

Sujet élaboré par une cellule pédagogique nationale

EXAMEN PROFESSIONNEL DE PROMOTION INTERNE D'INGÉNIEUR TERRITORIAL

SESSION 2026

ÉPREUVE DE PROJET OU D'ÉTUDE

ÉPREUVE D'ADMISSIBILITÉ :

L'établissement d'un projet ou étude portant sur l'une des options, choisie par le candidat lors de son inscription.

Durée : 4 heures

Coefficient : 5

**SPÉCIALITÉ : URBANISME, AMÉNAGEMENT ET PAYSAGES
OPTION : URBANISME**

À LIRE ATTENTIVEMENT AVANT DE TRAITER LE SUJET :

- Vous ne devez faire apparaître aucun signe distinctif dans votre copie, ni votre nom ou un nom fictif, ni initiales, ni votre numéro de convocation, ni le nom de votre collectivité employeur, de la commune où vous résidez ou du lieu de la salle d'examen où vous composez, ni nom de collectivité fictif non indiqué dans le sujet, ni signature ou paraphe.
- Sauf consignes particulières figurant dans le sujet, vous devez impérativement utiliser une seule et même couleur non effaçable pour écrire et/ou souligner. Seule l'encre noire ou l'encre bleue est autorisée. L'utilisation de plus d'une couleur, d'une couleur non autorisée, d'un surligneur pourra être considérée comme un signe distinctif.
- L'utilisation d'une calculatrice non programmable sans mémoire alphanumérique et sans écran graphique est autorisée.
- Le non-respect des règles ci-dessus peut entraîner l'annulation de la copie par le jury.
- Les feuilles de brouillon ne seront en aucun cas prises en compte.

Ce sujet comprend 42 pages (et un plan à rendre avec la copie).

**Il appartient au candidat de vérifier que le document
comprend le nombre de pages indiqué.**

S'il est incomplet, en avertir le surveillant.

- ♦ Vous répondrez aux questions suivantes dans l'ordre qui vous convient, en indiquant impérativement leur numéro.
- ♦ Vous répondrez aux questions à l'aide des documents et de vos connaissances.
- ♦ Des réponses rédigées sont attendues et peuvent être accompagnées si besoin de tableaux, graphiques, schémas...
- ♦ Pour les dessins, schémas, cartes et plans, l'utilisation d'une autre couleur que le bleu ou le noir ainsi que l'utilisation de crayons de couleur, feutres, crayon de papier sont autorisées.

Vous êtes ingénieur territorial à la direction de l'urbanisme, espaces publics et grands travaux au sein de l'agglomération Ingéagglo (150 000 habitants) qui a mutualisé ses services avec Ingéville, la ville centre.

Le site de VEGESITE s'étend sur une vingtaine d'hectares dans un environnement péri-urbain et en même temps en « dent creuse ». Lancé au début des années 2000, le projet urbain a connu différentes phases de réflexions et d'oppositions durant ces 20 dernières années. Il visait initialement la construction de 1 200 logements.

Le projet a fait l'objet de différents contentieux ces dernières années. Dans le même temps, Ingéagglo s'est dotée de nouveaux équipements notamment en matière de transport en commun.

L'émergence de ce quartier devient urgente au regard des besoins de l'agglomération Ingéagglo (logements, commerces locaux, éducation...).

L'environnement du site comprend un vallon en pente douce à l'interface entre quartiers résidentiels pavillonnaires, grands ensembles immobiliers et entités naturelles paysagères majeures constitutives de corridors écologiques et de réservoirs de biodiversité. La question de la trame verte et bleue ainsi que les questions écologiques sont particulièrement sensibles tant pour la municipalité que pour les habitants qui résident déjà dans le quartier.

Le périmètre de ZAC définitif (dossier de création du 16 juin 2011), concédé à l'aménageur SPL, couvre presque 23 hectares :

- des espaces naturels ou semi-naturels (16,8 ha)
 - o 15,3 hectares environ de terrains à l'état naturel ou de friches semi-naturelles
 - o 1,5 hectare environ de jardins potagers informels issus de l'occupation des terrains, propriétés de l'aménageur.

Dans cet espace naturel urbain de 1,5 ha, on dénombre une cinquantaine de parcelles, de 50 à 1 000 m², exploitées individuellement ou familialement, certaines postérieures aux années 2010 qui sont disséminées sur l'ensemble du secteur.

- Des espaces artificialisés (5,8 ha)
 - o 4,2 hectares environ bâtis, dont 2,5 hectares de parcelles privatives incluses et conservées dans la ZAC
 - o 1,6 hectare environ de voirie et stationnements.

Un périmètre initial élargi au-delà du périmètre de ZAC (hors périmètre) a été rendu inconstructible et sera classé en zone N afin de conserver cet espace naturel péri-urbain souhaité par la conférence citoyenne et qui avait été mis en place à la suite de l'opposition d'une partie de la population qui s'était constituée en associations et collectifs.

Question 1 (4 points)

Au vu du projet initial de VEGESITE, vous mettrez en évidence, dans une note à l'attention de la directrice de l'urbanisme, les nouveaux enjeux qui conduisent à faire évoluer le projet de ZAC.

Question 2 (8 points)

Dans le contexte décrit précédemment :

- a) Vous proposerez de nouvelles orientations d'aménagement de VEGESITE en prenant soin de les justifier. (4 points)
- b) Vous dessinerez, sur le plan 1, les nouvelles orientations. (4 points)

Question 3 (8 points)

- a) Vous présenterez des alternatives à la procédure de ZAC en détaillant leurs avantages et inconvénients. (2 points)
- b) Vous préciserez un calendrier prévisionnel pour l'opération. (2 points)
- c) Vous indiquerez les acteurs que vous envisagez de mobiliser pour mener à bien votre mission. (2 points)
- d) Vous proposerez différents modes de participation du public à la démarche de révision du projet. (2 points)

Liste des documents :

