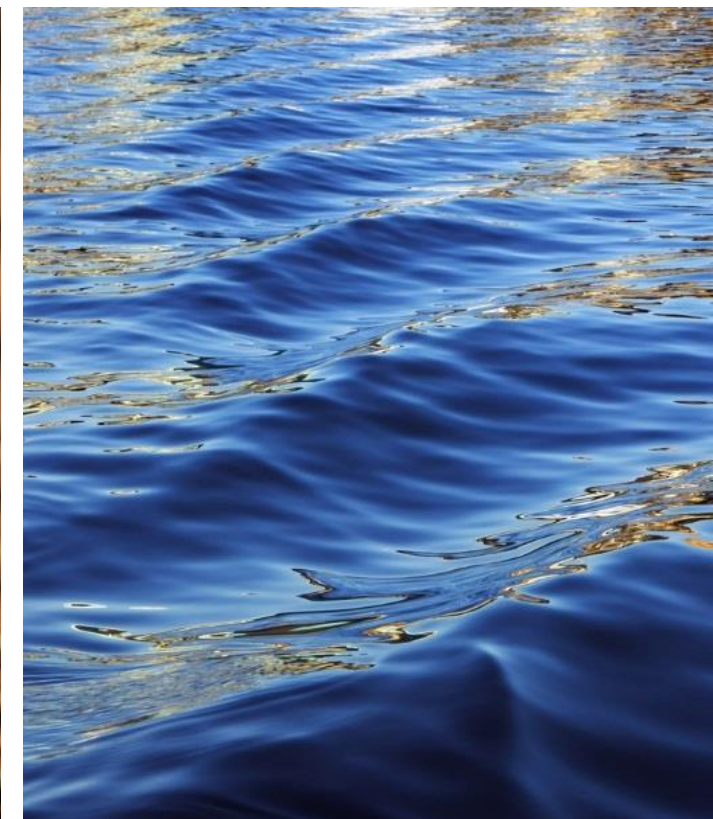


L'apport des APNE dans l'élaboration des documents d'urbanisme

Antoine Gatet
Juriste en droit de l'environnement
Cellule juridique de Limousin Nature Environnement





AARHUS CONVENTION
for our environment

Reconnaissant que, dans le domaine de l'environnement, un meilleur accès à l'information et la participation accrue du public au processus décisionnel permettent de prendre de meilleures décisions et de les appliquer plus efficacement, contribuent à sensibiliser le public aux problèmes environnementaux, lui donnent la possibilité d'exprimer ses préoccupations et aident les autorités publiques à tenir dûment compte de celles-ci,

Reconnaissant en outre le rôle important que les citoyens, les organisations non gouvernementales et le secteur privé peuvent jouer dans le domaine de la protection de l'environnement,

Article 2

DEFINITIONS

4. Le terme "public" désigne une ou plusieurs personnes physiques ou morales et, conformément à la législation ou à la coutume du pays, les associations, organisations ou groupes constitués par ces personnes.



Charte constitutionnelle de l'environnement



Considérant :

Que la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation ;

Article 2. *Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement.*

Article 7. *Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.*

Rappels code de l'urbanisme



Article L103-2

Font l'objet d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, **les associations locales** et les autres personnes concernées :

- 1° L'élaboration ou la révision du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d'urbanisme ;
- 2° La création d'une zone d'aménagement concerté ;
- 3° Les projets et opérations d'aménagement ou de construction ayant pour effet de modifier de façon substantielle le cadre de vie...

Article L132-12

Sont consultées à leur demande pour l'élaboration des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme :

- 1° **Les associations locales d'usagers agréées** dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat ;
- 2° **Les associations de protection de l'environnement agréées** mentionnées à l'article L. 141-1 du code de l'environnement ;
- 3° Les communes limitrophes.

Article L480-1

Alinéa 1 : Les infractions aux dispositions des titres Ier, II, III, IV et VI du présent livre sont constatées par tous officiers ou agents de police judiciaire ainsi que par tous les fonctionnaires et agents de l'Etat et des collectivités publiques commissionnés à cet effet par le maire ou le ministre chargé de l'urbanisme suivant l'autorité dont ils relèvent et assermentés. Les procès-verbaux dressés par ces agents font foi jusqu'à preuve du contraire.

