autorités administratives.

⁶²

Il peut être dérogé à cette règle dans des cas spéciaux: ainsi, conformément à un usage très ancien, les citoyens sont directement associés à la gestion des polders et wateringues (Voy. R. Andersen et F. Haumont, *Rapport belge in Citoyen et administration*, Bruxelles et Louvain-la-Neuve, Bruylant et Cabay, 1985, spéc. p. 32).



PARTICIPATION DU PUBLIC DANS UN CONTEXTE EUROPEEN

La participation du public en Europe centrale et orientale⁶³

Mme Magdolna TOTH NAGY
Centre Régional de l'Environnement
en Europe centrale et orientale

INTRODUCTION

Le présent document contient l'esquisse des problèmes de la participation de la population au sein du continent européen, un accent spécial étant placé sur l'écart entre la région constituée par l'Europe centrale et orientale et les autres parties de l'Europe, l'objectif étant d'établir quelle est la position de ces pays et quelles sont les difficultés auxquelles ils sont confrontés et les modalités sous lesquelles la coopération internationale/européenne peut contribuer à combler l'écart entre les deux parties de l'Europe.

La situation concrète des pays d'Europe centrale et orientale dans le contexte européen : les problèmes de la participation des particuliers en général.

Au cours de la phase de transition par laquelle passe la région constituée par les pays d'Europe centrale et orientale, la participation de la population acquiert une dimension particulière. Cette phase constitue une occasion unique de créer de nouvelles institutions appelées à régler les intérêts sociaux en conflit et la participation de la population constituerait un instrument efficace dans le cadre de cette évolution. Simultanément, la participation de la population est tenue pour un aspect de la démocratisation, car elle est liée

⁶³ Note: voir une analyse plus approfondie dans le manuel sur la participation du public à la prise de décisions dans le domaine de l'écologie: pratique actuelle et possibilités futures, publié par le centre régional pour l'environnement pour l'Europe centrale et orientale, Budapest, 1994.

étroitement aux droits humains fondamentaux. Ces aspects de la participation peuvent expliquer une telle lenteur dans son institutionnalisation et son intégration dans le régime politique et juridique et sa mise en oeuvre dans la pratique journalière. L'opportunité unique de la phase de transition n'est pas exploitée suffisamment, en particulier en raison de l'existence de tant de conflits d'intérêts se jouant à l'arrière plan de ces pays en voie de transformation politique, sociale et économique sur le chemin qui conduit à la mise en place d'une société ouverte et d'une économie de marché. Nonobstant de larges écarts de développement culturel, économique et historique, les pays d'Europe centrale et orientale tiennent à emprunter la même voie et, cependant, le chemin de la transformation est unique pour chacun d'eux. Tous déploient des efforts afin de devenir membres à part entière de l'Union européenne, et de s'intégrer dans son cadre institutionnel, en d'autres termes ils doivent satisfaire aux normes et aux critères européens.

Néanmoins, même si quelques années de la phase de transition se sont déjà écoulées, il semble que l'on ne perçoive encore clairement que les questions relatives à l'environnement doivent nécessairement être intégrées dans les politiques économiques et que, pour que les lois soient exécutées et les politiques mises en oeuvre correctement, un engagement énergique de la population en faveur de la protection de l'environnement et une forte participation des particuliers sont nécessaires. Les principaux avantages de la participation des particuliers ne sont pas reconnus encore pleinement par tous les agents, qu'il s'agisse des gouvernements, des citoyens et des entreprises, qui participent à cette évolution ou qui en sont les acteurs: rendre le processus de prise de décisions plus ouvert et plus transparent et prendre des décisions fondées sur une unité de vues et sur un soutien plus larges.

Les pays d'Europe orientale et centrale sont tiraillés entre des différences d'expérience et de traditions tenant à leur passé socialiste et au besoin urgent de créer une nouvelle société. L'héritage des régimes précédents subsiste encore alors que les nouvelles valeurs gagnent déjà du terrain. Un grand nombre d'obstacles fondamentaux à la mise en place d'un système et d'une pratique de participation de la population satisfaisants dans les pays d'Europe centrale et orientale tiennent à l'héritage du passé, à savoir à l'absence de traditions démocratiques fondées sur la participation, à la défiance envers les institutions démocratiques, y compris à l'absence d'une expérience d'un pouvoir judiciaire équitable, compétent et indépendant, et au manque d'expérience dans le domaine de la participation de la population.

Les différents participants à l'évolution en matière de participation de la population ne sont pas informés de leurs obligations et de leurs responsabilités. Les instances gouvernementales doivent comprendre qu'elles ont un nouveau rôle à jouer: il leur appartient de mettre en place le cadre juridique et institutionnel de la participation de la population, soit un cadre dans lequel il existe des garanties du respect des droits fondamentaux à cette participation et des dispositions permettant l'exercice de ces droits. Les fonctionnaires doivent avoir une mission différente de celle de leurs prédécesseurs, ils doivent gérer un système complet équitable et ouvert à la participation des particuliers. D'autre part, les citoyens doivent également se forger une nouvelle attitude: ils doivent devenir des contribuables lucides au lieu d'humbles clients de l'Etat, en ayant leur mot à dire sur les dépenses de l'argent public, sur la manière dont les affaires publiques sont traitées, soit des citoyens conscients de leur mission et agissant afin de connaître et d'exercer leurs droits.

I. LE DROIT A UNE PARTICIPATION TRANSFRONTIERE DE LA POPULATION EN DROIT NATIONAL, EN DROIT COMMUNAUTAIRE ET EN DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

L'analyse de la situation générale de la participation de la population dans les pays d'Europe centrale et orientale d'après les thèmes essentiels, conduit aux conclusions suivantes:

1. *L'accès à l'information*

L'accès à l'information est garanti dans la plupart des pays par des lois-cadres ou des dispositions constitutionnelles générales en matière d'environnement, mais les pays dotés de dispositions concrètes destinées à les mettre en oeuvre sont peu nombreux. La plupart des dispositions juridiques garantissant l'accès à l'information sont dites «passives» et elles n'exigent pas une politique d'information active. Le cadre juridique pour l'établissement d'une des conditions préalables les plus importantes de la participation de la population fait largement défaut.

De même, dans certains pays, il n'est pas précisé quelles sont les personnes qui peuvent obtenir une information concrète. Quelquefois, l'accès à l'information n'est accordé qu'aux personnes qui peuvent exciper d'un intérêt. L'information existe, mais le public ignore quelle est l'information disponible en matière d'environnement, les clauses et conditions fondamentales de son accessibilité et la procédure permettant de l'obtenir. Il n'existe pas de disposition précisant expressément les cas de rejet d'une demande d'information et l'obligation de motiver le rejet par écrit et aucune disposition ne permet de demander aux autorités qu'elles communiquent l'information dans un délai précis et raisonnable.