- Document 1 :** « Santé en transition » - *Le cahier de l'AGUR* - septembre 2024 - 2 pages
- Document 2 :** « Rafraîchir les villes » - *Techni.Cités* - août-septembre 2021 - 2 pages
- Document 3 :** « Mener une concertation préalable en application du code de l'urbanisme » - *La Gazette* - 15 juillet 2019 - 2 pages
- Document 4 :** « La concertation citoyenne dans les procédures d'urbanisme » - *utopies-urbaines.fr* - 23 juin 2025 - 7 pages
- Document 5 :** « Adaptation des bâtiments et des aménagements aux changements climatiques. ZAC Luciline - Rives de Seine » - *Cerema* - mai 2015 - 1 page
- Document 6 :** « Urbanisme et urgence climatique : réfléchir ou agir, faut-il choisir ? » - *Libération* - 11 septembre 2022 - 2 pages
- Document 7 :** « Grands projets. On ne prend pas en compte l'avis de la population » - *La Gazette* - 5 décembre 2022 - 2 pages
- Document 8 :** « Du risque contentieux de la concertation » - *La Gazette* - 9 avril 2019 - 2 pages

Document 9 : « Risques naturels. Face à la crise climatique, anticiper les aléas » - *La Gazette* - 1^{er} mars 2024 - 2 pages

Liste des annexes :

- Annexe A :** « Programme initial de VEGESITE » (extrait) - 4 pages
- Annexe B :** « Carte des usages de VEGESITE » - 1 page
- Annexe C :** « Carte des risques naturels de VEGESITE » - 1 page
- Annexe D :** « Carte des milieux humides de VEGESITE » - 1 page
- Annexe E :** « Synthèse du diagnostic écologique - Trame verte et bleue de VEGESITE » - 4 pages
- Annexe F :** « Carte des continuités écologiques de VEGESITE » - 1 page
- Annexe G :** « Carte de la faune et des habitats de VEGESITE » - 1 page
- Annexe H :** « Carte des propriétés publiques » - 1 page
- Annexe I :** « Extrait du zonage du PLUi » - 1 page
- Annexe J :** « Extrait du rapport de présentation du PLUi » - 1 page

Liste des plans :

- Plan 1 :** « Plan de masse de VEGESITE » - échelle graphique - format A3 - 2 exemplaires dont un est à rendre avec la copie

Attention, le plan 1 au format A3 utilisé pour répondre à la question 2b) est fourni en deux exemplaires dont un est à rendre agrafé à votre copie, même si vous n'avez rien dessiné.

Veillez à n'y apporter aucun signe distinctif (pas de nom, pas de numéro de convocation ...).

Documents reproduits avec l'autorisation du C.F.C.

Certains documents peuvent comporter des renvois à des notes ou à des documents non fournis car non indispensables à la compréhension du sujet.



**POUR CEUX QUI
SOUHAITENT APPROFONDIR**



Le **CAHIER** de L'AGUR

SEPTEMBRE 2024 - Numéro 32



Actions de sensibilisation

Actions menées par les équipes de l'AGUR :

En 2023: Balade sensible "Bien dans ma ville" avec le CNFPT et l'ARS Hauts-de-France, à destination des techniciens et élus de collectivité.

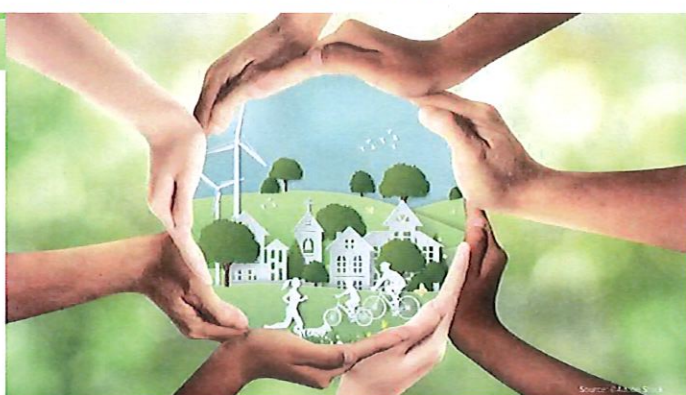
Photo 1

Novembre 2023: Animation de l'Atelier "Territoires en cure: comment la culture du soin peut infuser l'urbanisme?" lors des rencontres nationales des agences d'urbanisme.

Photo 2

2023-2024: Ateliers de sensibilisation et acculturation à l'UFS de la direction ville durable de la CUD, mais également en interne à l'agence.

Photo 3



Ressources disponibles sur le site Internet

Afin d'orienter les personnes qui s'intéressent aux questions d'urbanisme & santé ainsi qu'aux travaux de l'AGUR sur le sujet, nous vous proposons de retrouver différentes ressources sur le padlet UFS de l'AGUR.



Le Plan régional santé environnement (PRSE) des Hauts-de-France, 2024-2028

Le PRSE4 place la santé au cœur des préoccupations environnementales, de développement économique et d'aménagement du territoire, en déployant des stratégies complémentaires de prévention et de promotion de la santé environnementale. L'axe 4 "agir de manière coordonnée pour un urbanisme et un aménagement favorable à la santé" positionne l'UFS comme un levier d'action à la main des collectivités territoriales.



Contacts

Sandrine Babonneau, urbaniste - Référente urbanisme et santé
s.babonneau@agur-dunkerque.org

Mathieu Benoit, architecte - Travail à la mise en œuvre de l'UFS dans les projets
m.benoit@agur-dunkerque.org

Kristina Martinsh, urbaniste - Accompagne la sensibilisation à l'UFS
k.martinsh@agur-dunkerque.org

Travaux réalisés avec le soutien financier de l'Agence Régionale de Santé des Hauts-de-France



Imprimé par Les Ateliers du Littoral Dunkerquois à Tétheghem

Achévé d'imprimer en septembre 2024
ISSN 2112-6666 - Dépôt légal 3^e trimestre 2024

SANTÉ EN TRANSITION

"ET SI LES DÉMARCHES D'URBANISME FAVORABLE À LA SANTÉ (UFS) NOUS PERMETTAIENT D'ACCÉLÉRER LES TRANSITIONS TERRITORIALES ET DE FAVORISER L'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE ?"

À l'heure où les maladies non transmissibles explosent (maladies cardiovasculaires, cancers, diabète...) et où les zoonoses* apparaissent comme un risque majeur de santé publique, il est nécessaire de repenser les liens entre les individus et leurs milieux de vie. C'est ce que propose l'OMS avec l'approche "One health" ("Une seule santé") qui vise à optimiser la santé des personnes, des animaux et des écosystèmes et à trouver un équilibre entre ces dimensions.