Alinéa 5 : **Toute association agréée de protection de l'environnement** en application des dispositions de l'article L. 141-1 du code de l'environnement **peut exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits constituant une infraction à l'alinéa 1er du présent article et portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elle a pour objet de défendre.**

Rappels code de l'environnement

Article L141-1

Lorsqu'elles exercent leurs activités depuis au moins trois ans, les associations régulièrement déclarées et exerçant leurs activités statutaires dans le domaine de la protection de la nature et de la gestion de la faune sauvage, de l'amélioration du cadre de vie, de la protection de l'eau, de l'air, des sols, des sites et paysages, de l'urbanisme, ou ayant pour objet la lutte contre les pollutions et les nuisances et, d'une manière générale, oeuvrant principalement pour la protection de l'environnement, peuvent faire l'objet d'un agrément motivé de l'autorité administrative.

Article L141-2

Les associations de protection de l'environnement agréées au titre de l'article [L. 141-1](#) ainsi que les fédérations départementales des associations agréées de pêche et de protection du milieu aquatique et les associations agréées de pêcheurs professionnels sont appelées, dans le cadre des lois et règlements en vigueur, à participer à l'action des organismes publics concernant l'environnement.



Article L141-3

Peuvent être désignés pour prendre part au débat sur l'environnement qui se déroule dans le cadre des instances consultatives ayant vocation à examiner les politiques d'environnement et de développement durable, sans préjudice des dispositions spécifiques au Conseil économique, social et environnemental :

- les associations œuvrant exclusivement pour la protection de l'environnement ;*
- les associations regroupant les usagers de la nature ou les associations et organismes chargés par le législateur d'une mission de service public de gestion des ressources piscicoles, faunistiques, floristiques et de protection des milieux naturels ;*
- les associations œuvrant pour l'éducation à l'environnement ;*
- les fondations reconnues d'utilité publique ayant pour objet principal la protection de l'environnement ou l'éducation à l'environnement.*

Article L142-1

Toute association ayant pour objet la protection de la nature et de l'environnement peut engager des instances devant les juridictions administratives pour tout grief se rapportant à celle-ci.

Toute association de protection de l'environnement agréée au titre de l'article L. 141-1 [...] justifie d'un intérêt pour agir contre toute décision administrative ayant un rapport direct avec leur objet et leurs activités statutaires et produisant des effets dommageables pour l'environnement sur tout ou partie du territoire pour lequel elles bénéficient de l'agrément [...].

Les associations dans le droit de l'urbanisme et de l'environnement

- Les « associations » sont une composante du « public »
- Les codes de l'urbanisme et de l'environnement organisent la reconnaissance et le rôle des associations œuvrant pour la défense de l'intérêt général
- Les codes organisent un système d'agrément = reconnaissance de l'activité principale en matière de défense de l'intérêt général
- Les associations agréées se voient reconnaître un rôle particulier lié à la « représentativité »
- Les associations agréées et les associations œuvrant pour la défense de l'intérêt général se voient reconnaître une facilité d'accès à la justice administrative et judiciaire (3^{ème} pilier d'Aarhus)



Les associations constituent « ***un aiguillon vigilant de l'action administrative*** »

Michel d'ORNANO, ministre de l'environnement et du cadre de vie (1978-1981)



Les associations constituent « *un aiguillon vigilant de l'action administrative* »

Michel d'ORNANO, ministre de l'environnement et du cadre de vie (1978-1981)

L101-2 du code de l'urbanisme

Dans le respect des objectifs du développement durable, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants :

1° L'équilibre entre :

- a) Les populations résidant dans les zones urbaines et rurales ;
- b) Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux ;
- c) **Une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ;**
- d) **La sauvegarde des ensembles urbains et la protection, la conservation et la restauration du patrimoine culturel ;**
- e) Les besoins en matière de mobilité ;

2° La qualité urbaine, architecturale et paysagère, notamment des entrées de ville ;

3° La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements motorisés et de développement des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile ;

4° La sécurité et la salubrité publiques ;

5° La prévention des risques naturels prévisibles, des risques miniers, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature ;

6° La protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts ainsi que la création, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques ;