Les pouvoirs publics de nombreux pays ni ne recueillent ni ne mettent à jour régulièrement des informations satisfaisantes en matière d'environnement et il n'existe pas de disposition obligatoire ou facultative visant à veiller à un apport suffisant d'informations chez les pouvoirs publics et les particuliers. Très souvent, le point de savoir quelles sont les informations que les pouvoirs publics doivent fournir n'est pas clair et ces pouvoirs publics ne sont pas dotés d'installations suffisantes où le public pourrait obtenir des copies des données demandées en matière d'environnement.

Enfin, dans de nombreux pays, le citoyen ne peut demander un contrôle judiciaire ou administratif si sa demande d'information a été rejetée ou méconnue à tort ou si un pouvoir public n'y a pas répondu de manière satisfaisante.

Les contraintes fondamentales peuvent être exposées succinctement comme suit:

- il existe des restrictions traditionnelles à l'accès légal à l'information (c'est-à-dire que dans certains pays seuls les médias ont accès à l'information en matière d'environnement, en dehors des affaires en instance);
- la définition des secrets d'Etat est traditionnellement large dans certains pays;
- il existe une opposition politique à la communication de l'information;
- et enfin, il existe fréquemment une attitude passive/un manque d'intérêt du public pour l'obtention et l'utilisation de l'information.

2. *La participation des particuliers aux décisions en matière d'aménagement et l'accès des particuliers aux voies de recours*

La participation de la population est garantie dans une certaine mesure au titre de la législation ou des décrets concernant l'étude d'impact sur l'environnement (EIA) dans la plupart des pays d'Europe centrale et orientale (sauf dans un pays), mais la plupart d'entre eux manquent de procédures précises en matière de participation et, dans certains, il n'existe pas de voies de recours. Les pays en tête à cet égard sont la République tchèque, la République slovaque, la Pologne et la Hongrie (voir le tableau relatif à l'administration étatique dans l'annexe).

La situation relative à la participation du public aux actes législatifs régissant l'affectation des sols est encore plus complexe: dans sept pays seulement, la législation dans ce domaine prévoit des droits de la population à la participation et, dans la plupart d'entre eux, il n'existe pas de dispositions concrètes prévoyant le droit des particuliers à l'information, à la participation et à la saisine des tribunaux. Il est extrêmement difficile de donner un aperçu complet de l'ensemble des lois et des règlements traitant des activités dans ce domaine; cependant il est permis d'affirmer que les législations régissant le bâtiment, les permis de construire, les projets de développement ne sont pas toujours conformes aux règles générales figurant dans la législation-cadre en matière d'environnement en ce qui concerne le rôle de la population. Les dispositions concrètes à ce sujet sont encore moins nombreuses et, dans la plupart des pays, une nouvelle législation régissant ce domaine est actuellement en cours d'élaboration. De même, la législation administrative évolue peu à peu. Les pays où il existe une procédure très détaillée au sujet de la participation de la population sont peu nombreux, il s'agit notamment de la Pologne, de la République tchèque et de la République slovaque.

Dans certains pays, les citoyens ont le droit de demander un referendum et il existe également des cours constitutionnelles que les particuliers peuvent saisir afin de résoudre leurs problèmes si une loi ou un acte administratif porte atteinte à la Constitution. Dans certains pays d'Europe centrale et orientale, un médiateur a déjà été institué mais les pays où sa fonction est effectivement exercée sont en fait très peu nombreux (voir le tableau relatif aux droits fondamentaux et aux voies de recours dans l'annexe).

Au niveau local, dans de nombreux pays, les pouvoirs locaux ont l'obligation de veiller à ce que le public soit informé et averti au sujet des activités d'aménagement, en particulier de l'action municipale en matière d'urbanisme. Les règles à cet égard permettent aux citoyens de participer au processus de prise de décisions pour des questions d'intérêt local, mais, très fréquemment, confient aux pouvoirs locaux le soin de décider des modalités d'information ou de participation du public. En d'autres termes, le potentiel est en place, mais aucune disposition juridique précise ne garantit que le public sera impliqué comme il se doit. La mesure dans laquelle ils seront capables d'exploiter ce potentiel dépend des particuliers, des groupements de citoyens et des organisations non gouvernementales. Néanmoins, si des programmes nationaux et locaux, des plans d'aménagement du territoire et d'urbanisme sont soumis à une étude d'impact sur l'environnement et si les droits et procédures appropriés sont prévus en matière de participation du public, ils sont respectés.

Il faut mettre en place des mécanismes juridiques précis en ce qui concerne:

- le droit d'informer
- le droit d'être entendu et
- le droit d'influer sur les décisions

dans le cadre du processus de prise de décisions au niveau local et régional en matière de planification de l'utilisation des sols et de délivrance des autorisations pour des activités qui risquent d'exercer des effets préjudiciables à l'environnement.

Le public doit être en droit également de participer aux initiatives en matière de décisions, y compris en ce qui concerne le droit de proposer une solution de rechange, et doit être en mesure de participer tout autant au processus de prise de décisions. Une des difficultés les plus graves dans les pays d'Europe centrale et orientale tient à ce que la population n'est pas impliquée aussitôt que possible, à ce qu'elle n'est pas en mesure d'influer sur les décisions à toutes les phases du processus et à ce qu'il n'est pas tenu compte de son intervention (ses observations ne sont pas écoutées, restent sans réponse et ne sont pas prises sérieusement en considération).

Le cadre minimum des exigences juridiques, exposé succinctement, est le suivant:⁶⁴

- a) Conditions juridiques relatives au droit d'être informé:
 - des projets relatifs à tous plans locaux et régionaux doivent être publiés;
 - les citoyens ainsi que les organisations non gouvernementales (ONG) doivent être informés des décisions imminentes et pendantes en matière d'aménagement;
 - la procédure relative à l'étude d'impact sur l'environnement (EIA) doit être notifiée au public et celui-ci doit avoir accès aux rapports et aux documents de base relatifs à cette étude;
 - les autorisations provisoires et définitives doivent être notifiées au public;
 - le public doit pouvoir prendre connaissance des autorisations provisoires et définitives et de la documentation de base.
- b) Conditions juridiques concernant le droit d'être entendu:
 - le public/les ONG doivent avoir le droit juridique de présenter des observations sur les avant-projets (notamment en étant avertis en temps utile et en disposant du temps suffisant pour présenter ces observations);
 - droit juridique du public/des ONG de présenter des avant-projets ;

⁶⁴ Note: au-delà de la généralisation des problèmes régionaux, il existe une diversité et nous nous attachons aux problèmes généraux les plus importants sans toujours préciser à quel stade en est arrivé tel ou tel pays. Il existe quelques pays qui ont progressé davantage dans leur législation, mais la masse des pays d'Europe centrale et orientale n'en est encore qu'aux premiers pas.