L'expertise en matière d'urbanisme et santé que l'AGUR développe depuis bientôt 10 ans, s'inscrit dans cette logique. Accompagner les territoires sur les enjeux de santé publique dans l'aménagement, c'est aider aux transitions territoriales, en mettant l'individu au cœur des choix, en promouvant une adaptation au changement climatique qui prenne en compte les plus vulnérables.

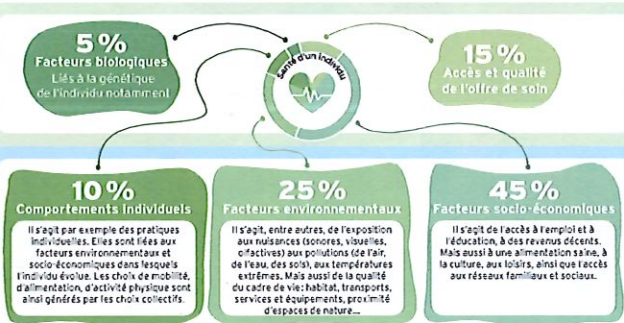
* Zoonose: maladie infectieuse des animaux vertébrés transmissible à l'être humain.

AGENCE D'URBANISME ET DE DÉVELOPPEMENT DE LA RÉGION FLANDRE-DUNKERQUE
HALLE AUX SUCRES - NÔLE, 9003 ROUTE DU QUAI FREYNET 3 - 59140 DUNKERQUE
T: +33 (0) 3 28 58 05 30 - www.agur-dunkerque.org
Contact: Sandrine BABONNEAU - s.babonneau@agur-dunkerque.org



PRÈS DE 80% DE NOTRE SANTÉ EST IMPACTÉE PAR LES CHOIX D'AMÉNAGEMENT

LES FACTEURS QUI INFLUENCENT NOTRE SANTÉ



LES 15 DÉTERMINANTS DE SANTÉ SUR LESQUELS LES CHOIX D'AMÉNAGEMENT PEUVENT AGIR

Sur la base des travaux de Barton et al (2006) et du guide ISAQIRA (2020)



L'URBANISME FAVORABLE À LA SANTÉ (UFS) DANS LES DÉMARCHES AGUR

Par ses travaux en matière d'observation, de planification urbaine, de projet urbain et plus généralement d'accompagnement des politiques publiques (habitat, mobilité...), l'Agence contribue à la santé des populations.

L'ANALYSE DE L'ÉTAT DE SANTÉ DES POPULATIONS ET DE L'ACCÈS AUX SOINS

Diagnostics territoriaux de santé.
Échanges avec les structures de soins des territoires.
Réflexions sur les besoins sociaux.

LES DIFFÉRENTES ÉCHELLES DE PRISE EN COMPTE DES DÉTERMINANTS DE SANTÉ

Les 15 déterminants de santé sur lesquels l'aménagement peut agir, doivent être regardés aux différentes échelles de territoire. Ils agissent seuls ou à plusieurs et de manière positive ou négative.



PLANIFICATION & SANTÉ

- Le PLUHD de la CUD avec comme fil rouge la santé et le climat.
- Le SCot Flandre Dunkerque avec un objectif de développer l'UFS.



VILLE & BIEN ÊTRE

- Des études urbaines intégrant les déterminants de santé.



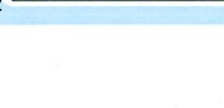
ESPACE PUBLIC & LIEN SOCIAL

- Réflexions sur l'évolution des aires ludiques.



COUR D'ÉCOLE & RÉSILIENCE

- L'accompagnement du réaménagement des cours d'écoles (végétales, inclusives...).



LOGEMENT & QUALITÉ D'HABITER

- Valorisation de la charte qualité d'habiter de la CUD.

10 conseils pour

Rafraîchir les villes

Il est possible de rendre les villes plus accueillantes en période de forte chaleur. L'Ademe a édité un guide qui propose des solutions émergentes ou éprouvées, adaptées à différents contextes climatiques et urbains, téléchargeable gratuitement.

1

Végétaliser pour rafraîchir

Les plantes constituent une couche isolante qui s'oppose au stockage de la chaleur en journée, laquelle est libérée la nuit. Deux chiffres, issus du rapport « Canicule et surmortalité à Paris en août 2003 » en témoignent : « Lors de la canicule de 2003, la surmortalité a été de 141 % à Paris, alors qu'en zones rurales, elle était de 40 % ». Cependant, si tous les végétaux produisent de l'évapotranspiration qui contribue au rafraîchissement, tous n'ont pas la même efficacité. S'agissant des arbres notamment, les résineux qui ont un pouvoir couvrant plus important que les feuillus, même en été, ont un pouvoir d'évapotranspiration moindre. Pour les espaces enherbés, il faut aussi accepter de ne pas les tondre lors des mois les plus chauds pour assurer un couvert végétal plus épais.

2

Adapter les bâtiments dès la conception

Les constructions nouvelles seront bioclimatiques puisque la future RE 2020 qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2022 imposera des mesures en faveur du confort d'été. Parmi les solutions à prendre en compte, les toitures végétalisées permettent de mettre en pratique une solution de végétalisation. Les façades végétalisées sont aussi vivement conseillées car elles contribuent à la fois au rafraîchissement intérieur et extérieur. Enfin, il n'est plus envisageable aujourd'hui de construire sans isoler les parois (murs et plafonds). Associée à l'inertie des maçonneries, elle est une solution passive permettant de réduire les besoins en rafraîchissement.

3

Installer des points d'eau dans les aménagements extérieurs

Dès l'antiquité, l'eau était présente au cœur des villes pour alimenter les habitants mais les bassins et fontaines apportaient aussi de la fraîcheur en été. Les villes d'aujourd'hui ont un peu oublié cette attente des populations dans leur développement. Il faut alors repenser l'environnement urbain en intégrant des équipements tels que fontaines et bassins ou, plus high-tech, des tours évaporatives ou des espaces de brumisation. À défaut, l'arrosage des rues et trottoirs apportera un rafraîchissement temporaire mais bienvenu par évaporation.