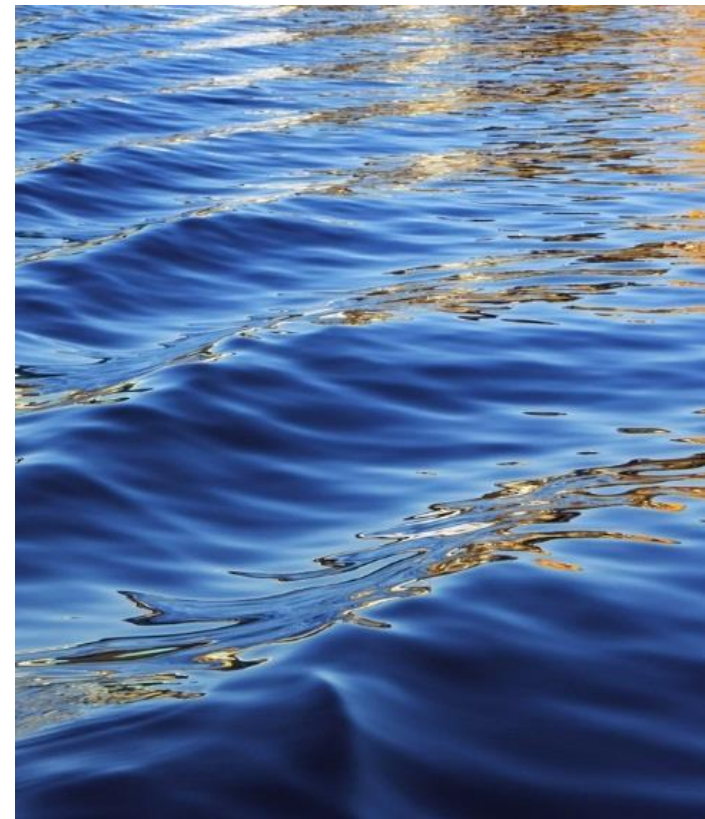
7° La lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'économie des ressources fossiles, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables.



Groupe
Mammalogique et
Herpétologique du
Limousin



Les associations naturalistes



Les associations naturalistes

Leur objet principal est la connaissance scientifique et la sensibilisation en matière de nature.

Oiseaux (SEPOL), mammifères (GMHL), libellules (SLO), mollusques (SLEM), recueil et soin faune sauvage (SOS faune Sauvage), CEN, apiculteurs, croqueurs de pomme, etc..

Action :

- Inventaires (ZNIEFF, lien MNHN / Atlas biodiversité)
- Publications / Conférences
- Recherche et expertise scientifique (DOCOB, études d'impact)
- Participation à des commissions officielles (CDNPS, COPIL N2000)
- Gestion de sites naturels par convention (GMHL, CEN)



Elles sont généralement agréées et représentatives



Groupe
Mammalogique et
Herpétologique du
Limousin

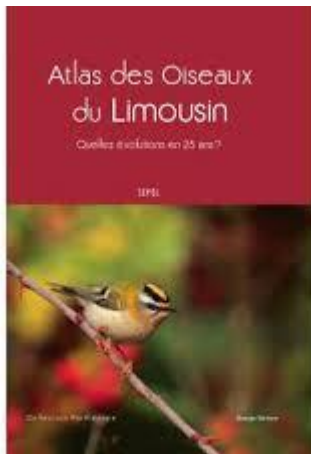


SEPOL
11, rue Jaurion - 87000 LIMOGES
+33 (0) 5 55 32 20 23 / sepol@sepol.asso.fr

Les associations naturalistes

Rôle dans l'élaboration des documents d'urbanisme

- Contributions aux Atlas de Biodiversité Communale (ABC)
- Sources de données naturalistes pour les diagnostics des rapports de présentation
- Rédacteurs de certaines parties des diagnostics
- Sources de données ou contributeur à l'évaluation environnementale des documents (évaluation N2000)
- Contributions à l'occasion des concertations et enquêtes publiques



Les associations naturalistes

Points de vigilance

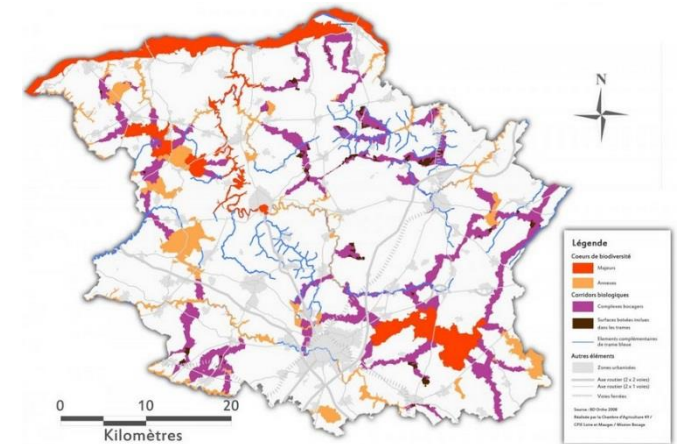
- Qualité des données naturalistes utilisées (inventaires : dates et lieux de réalisation)
- Utilisation économe des espaces
- Prise en compte des habitats naturels protégés et des TVB
- PADD ambitieux et OAP « mise en valeur de l'environnement, et continuités écologiques »