- exigence juridique d'une audition publique et/ou condition de la présentation d'observations pour la procédure concernant l'étude d'impact sur l'environnement (y compris le droit d'être averti en temps utile et de disposer du temps suffisant pour présenter des observations);
 - exigence similaire concernant l'audition publique et/ou les conditions de la présentation d'observations pour les demandes de permis (un avis étant donné en temps utile et un délai suffisant étant accordé pour présenter des observations).
- c) Conditions juridiques relatives au droit d'influer sur les décisions:
- il faut prévoir l'obligation juridique de verser les observations au dossier et d'en tenir compte sérieusement dans la décision définitive au cours de l'élaboration du planning;
 - les pouvoirs publics doivent être tenus juridiquement de fournir des décisions écrites, y compris en ce qui concerne les débats au sujet des observations du public et l'explication de la décision au cours de l'élaboration du planning;
 - un droit de recours pour les participants à l'élaboration du planning;
 - l'obligation juridique de verser au dossier les observations du public/des ONG et d'en tenir sérieusement compte dans les décisions relatives à l'autorisation définitive/à l'étude de l'impact sur l'environnement;
 - l'obligation juridique des pouvoirs publics de délivrer par écrit les autorisations/les décisions en matière d'étude d'impact sur l'environnement, y compris pour ce qui concerne le débat sur les observations du public et les explications de la décision;
 - un droit du public/des ONG de former un recours contre la délivrance des autorisations;
 - un droit du public/des ONG de contester le rapport relatif à l'EIA, les décisions de procéder ou de ne pas procéder à une EIA.

Les contraintes qui pèsent le plus fréquemment sur le travail de mise au point sont les suivantes:

- l'absence de règles de fond et de procédures claires en ce qui concerne la participation;
- les restrictions touchant la qualité requise pour participer aux procédures concernant les autorisations et les études d'impact sur l'environnement et pour les contester (c'est-à-dire que seules les personnes concernées ou, dans certains cas, les ONG sont autorisées à agir en ce sens);
- la publicité insuffisante des procédures en matière d'autorisations/d'études d'impact sur l'environnement;
- les restrictions touchant la qualité requise pour participer aux décisions en matière de planning et pour former un recours contre ces décisions;
- le manque de possibilités pour le public/les ONG de participer aux décisions en matière de planning;
- l'absence d'un dispositif chargé de décider au sujet des personnes à informer.

Il existe également d'autres facteurs non juridiques qui peuvent être qualifiés d'obstacles à la mise en place d'un mécanisme de participation du public:

- l'absence de volonté politique et la conviction que la participation du public freinera la réalisation du côté des autorités, et
- l'absence d'intérêt de la part du public/des ONG pour la participation ou l'absence d'ONG organisées en vue de la participation et le manque de temps et de ressources dont le public/les ONG ont besoin pour participer.

II. IMPLICATIONS AU NIVEAU EUROPEEN DES DIFFERENCES ENTRE LES SYSTEMES DE PLANIFICATION NATIONAUX

Aspects transfrontières, cadre régional et planétaire pour la coopération en matière d'environnement

Selon un principe généralement et internationalement reconnu, il est interdit à un pays de nuire à l'environnement d'un autre pays. Or, de nombreux pays accusent une tendance remarquable à la mise en place d'industries polluantes près de leurs frontières. C'est là ce qui se produit très fréquemment dans les pays d'Europe centrale et orientale. En pareil cas, le pays lésé peut tenir le pays voisin pour responsable et, si les pays ne parviennent pas à régler leur conflit conformément aux conventions internationales, ils peuvent, si nécessaire, saisir une instance judiciaire de l'affaire, même la Cour internationale de justice. Bien entendu, dans des affaires de cette nature, les citoyens sont directement concernés et affectés des deux côtés de la frontière.

Des difficultés surgissent parce que les droits de la population à la participation sont dans la plupart des cas garantis en droit national et que le droit d'un pays s'applique tout d'abord à ses propres ressortissants sur son territoire national. Néanmoins, il existe des conventions internationales qui constituent des ébauches de solution en pareil cas. Alors que les États autres que ceux d'Europe centrale et orientale, le droit communautaire, les législations nationales et le droit international public confèrent des droits fondamentaux en ce qui concerne les problèmes tenant à la pollution transfrontière, les pays d'Europe centrale et orientale sont quelque peu à la traîne.

Il semble qu'il soit difficile à un pays de se prononcer sur le point de savoir s'il y a lieu ou non de conférer aux ressortissants d'un pays voisin les mêmes droits qu'à ses propres ressortissants, c'est-à-dire de conférer aux ressortissants d'un autre pays ces mêmes droits, qui sont le droit à l'information, le droit d'être entendu et le droit de saisir les tribunaux. De plus en plus de pays reconnaissent en principe que la participation du public doit avoir une portée transfrontière en pareil cas et que les ressortissants du pays voisins doivent avoir les mêmes droits que leurs propres ressortissants.

Dans les pays d'Europe centrale et orientale, les lois régissant l'environnement ou diverses dispositions constitutionnelles concernant la participation de la population ne traitent guère, voire aucunement, des questions transfrontières. Même si elles en font mention, elles ne comprennent que des dispositions générales sur la nécessité de tenir compte des incidences importantes pour l'environnement sur d'autres pays, elles ne prévoient pas de procédures

sur la participation du public visant expressément les effets transfrontières (à l'exception des lois tchèques et slovaques en matière d'études d'impacts sur l'environnement).

Simultanément, les pays d'Europe centrale et orientale adhèrent à un nombre croissant de conventions et de traités internationaux, qui constituent un aspect du cadre juridique en matière d'environnement, tant au niveau planétaire que régional. Jusqu'à présent, ils semblent davantage intégrés dans le cadre planétaire que dans le cadre régional, très peu de pays d'Europe centrale et orientale ayant ratifié jusqu'à présent la convention relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement dans une optique transfrontière, la convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux et la convention sur l'incidence transfrontière des accidents du travail.

C'est là une situation manifestement révélatrice du niveau et du rythme de l'intégration dans cette subdivision régionale, pour ainsi dire, dans le système de coopération paneuropéen. Les relations mutuelles de ces pays et leurs relations avec la Communauté des nations européennes évoluent rapidement, ces pays vont tout droit vers l'adhésion à un nouveau cadre en matière de coopération, qui comporterait également l'harmonisation des ordres juridiques. Simultanément, ils sont confrontés à un trop grand nombre de nouveaux engagements qu'ils seront tenus d'accepter. Compte tenu de l'inflation législative, des réformes juridiques d'ensemble et des difficultés tenant à la restructuration de leurs économies, les questions relatives à l'environnement ne reçoivent pas l'attention qu'elles méritent. Les aspects de cette évolution relatifs à l'environnement ne sont pas traités comme ils le devraient, l'élaboration d'une législation en matière d'environnement ainsi que l'adoption de conventions internationales ne figurent pas au premier rang des priorités.