4

Aménager les rivières et plans d'eau

Quand l'eau est déjà présente dans la ville sous forme de lac, étang, canal ou rivière, il y a lieu d'en faciliter l'approche et l'usage. La végétalisation de leurs rives contribue au rafraîchissement par l'évapotranspiration des plantes. Il peut exister aussi des cours d'eau qui ont été canalisés pour permettre une amélioration de la circulation urbaine. Les restituer à la vue et les aménager pour les rendre accessibles sont une opportunité à saisir. Les bassins de retenue permettant de gérer les eaux pluviales peuvent aussi contribuer au rafraîchissement en aménageant leurs berges lorsqu'ils restent en permanence en eau ou en les transformant en bassins permanents lorsqu'ils sont du type à sec. Il faudra dans ce cas absolument les modifier pour qu'ils continuent à assurer leur fonction de retardateur de crue.

5

Urbaniser bioclimatique

Les documents réglementaires d'urbanisme (plan local d'urbanisme, schéma de cohérence territoriale) dont disposent les villes sont d'excellents outils pour modeler le tissu urbain. Leur écriture ou leur mise à jour est l'occasion d'imposer les formes et les volumes qui conviennent : en limitant la densité des constructions, en imposant des distances minimales entre les immeubles ou en évitant qu'en été les maçonneries ne se chargent de chaleur en journée et la restituent la nuit. Les règles d'urbanisme doivent donc s'appuyer sur des indicateurs de forme urbaine comme

**Qu'est-ce que c'est ?**

Matériaux à albédo élevé : L'albédo est un nombre compris entre 0 et 1 qui exprime la quantité d'énergie solaire réfléchi par une surface. Dans la pratique, cette quantité n'est jamais ni totalement absorbée (valeur d'albédo 0) ni totalement réfléchi (valeur d'albédo 1). Entre les hypothétiques « noir parfait » et « miroir parfait », nous pouvons donner quelques valeurs à titre d'exemple, l'indice albédo de la neige fraîche est de 0,87 alors que celui d'un sol cultivé se situera entre 0,15 et 0,25. Celui du calcaire propre est de 0,4.



le facteur de vue du ciel (SVF) ou le rapport hauteur sur largeur (H/W) moyen des rues afin que les futures constructions offrent un meilleur confort d'été. Le choix des matériaux a aussi son importance. Il faut choisir des matériaux à albédo élevé pour que la chaleur ne soit pas emmagasinée. Il faut donc privilégier les matériaux de couleur claire qui ont un pouvoir réflecteur plus important.

6 Créer des structures d'ombrage
L'ombrage apporté par les arbres peut aussi être complété par des structures spécialement dédiées qui contribuent au confort des citadins. L'usage des ombrières sur les parcs de stationnement commence à se répandre et il est fréquent qu'elles soient aussi utilisées comme supports pour des panneaux photovoltaïques.

7 Bien choisir les solutions techniques lors de l'aménagement
En aménagement urbain, moins les matériaux utilisés absorberont la chaleur solaire, plus ils contribueront à lutter contre la surchauffe estivale. Le bitume employé comme liant dans les revêtements routiers est naturellement noir et son albédo est donc proche de 0. Cependant, il n'est jamais employé pur mais en mélange avec des agrégats. Ces minéraux peuvent être très clairs (albédo proche de 1) et le béton bitumineux issu de ce mélange aura un albédo moyen. En outre, il est possible d'améliorer l'albédo du bitume en lui ajoutant un colorant clair. Les bétons de ciment peuvent aussi être améliorés. Plus généralement, l'albédo des matériaux devrait être un critère au moment des choix lors de la conception.

8 Ne pas négliger l'apport calorifique des automobiles
Le fonctionnement des moteurs thermiques produit de la chaleur. Les milliers de véhi-

cules qui empruntent les rues et artères urbaines sont autant de générateurs thermiques qu'il vaut mieux dissuader de fonctionner les jours de grande chaleur quand c'est possible. À défaut, une limitation de la vitesse peut s'avérer efficace. Des actions de sensibilisation à la conduite économe, des encouragements à réduire ses déplacements ou au report modal peuvent compléter ou suppléer les mesures précédentes.

9 Penser aussi à celui des climatiseurs
Autre facteur de réchauffement à l'extérieur des bâtiments, les climatiseurs sont des pompes à chaleur qui extraient les calories à l'intérieur des bâtiments et les rejettent à l'extérieur. Une action tendant à limiter leur emploi, voire à les interdire dans certains cas peut aussi contribuer à contenir les pics de chaleur en été.

10 Informer la population
L'amélioration des comportements individuels aux moments critiques peut aussi aider à supporter les vagues de chaleur. L'information sur les mesures qu'il est possible de mettre en œuvre pour mieux les supporter est fort utile. Elle peut porter sur l'ouverture des fenêtres la nuit, le décalage de l'heure de sommeil ou la réduction des activités à l'extérieur. | *Par Jean-Paul Stephant, ingénieur en chef ER*



Pour en savoir plus

« Rafraîchir les villes, des solutions variées », Ademe, mai 2021, bit.ly/3jNYIsu

JURIDIQUE Méthode



PHILIPPE PEYNET,
avocat associé,
cabinet Goutal, Alibert et associés

Moment adéquat

Pour lutter contre le sentiment selon lequel une enquête publique intervient trop tard, la concertation doit se situer en amont d'une opération, au stade de la définition des objectifs poursuivis.

Choix des modalités

Le législateur a posé des principes mais c'est la collectivité concernée qui définit elle-même les modalités de la concertation qu'elle juge les plus appropriées.

Dispositions spécifiques

Le code de l'urbanisme comprend des dispositions spécifiques pour éviter que la concertation ne se traduise par un risque contentieux supplémentaire.

Mener une concertation préalable en application du code de l'urbanisme

01 Comprendre l'intérêt d'une concertation

L'enquête publique est-elle vraiment utile ? C'est souvent la question que se posent les personnes qui se déplacent pour consulter le dossier ou rencontrer le commissaire-enquêteur. A la lecture du dossier, souvent touffu, le sentiment perçu est que l'enquête intervient trop tard dans le processus décisionnel, à un moment où la décision est déjà prise, rendant illusoire la prise en compte des remarques les plus radicales.