Difficultés rencontrées

Compétence en urbanisme des bénévoles

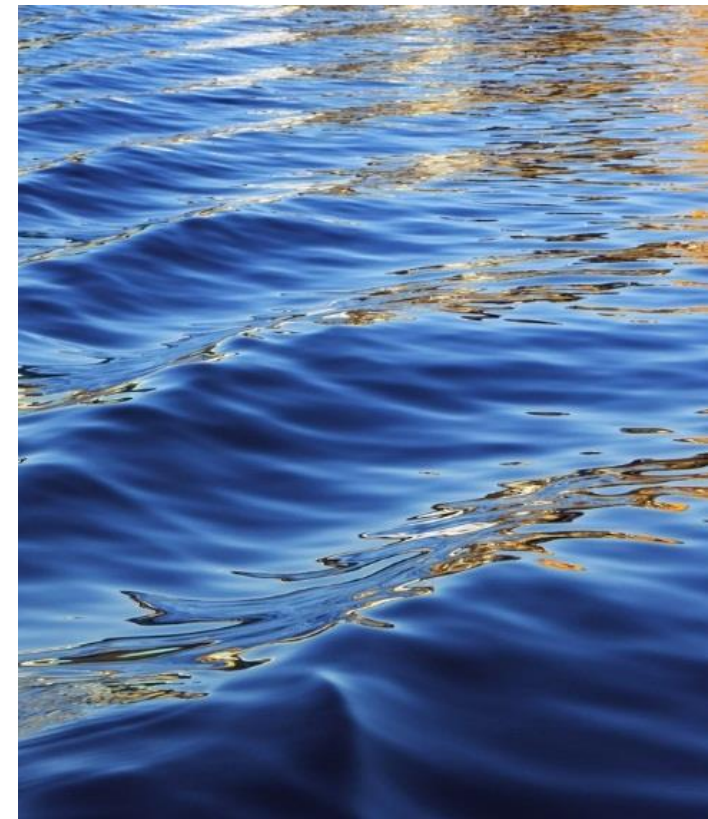
Temps salarié consacré aux études rémunérées

Manque de moyens pour participer efficacement aux nombreux PLU et PLUi





Les associations généralistes



Les associations généralistes agréées environnement

Leur objet principal est la protection de l'environnement dans toutes ses dimensions (transport, santé, énergie, aménagement du territoire, nature, développement durable, etc.).

Elles sont fédérées dans le réseau national France Nature Environnement (départemental / régional)

Action :

- Participation aux procédures de consultation du public pour les décisions publiques pouvant affecter l'environnement (concertation, conciliation, enquêtes publiques)
- Participation aux conseils et commissions en matière d'environnement (CESER, CDPENAF, CODERST, CSS, etc.)
- Sensibilisation, publications (points info énergie, guides, conférences) / Actions médiatiques
- Education à l'environnement (stages tous publics, classes vertes enfants)
- Maîtres d'œuvre de certaines opérations de mise en valeur ou de restauration de l'environnement (sentiers nature)
- Actions en justice

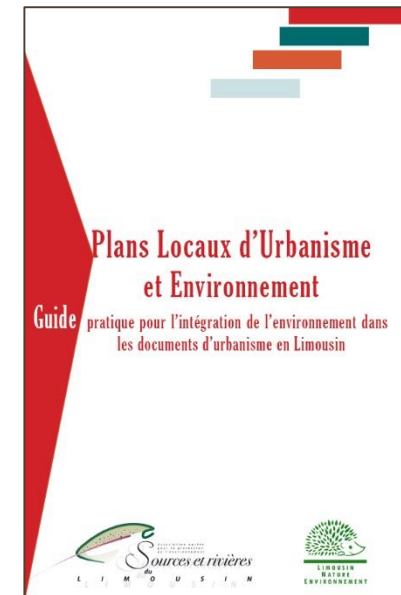
Elles sont agréées et représentatives



Les associations généralistes environnement

Rôle dans l'élaboration des documents d'urbanisme

- Défense de l'intérêt public de la protection de l'environnement à l'occasion des concertations et enquêtes publiques (bonne connaissances transversales des enjeux du territoire)
- Publication de guides « PLU et environnement », « SCOT et environnement », etc.
- Participation aux commissions en matière d'urbanisme opérationnel (CDEPENAF, CDNPS)
- Actions contentieuses contre des PLU jugés illégaux (jurisprudence locale)