Néanmoins, d'anciens accords bilatéraux encore en vigueur entre ces pays, permettraient peut-être de régler des questions d'un caractère transfrontière, mais ils ne traitent pas des aspects relatifs à la participation de la population. Il pourrait en résulter des situations dans lesquelles un cas de pollution transfrontière ou un projet d'investissement ou de développement risquerait d'affecter plusieurs pays, mais, en l'absence de règles acceptées réciproquement par les parties en cause, ou faute d'application des normes généralement acceptées au niveau international, un conflit grave en matière d'environnement risquerait de survenir. Ce sont là des situations difficiles à gérer et, alors que la mise en oeuvre d'une solution risquerait de prendre plusieurs années, la nature et l'environnement pourraient gravement en souffrir (voir par exemple le barrage Bös-Gabcikovo entre la Hongrie et la Slovaquie). Il reste toujours possible de saisir la Cour internationale de justice, bien entendu, dans la même mesure où les ressortissants des Etats membres du Conseil de l'Europe peuvent saisir la Commission européenne des Droits de l'Homme à Strasbourg. Néanmoins, ces deux voies de recours ne sont accessibles que si, dans le premier cas, les parties acceptent de reconnaître la compétence de la Cour internationale de justice ou, dans le deuxième cas, si toutes les voies de recours nationales sont déjà épuisées.

Les conflits en matière d'environnement peuvent être prévenus et évités grâce à une méthode différente, si les gouvernements en cause et leurs instances compétentes en matière d'environnement se concertent réciproquement sur les questions de cet ordre et s'efforcent de dégager une solution mutuellement acceptable. Néanmoins, il doit également exister des garanties juridiques ainsi que des garanties qui établissent des règles accordant des droits similaires à chaque ressortissant du pays concerné, ainsi que les mêmes droits aux

ressortissants des pays voisins, de même qu'aux instances publiques nationales et aux organisations non gouvernementales, de contester les décisions qui menacent de porter préjudice à l'environnement des pays voisins et la pollution affectant d'autres pays doit être tenue pour aussi grave que la pollution n'exerçant que des effets au niveau national.

Le mécanisme juridique à mettre en place:

Le droit d'être informé:

- les gouvernements étrangers/les ressortissants étrangers/les organisations non gouvernementales doivent être informés du projet de décision qui risque d'exercer des incidences dans leur pays;
- il faut que les ressortissants étrangers/les organisations non gouvernementales aient accès aux informations en possession des gouvernements et de l'industrie;
- l'information doit être largement diffusée par les moyens de communication de masse.

Le droit d'être entendu:

- les ressortissants étrangers/les organisations non gouvernementales doivent avoir le droit de participer aux débats;
- ils doivent avoir le droit de présenter des observations au sujet des propositions de décision en matière de planning, d'autorisations et des dossiers d'impacts sur l'environnement.

Le droit d'influer sur les décisions:

- les ressortissants étrangers/les organisations non gouvernementales doivent avoir le droit de former un recours contre des décisions exerçant des effets préjudiciables à l'environnement;
- ils doivent avoir le droit de poursuivre les contrevenants à la législation sur l'environnement.

Les contraintes pesant sur les pays d'Europe centrale et orientale en ce qui concerne les questions transfrontière sont les suivantes:

- des procédures concernant les projets exerçant des effets transfrontière (EIA) font défaut;
- les ressortissants des pays susvisés n'ont guère la possibilité de saisir une juridiction compétente;
- les communications entre le public/les organisations gouvernementales et les instances gouvernementales des pays voisins ne sont pas satisfaisantes;
- il existe une absence de volonté politique qui aiderait à éviter des conflits graves.

III. COMMENT LES POUVOIRS PUBLICS ET LOCAUX PEUVENT-ILS AVOIR UNE MEILLEURE COMPREHENSION DES INCIDENCES DES PROBLEMES EUROPEENS AFIN QU'ILS PUISSENT ACCEPTER DES CONCEPTIONS MULTIDISCIPLINAIRES ET MULTISECTORIELLES?

Graves obstacles à la mise en place d'un cadre de participation du public au niveau local et national/régional.

La première grande démarche dans ce domaine consiste à faire comprendre aux instances publiques et aux pouvoirs centraux, régionaux et locaux l'importance d'un dispositif de participation du public sur le territoire relevant de leur autorité et leurs missions et responsabilités dans le fonctionnement de ce dispositif. Un système efficace de participation du public peut être construit soit de haut en bas (les autorités mettent en place le cadre juridique et institutionnel nécessaire) soit de bas en haut (les ressortissants de l'Etat en cause et les organisations non gouvernementales s'efforcent de garantir et d'exercer leurs droits et militent en faveur de la mise en place du cadre nécessaire). Il n'y a de participation véritable du public en premier lieu qu'au niveau local, ou au niveau des petites collectivités, c'est-à-dire là où les citoyens sont directement concernés par les problèmes journaliers en matière d'environnement. Les aspects de la participation de la population au niveau local revêtent donc une importance particulière. Les parties en cause dans cette participation doivent nécessairement améliorer leur coopération et leurs échanges d'informations ainsi que leurs prestations, afin de construire le fondement permettant d'aboutir à des solutions communes. Un des grands obstacles à la participation de la population, du côté des autorités, est le manque chez les décideurs de la bonne volonté et de l'ouverture nécessaires pour impliquer correctement la population/les organisations gouvernementales et, du côté du public et des organisations non gouvernementales, le manque de synergie favorisant la participation au processus de prise de décision, à l'établissement de mesures visant à modifier les restrictions existantes et à l'utilisation des instruments disponibles. Dans certains pays, en particulier dans certains pays d'Europe centrale et orientale, les autorités sont toujours enclines à se comporter de manière paternaliste et autoritaire et les citoyens ne font pas encore entendre leur voix, et acceptent cette situation. Les autorités doivent nécessairement améliorer leurs pratiques et découvrir des moyens d'informer et d'impliquer le public et les organisations non gouvernementales d'une manière plus efficace et plus concrète, alors que le public et les organisations gouvernementales doivent faire preuve de plus d'énergie en demandant des informations et une participation authentique.

Il importe également de prendre conscience de ce que les parties en cause dans la participation de la population doivent être des partenaires et non des ennemis, et de ce que l'instauration d'un dialogue constructif entre elles sera plus fécond que la confrontation. Un système d'évaluation des problèmes et de réflexion commune au sujet des besoins peut conduire à la mise au point de solutions réciproquement acceptables et engendrer la confiance et la concertation entre les différentes parties en cause.