C'est bien pour cela que le législateur a institué une procédure de concertation, en amont de l'enquête publique. L'article L.120-1 du code de l'environnement explique que les procédures de concertation préalable organisées en application du code de l'urbanisme confèrent le droit pour le public d'accéder aux informations pertinentes permettant sa participation effective, de disposer de délais raisonnables pour formuler des observations et des propositions et, enfin, d'être informé de la manière dont il a été tenu compte de ses observations et propositions dans la décision d'autorisation ou d'approbation.

02 Maîtriser le champ d'application de la concertation

Le champ d'application de la procédure de concertation obligatoire est limité, en application de l'article L.103-2 du code de l'urbanisme, à quatre types de projets : l'élaboration ou la révision d'un schéma de cohérence territoriale (Scot) ou d'un plan local d'urbanisme (PLU), la création d'une zone d'aménagement concerté (ZAC), les projets de renouvellement urbain et ceux d'aménagement ayant pour effet de modifier de façon substantielle le cadre de vie, limitativement énumérés à l'article R.103-1 du code de l'urbanisme (huit opérations sont recensées à ce titre).

Le cas échéant, si une opération d'aménagement réalisée sous forme de ZAC ou relevant de la liste de l'article R.103-1 précité nécessite une révision du Scot ou du PLU, une concertation unique pourra être organisée. Dans l'espoir de favoriser « l'acceptabilité » des projets de construction – objets de

nombreux recours contentieux –, le législateur a prévu, à l'occasion de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite « Alur », (art. 170 modifiant l'art. L.300-2 du code de l'urbanisme), une possibilité d'organiser, à l'initiative de l'autorité compétente pour statuer sur la demande (en pratique, le maire; par exception, le préfet) ou du maître d'ouvrage (après accord de l'autorité précitée), une concertation préalable pour les projets soumis à permis de construire ou d'aménager situés sur un territoire couvert par un document d'urbanisme.

Dans un souci d'égalité de traitement des porteurs de projet, la collectivité concernée peut arrêter une grille d'analyse en précisant les projets qui, compte tenu de leur importance, de leur impact potentiel sur l'aménagement de la commune ou de la sensibilité du lieu où ils seront implantés, sont soumis à cette concertation. Il est prévu, pour les projets concernés devant faire l'objet d'une évaluation environnementale, non pas une enquête publique mais une procédure, plus souple, de mise à disposition du public selon les modalités prévues à l'article L.123-19 du code de l'environnement.

03 Respecter les règles de compétence

Si le législateur a posé un principe – organiser une concertation préalable dans certains cas –, il n'a pas défini les modalités de sa mise en œuvre. Cette tâche incombera au préfet lorsque la révision du document d'urbanisme (PLU, Scot) ou l'opération considérée sont à l'initiative de l'Etat. Pour les projets « locaux », il revient en principe à l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement public concerné de définir les objectifs poursuivis et les modalités de la concertation. Dans ce cadre, l'organe délibérant ne saurait renoncer à exercer cette compétence. Il est certes possible de prévoir que le maire, ou le président, organisera matériellement la concertation, mais il est interdit de lui laisser le soin, à la faveur d'une délibération trop imprécise, de définir les modalités de la concertation.

Dans un tel cas, la délibération serait entachée d'in-



L'organisation de la concertation est à la charge de l'administration concernée. Cela se traduit par une délibération, ou, le cas échéant, une décision.

compétence négative. Il est toutefois prévu qu'en cas de ZAC, de projet d'aménagement ou encore de concertation facultativement mise en œuvre en application de l'article L.300-2, l'exécutif de la collectivité peut se charger de cette procédure. Il pourra également, à l'issue de la concertation, en arrêter le bilan. En dehors de ce cadre, c'est l'organe délibérant qui s'occupera de cette dernière formalité.

04 Profiter, sans excès, de la souplesse du dispositif

L'organisation de la concertation est à la charge de l'administration concernée. Cela se traduit par une délibération, ou, le cas échéant, une décision, précisant, avant que ne soit engagée la concertation, d'une part, et au moins dans les grandes lignes, les objectifs poursuivis et, d'autre part, les modalités de la concertation. Ces deux points doivent être traités – le cas échéant dans deux délibérations distinctes – sous peine d'illégalité.

Au reste, la jurisprudence a récemment évolué pour éviter, notamment en matière de PLU, que des requérants, à l'occasion du recours en annulation formé à l'encontre de la délibération approuvant l'élaboration ou la révision d'un PLU, ne critiquent la légalité de la délibération de prescription en raison de l'absence, ou de l'insuffisance de la définition des objectifs poursuivis.

Désormais, cette délibération devra nécessairement être attaquée par la voie du recours pour excès de pouvoir, dans le délai de droit commun de deux mois à compter de la mise en œuvre des mesures de publicité prévues par le code de l'urbanisme. Si aucun recours n'est formé à l'encontre de cette délibération, son éventuelle illégalité ne pourra plus affecter la légalité du PLU (ou du Scot). Concrètement, la concertation peut prendre la forme d'une exposition, de publications dans le bulletin municipal, d'un registre mis à la disposition du public ou dématérialisé, d'un site ou d'une page internet dédiée et, bien évidemment, de réunions publiques. En pratique, la concertation, pour nombres de PLU, s'est souvent limitée à la mise à la disposition du public d'un registre et à l'organisation d'une ou de deux réunions sur une courte période. Ce n'est certes pas nécessairement illégal. Mais l'on rappellera, sur ce point, que pour tenir compte des obligations supranationales (par exemple, la

RÉFÉRENCE

Code de l'urbanisme, articles L.103-2 à L.103-6, L.300-2, R.103-1 à 103-3, R.300-1 et R.300-2.

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

Il faut donc prévoir des modalités de concertation en adéquation avec cette contrainte légale. Attention toutefois : il vaut mieux prévoir une concertation modeste mais que la collectivité sait pouvoir assurer, plutôt que de s'engager dans une concertation trop ambitieuse qui risque de n'être que partiellement menée – notamment en raison du désintérêt de la population –, ce qui fragilisera juridiquement l'opération... Rien n'interdira, sur la base d'un socle minimal, de renforcer la concertation pour répondre aux attentes du public.