Les associations généralistes environnement

Points de vigilance

- Ensemble des enjeux environnement dans le rapport de présentation
- Ambition du PADD et respect des exigences du code de l'urbanisme (Gestion économe de l'espace)
- Prise en compte des planifications d'environnement (SRCE, SDAGE, SAGE)
- Traduction des orientations dans un règlement clair et cohérent (TVB)
- OAP environnement

Difficultés rencontrées

Compétence en urbanisme des bénévoles

Manque de moyens pour participer efficacement aux nombreux PLU

Découragement face au comportement de certains élus

Indépendance de parole vis-à-vis des élus locaux (conflit démocratie représentative, démocratie participative)

Contentieux en annulation totale ou partielle, en dernier recours

Des PLU pour enfin préserver l'environnement

Réalisé par l'association Sources et Rivières du Limousin, le guide «Plans locaux d'urbanisme (PLU) et Environnement» rappelle les engagements environnementaux à respecter.

À l'heure du Grenelle de l'Environnement et des débats écologiques dans l'aménagement du territoire, l'association Sources et Rivières du Limousin (SRL) a élaboré un guide qui prend en compte l'environnement dans les Plans locaux d'urbanisme (PLU).

Diffusé aux associations environnementales ou patrimoniales, et aux communes engagées dans une procédure de PLU, l'ouvrage s'adresse aussi au grand public. Il souhaite le sensibiliser à la notion d'urbanisme dans le respect de l'environnement et du développement durable. Une façon surtout de l'intégrer totalement dans le débat, par une concertation et une participation publiques pour l'amélioration de l'urbanisme contemporain et la protection des milieux naturels.

«Le guide PLU et Environnement s'inscrit dans un contexte très conflictuel sur l'aménagement du territoire, en région notamment. Par exemple, les polémiques actuelles sur la LGV, les éoliennes, les barrages... Il est un outil informatif précieux pour aider les communes en procédure de PLU à prendre des décisions cohérentes et respectueuses de l'environnement», explique Jean-Jacques Gougnet, président de SRL et maître de conférence spécialisé en économie de l'environnement. Il ajoute : «D'autre part, en matière de stratégies du territoire, on souffre en France du déficit d'une démocratie participative locale à la prise de décisions sur l'aménagement du territoire. C'est donc là l'objet essentiel de ce guide : les PLU étant des dossiers compliqués car très techniques, souvent gênants pour les élus et peu parlants pour tout un chacun alors même qu'ils nous concernent tous, dans l'intérêt général, ce guide tente au mieux de rendre leur lecture plus accessible à l'opinion publique, de façon à les améliorer à partir d'un travail commun entre l'administration, les élus et les nouvelles modalités proposées par les habitants, principaux concernés par l'urbanisme.»

Et Michel Lavaud, directeur de rédaction et responsable de la commission urbanisme de SRL, de poursuivre : «Les PLU devraient être un moment fort de la politique et de la vie d'une commune. Mais avec des règlements laxistes, ils participent au contraire à une mauvaise qualité esthétique de l'environnement et au déclin des terres agricoles ou d'espaces naturels. Combien de zones d'activités implantées en zone humide, de zones constructibles démesurées par rapport aux besoins, et localisées qui plus est dans des secteurs sensibles ? Il est vrai que la pression des propriétaires privés et promoteurs est forte et séduisante, poussant les élus à leur répondre favorablement au détriment de l'intérêt général. Mais d'utilité publique, les PLU sont de la responsabilité des élus et des citoyens. Le guide les aide en ce sens.» ■