Il existe très fréquemment une tendance à croire, en particulier dans les pays d'Europe centrale et orientale, que l'absence d'un cadre juridique satisfaisant constitue l'obstacle le plus important à la participation de la population. Bien entendu, le cadre juridique revêt une importance extrême, il est irremplaçable, mais, même en l'absence d'instrument juridique, il existe toujours des formes de participation de la population, qui ne sont pas juridiques; les

citoyens et les organisations non gouvernementales peuvent utiliser des méthodes informelles de participation du public (telles que la rédaction de lettres de protestation, l'organisation de manifestations, des actions de contestation, des affiches, l'organisation de débats, etc.), ainsi que des filières de caractère politique (utilisation de l'influence des représentants élus, des politiciens, des parlementaires, etc.). Les instruments juridiques et non juridiques peuvent être combinés et, très souvent, ils se complètent les uns avec les autres de manière très efficace. L'expérience des organisations non gouvernementales des pays d'Europe centrale et orientale fait apparaître que, même dans les pays les plus avancés en matière de participation de la population, les ressortissants et les organisations non gouvernementales de ces pays ne sont guère informés des possibilités juridiques existantes et très peu de ces organisations utilisent en pratique des voies de recours juridiques. Le public ignore l'existence des voies de recours, ou il ne les utilise pas ou encore il ne sait comment les utiliser. Simultanément, dans tous les pays d'Europe centrale et orientale, le public et, en particulier, toutes les organisations non gouvernementales sont familiarisés avec les instruments non juridiques de la participation du public et les utilisent dans une certaine mesure.

C'est là une expérience qui, simultanément, fait ressortir la nécessité d'un enseignement, d'une formation ou d'une prise de conscience de la population non seulement par la diffusion de connaissances au sujet de l'existence d'instruments juridiques ou non différents, mais également par la modification des mentalités des principaux acteurs intervenant dans les opérations de participation de la population. A cet égard, il faudrait également impliquer les représentants de l'industrie et les investisseurs dont les attitudes et l'intervention dans ces opérations revêt également beaucoup d'importance. Très fréquemment, au moins dans les pays d'Europe centrale et orientale, ni les pouvoirs publics, ni le public, ni les investisseurs n'ont clairement conscience de leurs obligations et de leurs responsabilités dans un système de participation de la population, des obligations de chacun et des méthodes et techniques qui sont les plus efficaces et de celles qui doivent être appliquées à tel ou tel moment. Les pouvoirs publics ne savent ou ne peuvent donner aux investisseurs des directives sur les modalités d'application d'une procédure relative à une étude d'impact sur l'environnement à établir ni même sur ce que doit contenir une telle étude. L'investisseur n'a pas de contact au stade préliminaire avec les citoyens concernés et, cependant, s'il procédait en ce sens, les problèmes et les intérêts en jeu seraient d'emblée évidents et l'investisseur serait aidé à franchir les étapes d'une procédure en évitant des risques et, en outre, un supplément de coûts et de dépenses.

Sous des aspects de portée régionale, nationale, internationale/européenne, la participation du public doit nécessairement revêtir des formes plus organisées, il est rare que des citoyens isolés exercent une influence sensible sans qu'ils soient épaulés par un élément organisateur (tel qu'une organisation non gouvernementale). De même, en particulier dans les pays d'Europe centrale et orientale, dans lesquels il n'existe pas de tradition de liberté d'expression, un citoyen, en tant que particulier, est très vulnérable. Par conséquent, une intervention des ONG est une nécessité fondamentale pour la mise en place de circuits de communications vers le public et à partir du public. En l'absence d'organisations non gouvernementales puissantes pouvant être des partenaires des pouvoirs publics et capables de mobiliser des ressources humaines et autres, et des connaissances nécessaires pour faire valoir des positions fondées et bien étayées, la mise en place d'un système de participation de la population est presque impossible. Ceci nous amène non seulement aux questions importantes de la formulation des rapports entre les organisations non gouvernementales et les pouvoirs

publics, mais également à celles de la nécessité d'une coopération améliorée et plus efficace entre ces organisations non gouvernementales et le public en général et, enfin, ce qui n'est pas l'aspect le moins important, à l'efficacité de la coopération entre les organisations non gouvernementales elles-mêmes. Il est fréquent que ces organisations elles-mêmes n'aient pas conscience de la mesure dans laquelle elles peuvent accroître leur impact sur le processus de prise de décisions en matière d'environnement et sur le public, si elles sont mieux organisées, coordonnent leurs activités, échangent leur savoir et leurs ressources tant au sein des pays que réciproquement. Malheureusement, dans de nombreux pays, il existe un énorme décalage entre les actions aux niveaux local, national, régional et international. Une monographie sérieuse touchant tous les problèmes concernant cette question est en cours d'élaboration et un débat sur le programme d'action en matière d'environnement pour les pays d'Europe centrale et orientale et sur les programmes nationaux d'action en matière d'environnement est en voie d'organisation. Dans de nombreux pays, il est difficile de mobiliser la population, car elle n'est pas invitée, comme il conviendrait, à participer au mouvement et elle n'est pas consciente de ce que les programmes internationaux et nationaux en cause sont fondés sur elle et élaborés à son intention.

IV. LES POSSIBILITES D'AMELIORATION DE L'INFORMATION ET DE LA PARTICIPATION DE LA POPULATION DANS UNE EUROPE ELARGIE

Jusqu'à présent, nous avons examiné les problèmes et les difficultés au sein des pays de l'Europe centrale et orientale en ce qui concerne le droit de la population à participer à l'exercice de ses droits dans un contexte transfrontière, ce qui nous amène à la conclusion évidente que les ressortissants des pays européens sont peut-être placés dans des situations très différentes en ce qui concerne leurs droits fondamentaux en matière de participation de la population. C'est là l'origine d'une situation dans laquelle une partie de l'Europe a déjà élaboré et mis en oeuvre un régime de participation de la population, qui confère à chaque citoyen des droits fondamentaux, alors que dans l'autre partie de l'Europe ce régime n'existe pas ou sa construction ne vient que commencer (à quelques exceptions près). Néanmoins, la tendance à l'intégration européenne doit renforcer les efforts visant à renforcer la participation de la population dans toutes les parties du continent.