05 Connaître le mécanisme protecteur prévu par le code de l'urbanisme

Le législateur, en posant une obligation nouvelle (réaliser une concertation en amont des projets), a néanmoins tenté de limiter le risque juridique (art. L.600-11 du code de l'urbanisme). D'une part, et de manière générale, il était prévu un mécanisme protecteur afin d'éviter que les actes édictés postérieurement à la concertation ne soient viciés en raison des irrégularités affectant cette dernière. Initialement, il suffisait, finalement, de respecter ce qui avait été annoncé au stade de la définition des modalités de la concertation pour écarter tout risque d'annulation. La rédaction de l'article L.600-11 du code de l'urbanisme a toutefois évolué lors de la loi « Alur » et désormais les documents d'urbanisme et les opérations mentionnées aux articles L.103-2 et L.300-2 ne sont pas illégaux du seul fait des vices susceptibles d'entacher la concertation, dès lors que les modalités définies aux articles L.103-1 à

L.103-6 et par la décision ou la délibération prévue à l'article L.103-3 ont été respectées. Autrement posé, il ne suffit plus seulement de respecter « son » propre cadre, mais encore faut-il que les modalités de concertation retenues respectent les grands principes posés par le code de l'urbanisme (durée suffisante, caractère proportionné). D'autre part, et postérieurement à la concertation, il est prévu que les autorisations d'occuper ou d'utiliser le sol (permis de construire, par exemple) ne sont pas illégales du seul fait des vices susceptibles d'entacher la délibération définissant les objectifs poursuivis et les modalités de concertation ou celles de son exécution.

06 Gérer les observations formulées dans le cadre de la concertation

Dans quelle mesure l'administration peut-elle, voire doit-elle, intégrer les propositions formulées pendant la concertation ? La réponse s'évince de la nature même de la procédure de concertation qui, loin d'être une procédure de codécision, se rapproche en réalité d'un débat préalable à la décision, que la personne publique adopte ensuite librement. Pour caricaturer – mais cela n'était pas si rare en pratique –, la collectivité concernée pouvait donc tout à fait légalement adopter un projet en totale contradiction avec les résultats de la concertation.

Mieux, les adjonctions et amendements ne sont acceptables que dans certaines limites. Ils ne peuvent en effet intervenir sans nouvelle concertation que s'ils ne portent pas atteinte à l'économie générale du projet, notion délicate à cerner, qui s'analyse souvent comme le bouleversement de la nature et des options fondamentales de l'opération d'aménagement. En pratique, le plus souvent, les « petites » modifications sont admises, mais revenir sur une option importante du projet est périlleux, sauf à recommencer la procédure de concertation. Au total, et non sans paradoxe, adopter des modifications est donc souvent plus dangereux procéduralement que de ne tenir aucun compte des observations du public... ●



la Gazette.fr

Retrouvez nos fiches juridiques

www.lagazette.fr/rubriques/fiches-de-droit-pratique-methode

La concertation citoyenne dans les procédures d'urbanisme

23/06/25 | Chronique de l'aménagement urbain



Visite sur le terrain Crédit Photo : E.Raimondeau

La concertation citoyenne constitue un moment incontournable dans le déroulé d'une procédure d'urbanisme que celle-ci se fasse au titre du code d'urbanisme ou au titre du code de l'environnement.

A Les procédures concernées

Lors de la mise en œuvre d'un projet d'aménagement ou lors d'une procédure d'évolution d'un document d'urbanisme, une collectivité a l'obligation de mettre en œuvre une phase de concertation.

Cette concertation obligatoire est codifiée à l'article **L103-2**. Il en précise les contours en indiquant les procédures concernées.

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° Les procédures suivantes :

a) L'élaboration et la révision du schéma de cohérence territoriale et du plan local d'urbanisme ;

b) La modification du schéma de cohérence territoriale et du plan local d'urbanisme soumise à évaluation environnementale ;

c) La mise en compatibilité du schéma de cohérence territoriale et du plan local d'urbanisme soumise à évaluation environnementale ;

d) L'élaboration et la révision de la carte communale soumises à évaluation environnementale ;

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

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

4° Les projets de renouvellement urbain.

Il appartient alors à la collectivité d'en définir les modalités pour que cette phase de concertation soit adaptée aux enjeux du projet. Ils peuvent être importants lors d'une opération d'aménagement sous forme de Zone d'Aménagement Concerté (ZAC) ou lors de l'élaboration ou de la révision d'un Plan Local d'Urbanisme communal ou Intercommunal (PLU ou PLUI)



Réunion publique et groupes de travail



Réunion publique

Crédit photos : E.Raimondeau

La concertation se joue donc sur des échelles qui peuvent être totalement différentes en fonction :

- Du territoire concerné, selon qu'il s'agisse d'une commune, ou d'un Etablissement Public de Coopération Intercommunal, dont le

territoire, en fonction du nombre de communes adhérentes, peut s'avérer très vaste.

- De la procédure mise en œuvre : selon qu'il s'agisse d'une révision de PLU ou d'une opération de renouvellement urbain, les modalités de concertation seront différenciées.
- Des caractéristiques et de l'importance du projet.

Si dans les cas évoqués au L103-2 la concertation est obligatoire, cela n'empêche nullement une collectivité de communiquer auprès de ses habitants quand elle le juge nécessaire.

Parfois, de façon restreinte à celle d'un quartier voire d'une rue lorsqu'un permis a été accordé par une collectivité pour un projet de collectif dans une rue pavillonnaire.

Les objectifs de la concertation

La concertation, telle que définit par l'article L120-*1 du code de l'environnement doit permettre

« D'accéder aux informations pertinentes permettant sa participation effective ; »

« De disposer de délais raisonnables pour formuler des observations et des propositions »

« D'être informé de la manière dont il a été tenu compte de ses observations et propositions dans la décision d'autorisation ou d'approbation. »

Il s'agira par la suite pour les élus et les services de prendre en compte les différents points de vue qui s'exprimeront au cours des réunions.

Cette prise en compte des avis citoyens, anticipe les conflits et prévient les blocages par d'éventuels contentieux.