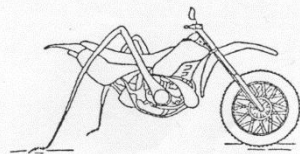
EVA SALA



ASSOCIATION
RENAISSANCE
DU VIEUX LIMOGES



GUERET - ENVIRONNEMENT
Association agréée N° 99-1611 Le Petit
Tel : 05 55 52 42 37 + répondeur
E-mail : gueret.environnement@ors

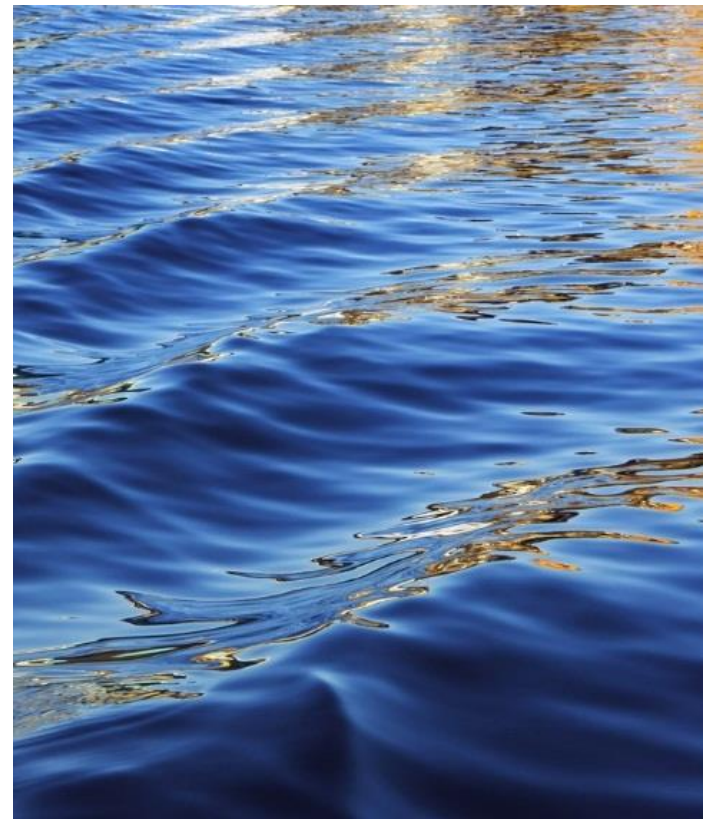


RANDO-CRAMPONS
Association Loi 1901



BARRAGE.NATURE.ENVIRONNEMENT
Association d'usagers agréée pour la protection de l'Environnement
Agrément préfectoral n° 2008-2629 du 06/11/08 - renouvellement :
Membre de Limousin Nature Environnement
63, route des Bardys - 87410 LE PALAIS SUR VIENNE.

Les associations locales et de riverains



Les associations locales et de riverains

Leur objet principal est la protection du cadre de vie sur un territoire plus réduit (quartier, commune, pays). Elles sont fédérées dans le réseau départemental et régional de France Nature Environnement si elles poursuivent un objectif de protection de l'environnement et pas seulement de défense d'intérêts privés. Elles sont parfois agréées (question agrément local environnement remis en cause). Souvent créées pour lutter contre un projet portant atteinte à ses membres (NIMBY), elles se transforment parfois en association de défense de l'environnement et du cadre de vie.

Action :

- Education et sensibilisation locales (sorties, conférences, expositions)
- Participation aux décisions publiques locales (membres des CSS)
- Actions en justice

Elles sont parfois agréées mais pas « représentatives »



16 LUNDI 9 OCTOBRE 2017 LE POPULAIRE DU CENTRE

MANIFESTATION CONTRE LA RÉOUVERTURE DES MINES D'OR



SAINT-PRIEST-LIGOURE - SAINT-YRIEIX. Opération escargot samedi. Quelque 200 personnes manifestaient samedi après-midi, sur le coup de 18 heures, dans les rues de Saint-Yrieix-La-Perche contre le projet d'exploitation de mines en pays arézien. Vus de Saint-Priest-Ligoure à vélo, mais aussi en tracteur et en voiture, les opposants à ce projet étaient encadrés par les forces de l'ordre. L'ambiance était certes bon enfant mais cela n'enlevait rien à la détermination des opposants réunis au sein de l'association Stop Mines, laquelle souhaite la remise en cause des modalités actuelles du droit d'exploitation. Après avoir traversé le centre-ville, ils se dirigèrent vers l'Hôtel de Ville avec l'espoir d'être entendus par les élus de la cité arézienne. (Lire notre édition d'hier). ■