Le rôle des différentes institutions européennes

Le rôle des différentes institutions européennes (Conseil de l'Europe, Parlement européen, Union européenne et organisations régionales européennes telles que la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe) est d'une importance capitale pour la création d'un état d'esprit incitatif pour tous les pays européens, y compris les pays d'Europe centrale et orientale, les amenant à adopter et à mettre en oeuvre une législation et des politiques garantissant à leurs ressortissants des droits fondamentaux à la participation de la population. A cet égard, l'élaboration d'un cadre juridique européen coordonné régissant les questions de la participation de la population au sein d'un pays ainsi qu'entre les pays constituerait une importante contribution. Certains éléments servant à construire un tel cadre ont déjà été mis en place par la création d'instruments juridiquement obligatoires et par le lancement d'initiatives non obligatoires, telles que le mouvement en faveur de l'environnement pour l'Europe. Néanmoins, il existe des lacunes dans ces éléments, si le mouvement n'est pas coordonné aux différents niveaux et entre les différents niveaux des activités des pouvoirs publics, ainsi qu'avec l'action extérieure aux sphères gouvernementales (par

exemple des projets de directive de la Commission pour l'Europe (ONU) sur l'accès à l'information et à la participation de la population ne traitent que du domaine de la compétence des pouvoirs publics).

Il est nécessaire de concerter l'action des différentes institutions et des organisations internationales, gouvernementales et non gouvernementales à cet égard, afin d'avancer véritablement dans la voie de l'amélioration de l'accès à l'information et de la participation publique des citoyens dans toute l'Europe. Les instruments obligatoires différents pourraient être combinés avec des instruments non obligatoires pour qu'un impact soit exercé dans ce domaine. Certaines recommandations sont les suivantes:

- établissement de directives et de critères au niveau international, en vue de la création et de l'exercice des droits de la population à la participation dans un cadre d'ensemble;
- encouragement à la mise en oeuvre des principes fondamentaux par des voies différentes (domaines politique, économique, écologique et culturel) et à des niveaux différents (pouvoirs publics, entreprises citoyens/organisations non gouvernementales);
- demande de suivi régulier du respect des directives et des critères adoptés;
- demande de la mise en oeuvre des principes fondamentaux pour la fourniture d'une assistance à des fins économiques/écologiques;
- élaboration de plans nationaux de mise en oeuvre au titre des conditions d'affiliation aux différentes institutions européennes, en combinaison avec la mise en place de systèmes financiers appropriés destinés à faciliter la création d'un mécanisme d'amélioration de l'information et de la participation du public;
- établissement d'un dialogue multi-sectoriel entre les pays et au sein des pays en vue de l'évaluation des problèmes liés à la participation du public et de l'élaboration de propositions visant à les résoudre;
- encouragement à l'association entre des groupes d'intérêts différents (parlementaires, pouvoirs centraux et locaux, particuliers/organisations non gouvernementales, entreprises), en vue de l'organisation et de la réalisation de la participation de la population par des accords librement consentis ;
- encouragement du dialogue entre les pays d'Europe orientale ainsi qu'entre les pays d'Europe centrale et occidentale au sujet des solutions, des méthodes fécondes utilisées au sein des diverses juridictions;
- établissement de précédents pouvant servir d'exemple à suivre.

D'autres domaines ou instruments d'assistance possible qui encourageraient la diffusion de pratiques rationnelles et qui contribueraient à la création de ressources peuvent être exposés succinctement ci-dessous:

- échanges d'expériences, études de cas;
- mise au point de solutions de problèmes concrets (gestion des conflits);
- programme de formation et d'enseignement pour des experts juridiques, des experts des pouvoirs locaux et centraux, des organisations non gouvernementales au sujet des instruments disponibles et de leur utilisation adaptée aux besoins des différents pays;
- diffusion des expériences de solutions fécondes et des leçons tirées des échecs;

- sensibilisation du public au sujet de l'importance de sa participation par des filières, officielles ou non, de formation en matière d'environnement;
- soutien aux médias écologiques indépendants;
- soutien aux activités des organisations non gouvernementales en matière de participation de la population;
- soutien aux organisations non gouvernementales qui apportent une assistance à d'autres organisations non gouvernementales et aux citoyens en matière de participation de la population.

Annexe

Etat de la législation relative à la participation de la population en Europe centrale et orientale (Au 1er janvier 1994)
Etabli par Stephen Stec, Initiative législative pour l'Europe centrale et orientale et Jon Fishburn, Centre international et régional de l'environnement

| Pays | Droits de Base et Recours | | | | | Politiques de l'Environnement | | | | |
|--|----------------------------------|---|---------------------------------|---|-------------|-------------------------------|------------------|----------------------|-------------------|--|
| | Droits constitutionnels de base* | Source du droit à un environnement sain | Source du droit à l'Information | Les particuliers peuvent-ils introduire une pétition auprès de la Cour Constitutionnelle? | Média-teur? | Referendum National | Referendum Local | Initiative Nationale | Initiative Locale | Consultation de la population dans le cadre de la législation? |
| ALBANIE | Oui(1) | Constitution | Constitution, LPE | Oui | Oui(11) | Oui(6) | Non | Oui | Non | En pratique |
| BULGARIE | Oui | Constitution | Constitution, LPE | Non | Non | Oui | Oui | Non | Non | En pratique |
| CROATIE | Oui | Constitution | Const. LAP, LJ*** | Oui(2) | Oui | Oui(7) | Oui | Non | Oui | En pratique |
| REPUBLIQUE TCHEQUE | Oui | Constitution | Constitution, LPE | Oui | Non | Non | Oui | Non | Non | En pratique |
| HONGRIE | Oui | Constitution | Const. Data Prot. Law | Oui | Oui(11) | Oui | Oui | Oui | Oui | En pratique |
| Ex-Rép. yougoslave de Macédoine | Oui | Constitution | Constitution | Oui(3) | Non | Oui | Non(9) | Oui | Non(9) | En pratique |
| POLOGNE | Oui(1) | LPE** | LPE | Non | Oui | Oui | Oui | Non | Non | En pratique |
| ROUMANIE | Oui | Non | Constitution | Non(4) | Oui(11) | Oui(7) | Oui(8) | Oui(10) | Oui | En pratique |
| SLOVAQUIE | Oui | Constitution | Constitution, LPE | Oui(5) | Non | Oui | Oui | Non | Non | Requis par loi |
| SLOVENIE | Oui | Constitution | Constitution, LPE | Oui | Oui(11) | Oui | Non(9) | Oui | Non(9) | En pratique |

* y compris la liberté d'expression et d'association** Loi sur la Protection de l'Environnement (LPE) *** Projet **** Loi sur l'administration publique (LAP), Loi sur les Journalistes (LJ)

Notes: (1) Constitution "provisoire"