La concertation permet aussi de rendre plus transparente et plus efficace l'action publique.

Trop souvent, des citoyens pensent, sans doute à tort, que les décisions se prennent entre le Maire ou le Président de l'EPCI et quelques-uns de ses adjoint.es ou vice-président.es.



Exposition d'un projet sur l'espace public et rencontre avec les élus



Panneaux d'exposition sur l'espace public

Crédit photos E.Raimondeau

Qui est concerné par la concertation ? Rôle de chacun – Echelle du projet et publics concernés.

Tout d'abord, celles et ceux que l'on désigne par la locution grand public. A savoir, les habitants et plus particulièrement ceux concernés par le projet.

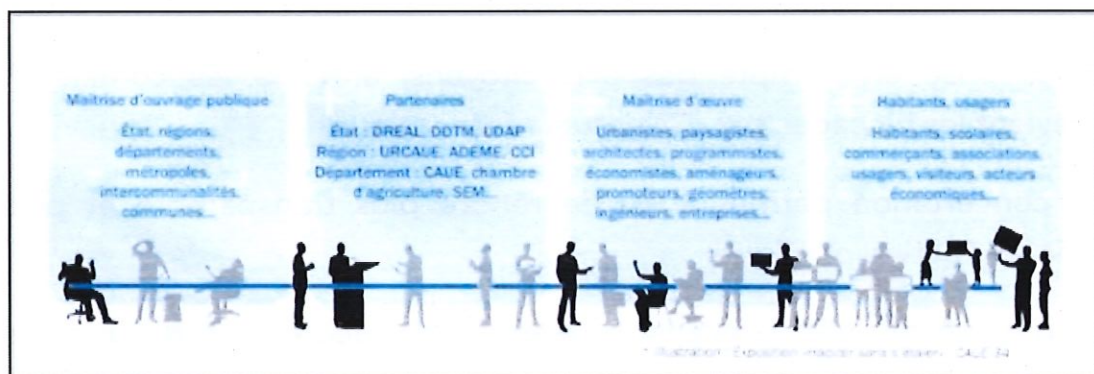
Mais, l'éventail peut être beaucoup plus large. Il est en effet important de prendre en compte les acteurs associatifs qui peuvent être concernés. Par exemple une association qui promeut l'utilisation du vélo et qui milite pour le développement des pistes et bandes cyclables lorsque la collectivité envisage le recalibrage d'un espace public.

Des publics spécifiques peuvent aussi être directement concernés ou impactés par le projet. Il peut s'agir d'entreprises, d'artisans, ou des agriculteurs.

Les réseaux professionnels et associatifs : conseils de développement, associations d'environnement et de cadre de vie, sportives etc. etc.

Des maitres d'ouvrage ; des partenaires de la collectivité etc. etc.

L'iconographie ci-dessous (source CAUE34) montre bien la diversité des acteurs qui peuvent rentrer dans le champ de la concertation en fonction de la nature du dossier qui en fait l'objet.



Les enjeux de la concertation

Ils répondent à plusieurs objectifs :

- Préciser et enrichir les projets d'aménagement,
- Prendre en compte les points de vue pour prévenir les blocages,
- Rendre transparente et plus efficace l'action publique,
- Reconnaître des habitants et autres acteurs locaux une expertise d'une autre nature. Par leur pratique et leur connaissance du territoire, ils peuvent fournir des pistes d'amélioration du projet.

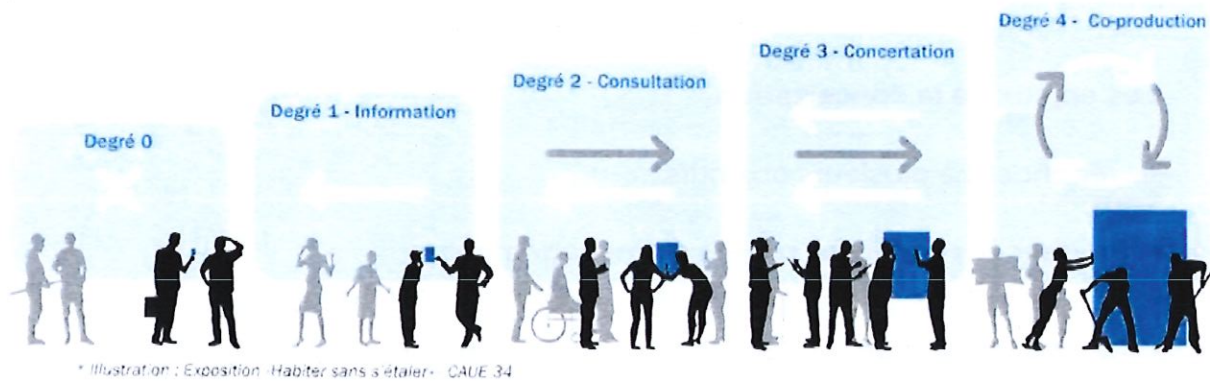
Les modalités de mise en œuvre de la concertation :

Une concertation ne s'improvise pas. Ce moment important dans la mise en œuvre d'un projet doit donc faire l'objet d'une attention et d'une vigilance particulières

- Définir les modalités de déroulement en amont de la procédure. Cela passe par la définition des différentes étapes de la concertation au travers d'un planning bien établi qui s'échelonne souvent sur plusieurs mois voire années.
- Identifier les différents acteurs qui peuvent s'avérer nombreux.
- Mobiliser les parties prenantes et les personnes qui participeront à la concertation
- Se faire aider et assister par des professionnels de la concertation. Des bureaux d'étude sont spécialisés dans ce domaine. Ils interviennent utilement notamment lors de la préparation et lors du déroulement des réunions publiques
- Calibrer la concertation au contexte local en définissant son cadre technique et en l'adaptant à l'importance du projet.
- Définir, telles qu'elles sont représentées ci-dessous, les marges de la concertation en définissant le degré d'implication des participants dans le processus.

Jusqu'où aller, pour les élus, dans le processus d'implication des habitants. C'est un vrai positionnement politique.

Dans la mise en place d'un projet, les élus veulent-ils que la concertation se borne à donner de l'information, ou, au contraire, sont-ils prêts à s'engager dans une démarche de co-production ou co-construction du projet.