Saint-Yrieix-la-Perche → Pays

Les associations locales et de riverains

Rôle dans l'élaboration des documents d'urbanisme

- Très bonne connaissance de l'environnement local / grande légitimité en matière de choix d'urbanisme (= association d'habitants)
- Capacité de mobilisation locales importante

Difficultés rencontrées

Compétence en urbanisme des bénévoles

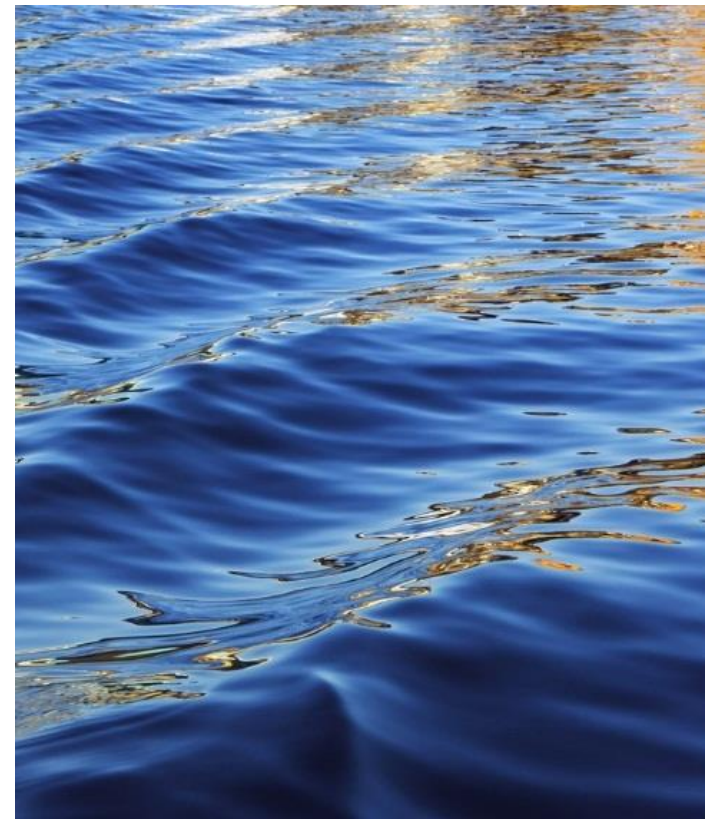
Contradictions possibles entre l'intérêt de l'association et les intérêts de ses membres

Indépendance politique locale





Les autres associations



Les autres « associations » intervenant en matière d'environnement

- **Associations para-publiques**

Statut associatif mais financées à titre principal par une autorité publique.
Absence d'organes de gouvernance



- **Associations d'intérêts privés**

Statuts associatif mais objet consacré à la défense d'intérêts privés, financés et administrée par ces intérêts



- **Association politiques**

Statuts associatifs mais objet statutaire, financement et administration liée à un parti politique



CONCLUSIONS : positionnement des APNE dans l'élaboration d'un document d'urbanisme

- L'autorité publique locale doit être au service de la défense de l'intérêt général = Rappel de L101-2 code de l'urbanisme « *action des collectivités territoriales en matière d'urbanisme* »
- L'autorité publique nationale (DREAL, autorité environnementale MRAE) doit être au service de la défense de l'intérêt général lié à la protection de l'environnement = accompagnement à tous les stades de la procédure + contrôle de légalité
- La participation du public est essentielle pour permettre au document d'urbanisme d'être effectif = information et organisation de réunions locales en lien avec les associations locales
- Les enjeux principaux défendus par les APNE sont une gestion économe de l'espace (limitation de l'artificialisation des sols, l'eau (zones humides, SDAGE), protection des paysages), la protection de la biodiversité (TVB), la cohérence entre le discours (PADD) et les actes (Règlement, OAP), la lisibilité des documents composant le document d'urbanisme (règlement, zonages).
- Le contentieux contre un document d'urbanisme est révélateur d'un échec de la participation et/ou du contrôle exercé par l'Etat
- Principaux obstacles à un bon document d'urbanisme : la sensibilisation des élus aux questions environnementales (formation), l'absence de moyens des services de l'Etat (expl. Accompagnement URCAUE) et l'abandon par l'Etat de son soutien aux actions associatives pourtant essentielles à la bonne santé de la démocratie environnementale