(2) Epuisement des voies de recours requises

(3) Dispositions constitutionnelles susceptibles d'être en conflit

(4) Possibilité de saisir les juridictions civiles

(5) Actions dirigées contre la Constitution par des fonctionnaires

(6) Sur demande de l'Assemblée

(7) Sur demande du Président

(8) Sur demande du Maire

(9) Loi dont le projet est à un état d'élaboration avancé

(10) Sous réserve des dispositions régissant la répartition géographique

(11) Poste vacant

Etat de la législation relative à la participation de la population en Europe centrale et orientale
 établi par Stephen Stec, Initiative législative pour l'Europe centrale et orientale et Jon Fishburn,
 Centre international et régional de l'environnement (Au 1er janvier, 1994)

| Administration publique | | | | | | | | |
|---------------------------------|---------------------------------|--|-------------------------------|---|-------------------------------|---|-------------------------------|--|
| Pays | Droits à participation | Loi-cadre sur l'environnement (après 1989) Législation Procédure | | Etude d'impact sur l'environnement avec particip. du public Législation Procédure | | Participation du public à la législation sur l'utilisation des sols Législation Procédure | | Obstacles à une action d'ordre administratif |
| Albanie | Titre/Numéro | 7664/93 | | 7664 | | 7693/93 | | Absence de normes de droit administratif |
| | Information Participation Appel | Oui Non Non | Non S/objet S/objet | Oui Oui Non | Non Non S/objet | Non Non Non | S/objet S/objet S/objet | |
| Bulgarie | Titre/Numéro | 86/91 | | 86/91 | | Law on Territory | | Absence de jurisprudence relative à la qualité pour agir |
| | Information Participation Appel | Oui Oui Oui | Non Oui Oui | Oui Oui Oui | Oui Oui Oui | Non Non Non | S/objet S/objet S/objet | |
| Croatie | Titre/Numéro | Aucun | | 54/80, 84 regs | | 54/80, 84 regs | | Absence de jurisprudence relative à la qualité pour agir |
| | Information Participation Appel | S/objet S/objet S/objet | S/objet S/objet S/objet | Oui Oui Oui | Oui Oui Oui | Oui Oui Oui | Oui Oui Oui | |
| République tchèque | Titre/Numéro | 17/92 | | 244/92 | | 50/76 | | Absence de jurisprudence relative à la qualité pour agir |
| | Information Participation Appel | Oui Oui Oui | Oui Oui Oui | Oui Oui Non | Oui Oui Non | Oui Oui Oui | Oui Oui Oui | |
| Hongrie | Titre/Numéro | Aucun | | 86/93 | | | | Absence de jurisprudence relative à la qualité pour agir |
| | Information Participation Appel | S/objet S/objet S/objet | S/objet S/objet S/objet | Oui Oui Oui | Oui Oui Oui | Non Non Non | S/objet S/objet S/objet | |
| Ex-Rép. yougoslave de Macédoine | Titre/Numéro | Aucun | | Loi sur les Investissements | | Loi sur les Investissements | | Absence de jurisprudence relative à la qualité pour agir |
| | Information Participation Appel | S/objet S/objet S/objet | S/objet S/objet S/objet | Oui Oui Oui | Oui Oui Oui | Oui Oui Oui | Oui Oui Oui | |
| Pologne | Titre/Numéro | Aucun* | | LPE (1980) | | Land Use Planning Act | | Absence de jurisprudence relative à la qualité pour agir |
| | Information Participation Appel | S/objet S/objet S/objet | S/objet S/objet S/objet | Oui Oui Oui | Oui Oui Oui | Oui Oui Oui | Oui Oui Oui | |
| Roumanie | Titre/Numéro | Aucun | | 97/91; 264/91 | | 18/91 | | Absence de jurisprudence relative à la qualité pour agir |
| | Information Participation Appel | S/objet S/objet S/objet | S/objet S/objet S/objet | Non Non Non | S/objet S/objet S/objet | Oui Oui Non | Oui Oui S/objet | |
| Slovaquie | Titre/Numéro | 17/92 | | ?/94 | | 50/76 | | Absence de jurisprudence relative à la qualité pour agir |
| | Information Participation Appel | Oui Oui Oui | Oui Oui Oui | Oui Oui Oui | Non Non Non | Oui Oui Oui | Oui Oui Oui | |
| Slovénie | Titre/Numéro | 801-01/90-2/107 | | 801-01/90-2/107 | | | | Absence de jurisprudence relative à la qualité pour agir |
| | Information Participation Appel | Oui Oui Oui | Non Non Non | Oui Oui Oui | Non Non Oui | Oui Oui Oui | Oui Oui Oui | |

* La loi sur la protection sur l'environnement, qui a été modifiée (1980), confère des droits importants en matière de participation de la population.

PARTICIPATION DU PUBLIC DANS UN CONTEXTE EUROPEEN

**Conclusions de M. Yiannos PAPADOPOULOS
Président du Comité des Hauts Fonctionnaires de la
Conférence européenne des Ministres responsables de
l'Aménagement du Territoire (CEMAT)**

Le quatrième thème du séminaire était consacré particulièrement aux possibilités de participation du public à l'aménagement du territoire en Europe.

Les quatre sous-thèmes principaux suivants ont été examinés:

- droit à la participation du public en matière de coopération transfrontalière européenne;
- les implications des grandes différences entre les systèmes d'aménagement européens pour une participation effective du public;
- mieux sensibiliser la population et les collectivités locales d'Europe aux implications transnationales des problèmes, des stratégies et des politiques en Europe;
- les possibilités d'améliorer l'information et la participation du public en matière d'aménagement du territoire dans la grande Europe;

Il est très important de bien comprendre qu'il existe entre les diverses régions d'Europe et à l'intérieur de ces régions d'importantes différences dans l'approche globale de la participation du public.

Dans certains pays, la participation du public s'appuie sur des dispositions constitutionnelles et législatives spécifiques, des mécanismes administratifs, des pratiques bien définies, une longue expérience du public et des autorités compétentes et un public conscient des possibilités dont il dispose pour influencer sur la prise des décisions. Le droit de participer est

bien inscrit dans les mentalités de la population et renforcé par des mesures spéciales de l'Union Européenne.

Dans d'autres pays, des réformes fondamentales du système politique, des structures sociales et de l'économie en général sont toujours en cours. Malgré des progrès considérables et des cheminements parallèles au cours des cinq dernières années, il semble que les esprits ne soient pas encore suffisamment prêts à permettre ou à promouvoir une participation active et efficace des citoyens à la prise des décisions en matière d'aménagement du territoire.

Les principaux obstacles à des progrès futurs dans ce domaine sont les suivants:

- l'extrême méfiance des institutions et des autorités administratives à l'égard de la participation du public;
- le public n'est convaincu ni de l'utilité de sa participation ni de sa capacité à influencer sur les décisions;
- les citoyens ne connaissent pas suffisamment leurs droits concernant l'intervention dans l'aménagement du territoire et la participation à la prise des décisions;
- le public n'a généralement pas un accès facile à l'information sur ces questions;
- dans certains cas la participation du public semble inutile et sans objet, notamment si elle n'est pas favorisée à un stade précoce de l'aménagement.

La manière dont les autorités remplissent leurs obligations non seulement pour autoriser mais aussi pour faciliter une participation efficace du public intéresse toute l'Europe, bien que les pays aient atteint des stades différents sur des chemins parallèles. L'enjeu essentiel à cet égard est une redéfinition novatrice de «l'intérêt public» et de la manière de le protéger; sur ce point, il existe d'importantes similitudes entre l'Europe occidentale et l'Europe centrale et orientale.

L'aménagement régional transfrontalier s'impose progressivement comme une nécessité majeure de notre époque. L'attention récente accordée aux régions d'Europe par le Conseil européen et la Commission européenne, qui se manifeste par de nombreuses mesures et initiatives en leur faveur, permet de penser qu'il faut accorder une attention tout aussi importante à la participation du public dans le contexte des initiatives transfrontières d'aménagement.

En dépit des obstacles à l'établissement d'une coopération transfrontière en matière d'aménagement du territoire (par exemple la diversité des niveaux d'autonomie administrative, les différences entre les systèmes nationaux d'aménagement et les différences de statut constitutionnel ou politique des agences travaillant en collaboration), le succès de certaines initiatives indique précisément quelles sont les orientations éventuelles pour les futures actions.

La nature même de ces initiatives et le fait qu'elles s'appuient sur des réseaux personnels impliquent apparemment que des progrès en matière de participation directe sont encore difficilement accessibles aux citoyens européens qui ne sont pas organisés. D'ailleurs, il

n'existe aucune recette facile garantissant le droit du public d'influer sur les décisions transfrontières d'aménagement sans compromettre la coopération transfrontière.

Malgré ces obstacles et ces difficultés, le seul choix possible consiste évidemment à poursuivre les efforts concertés visant à renforcer les liens et la coopération à de multiples niveaux différents (gouvernements nationaux, Union Européenne, Conseil de l'Europe, ONG, entreprises, etc). La création de forums permettant un dialogue permanent et l'échange d'expériences et d'informations devrait engendrer un nouveau climat, favorable à l'amélioration de la participation transfrontière du public en matière d'aménagement dans toute l'Europe. Il sera possible ainsi d'accélérer la mise en place d'institutions, de procédures et de mécanismes novateurs visant à favoriser une participation effective de tous les Européens à la construction de notre avenir commun.

Sales agents for publications of the Council of Europe
Agents de vente des publications du Conseil de l'Europe

AUSTRALIA/AUSTRALIE

Hunter publications, 58A, Gipps Street
AUS-3066 COLLINGWOOD, Victoria
Fax: (61) 34 19 71 54

AUSTRIA/AUTRICHE

Gerold und Co., Graben 31
A-1011 WIEN 1
Fax: (43) 1512 47 31 29

BELGIUM/BELGIQUE

La Librairie européenne SA
50, avenue A. Jonnart
B-1200 BRUXELLES 20
Fax: (32) 27 35 08 60
Jean de Lannoy
202, avenue du Roi
B-1060 BRUXELLES
Fax: (32) 25 38 08 41

CANADA

Renouf Publishing Company Limited
1294 Algoma Road
CDN-OTTAWA ONT K1B 3W8
Fax: (1) 613 741 54 39

DENMARK/DANEMARK

Munksgaard
PO Box 2148
DK-1016 KØBENHAVN K
Fax: (45) 33 12 93 87

FINLAND/FINLANDE

Akateeminen Kirjakauppa
Keskuskatu 1, PO Box 218
SF-00381 HELSINKI
Fax: (358) 01 21 44 35

GERMANY/ALLEMAGNE

UNO Verlag
Poppelsdorfer Allee 55
D-53115 BONN
Fax: (49) 228 21 74 92

GREECE/GRÈCE

Librairie Kauffmann
Mavrokordatou 9, GR-ATHINAI 106 78
Fax: (30) 13 83 03 20

HUNGARY/HONGRIE

Euro Info Service
Magyarország
Margitsziget (Európa Ház),
H-1138 BUDAPEST
Fax: (36) 1 111 62 16

IRELAND/IRLANDE

Government Stationery Office
4-5 Harcourt Road, IRL-DUBLIN 2
Fax: (353) 14 75 27 60

ISRAEL/ISRAËL

ROY International
PO Box 13056
IL-61130 TEL AVIV
Fax: (972) 349 78 12

ITALY/ITALIE

Libreria Commissionaria Sansoni
Via Duca di Calabria, 1/1
Casella Postale 552, I-50125 FIRENZE
Fax: (39) 55 64 12 57

MALTA/MALTE

L. Sapienza & Sons Ltd.
26 Republic Street
PO Box 36
VALLETTA CMR 01
Fax: (356) 246 182

NETHERLANDS/PAYS-BAS

InOr-publikaties, PO Box 202
NL-7480 AE HAAKSBERGEN
Fax: (31) 542 72 92 96

NORWAY/NORVÈGE

Akademika, A/S Universitetsbokhandel
PO Box 84, Blindern
N-0314 OSLO
Fax: (47) 22 85 30 53

PORTUGAL

Livraria Portugal, Rua do Carmo, 70
P-1200 LISBOA
Fax: (351) 13 47 02 64

SPAIN/ESPAGNE

Mundi-Prensa Libros SA
Castelló 37, E-28001 MADRID
Fax: (34) 15 75 39 98
Libreria de la Generalitat
Rambla dels Estudis, 118
E-08002 BARCELONA
Fax: (34) 34 12 18 54

SWEDEN/SUÈDE

Aktiebolaget CE Fritzes
Regeringsgatan 12, Box 163 56
S-10327 STOCKHOLM
Fax: (46) 821 43 83

SWITZERLAND/SUISSE

Buchhandlung Heinemann & Co.
Kirchgasse 17, CH-8001 ZÜRICH
Fax: (41) 12 51 14 81
BERSY
Route du Manège 60, CP 4040
CH-1950 SION 4
Fax: (41) 27 31 73 32

TURKEY/TURQUIE

Yab-Yay Yayimcilik Sanayi Dagitim Tic Ltd
Barbaros Bulvari 61 Kat 3 Daire 3
Besiktas, TR-ISTANBUL

UNITED KINGDOM/ROYAUME-UNI

HMSO, Agency Section
51 Nine Elms Lane
GB-LONDON SW8 5DR
Fax: (44) 171 873 82 00

**UNITED STATES and CANADA/
ÉTATS-UNIS et CANADA**

Manhattan Publishing Company
468 Albany Post Road
PO Box 850
CROTON-ON-HUDSON, NY 10520, USA
Fax: (1) 914 271 58 56

STRASBOURG

Librairie Kléber
Palais de l'Europe
F-67075 STRASBOURG Cedex
Fax: (33) 88 52 91 21