L'importance de la communication dans la concertation :

1. Soigner la communication :

Il est nécessaire de définir une chartre graphique qui donnera un visuel à la démarche. Ce sera aussi un moyen pour les habitants de repérer plus facilement et les supports spécifiques qui sont édités pour un projet.

Mais tous ces supports doivent être adaptés au public concerné mais aussi au projet. Ils devront être rédigés avec un langage clair, simple, compréhensible et accessible par tous.

Des recueils de photos permettent aussi de mettre en perspective le projet au sein du territoire.

- Réunions et débats

L'organisation de forums, doublés de réunions publiques dans chaque commune concernée sera l'occasion de recueillir la parole citoyenne. Les gens s'exprimeront en faisant part de leur accord ou désaccord sur tout ou partie du projet. C'est aussi une occasion privilégiée pour évoquer des points spécifiques qui impacteront la vie quotidienne d'un certain nombre de riverains au projet.

- L'organisation d'ateliers thématiques et visite de terrain.

Ils mobilisent les acteurs impliqués autour de thématiques en lien avec le projet. Ces ateliers constituent un moyen privilégié pour organiser des visites de terrain pour que les participants appréhendent mieux et au plus près de la réalité les risques naturels et technologiques, les déplacements, l'énergie le patrimoine bâti et naturel, le paysage et formes urbaines etc. etc.

Des balades en Bus sur le territoire ou d'autres territoires pour disposer de retours d'expérience peuvent être aussi envisagées.

Tirer le bilan de la concertation revient à l'exécutif d'une collectivité.

Une phase de concertation sur l'élaboration d'un projet d'aménagement, quelque'un soit la nature et l'importance, ou une procédure d'élaboration, de révision ou de modification d'un document d'urbanisme constitue un moment privilégié de démocratie citoyenne de proximité important dans la mise en place d'un projet.

Les habitants prennent la parole. Ils expriment leurs points de vue pour amender et faire évoluer le projet.

Il est ensuite important que les élus examinent les propos tenus et examinent dans quelles mesures certaines pourront être pris, ou pas, en compte pour améliorer le projet.

Au travers d'une délibération, et « *A l'issue de la concertation, l'autorité (...) en arrête le bilan.* Car au final c'est à la collectivité territoriale maître d'ouvrage d'un projet qui prend la décision finale et tire les conclusions de cette phase de concertation.

Eric RAIMONDEAU

DOCUMENT 5

Quelques exemples en Normandie

ZAC Luciline – Rives de Seine

Début des travaux *Janvier 2011 - Livraison premier îlot en cours*
 Type de construction *Neuf*
 Chiffres clés (à terme) *9 hectares - 135 000 m² SHON (de plancher)*
1 000 logements, 30 000 m² de bureaux et 20 000 m² d'activités commerciales



Ce qui est important ici, c'est la « **gestion du temps d'attente** ». Les projets d'écoquartiers sont toujours très longs, et l'objectif est de montrer, dès le début, l'ambiance que nous aurons à la fin : faire du « **fini temporaire** ».

Par exemple, sur le mail Putman, un enrobé remplace temporairement le dallage final pour le préserver des aléas de chantier et éviter aux gens de marcher dans la boue.

... le mot du maître d'œuvre...

Diagram illustrating the principle of a rainwater and roofwater collection network. It shows a street layout with buildings. A cloud icon labeled 'EAU PLUVIALE' (Rainwater) indicates the source of rainwater. A house icon labeled 'EAU DE TOITURE' (Roofwater) indicates the source of roofwater. Both sources feed into a network of pipes (represented by blue lines) that collect the water. The network leads to a central point where the water is 'REJETE DE L'EAU TRAITEE DANS LA SEINE' (Discharged treated water into the Seine). The diagram also shows a 'BOULEVARD LOUÏSE' (Louise Boulevard) and a 'RUE DE LA SEINE' (Seine Street).

Plan d'écoulement des eaux : La rivière Luciline circule dans le quartier pour alimenter le jardin de pluie, récoltant les eaux de pluies et de géothermie sur son chemin.

Nous voulions créer un quartier vivant, dense et mixte avec des pratiques de mobilité durable. Le programme européen Interreg IV B nous a permis de développer nos recherches pour obtenir des solutions vertueuses en matière de gestion alternative des eaux pluviales et de géothermie.

Ces dispositions sont prolongées dans le cahier de prescriptions que nous avons réalisé à l'attention des promoteurs.

... le mot du Cerema...

Plan d'ensemble de l'opération (îlots A, B, F et G en phase opérationnelle) avec le positionnement des chaufferies interconnectées de géothermie de nappe (●)

Ce projet d'aménagement a fait l'objet d'une **conception poussée en matière d'adaptation au changement climatique.**

Ses objectifs sont pertinents même si la remontée en surface du cours d'eau de la Luciline aurait pu être moins artificialisée.

Nota : document réalisé sur la base d'une visite de terrain et d'entretiens avec les acteurs du projet

réalisé par le Département
Aménagement
Durable des
Territoires

Direction Régionale de l'Environnement,
de l'Aménagement et du logement
de Haute-Normandie
www.haute-normandie.developpement-durable.gouv.fr

Urbanisme et urgence climatique: réfléchir ou agir, faut-il choisir?

Des méga feux aux inondations, l'été a montré qu'il était urgent d'adapter les territoires aux conséquences de la crise. Mais pour les élus locaux et les spécialistes de l'aménagement du territoire, impossible d'intervenir sans prendre le temps de la réflexion et de la concertation.

Par
ÈVE SZEFTTEL

Comment réfléchir quand on a un pistolet sur la tempe? Est-il encore temps de cogiter, alors que la maison brûle? Des maires aux urbanistes, le monde de l'aménagement du territoire est percuté par ces questions depuis l'été: les plans de «transition écologique», élaborés en concertation avec les habitants et prévoyant un changement sur plusieurs années ou décennies, semblent vains lorsqu'un incendie

ou une tempête vient tout à coup déstabiliser une commune ou un territoire, détruire des infrastructures ou des ressources naturelles, jusqu'à réveiller dans les imaginaires des peurs mystiques façon Apocalypse. Le pari heurte même les plus prévoyants en matière d'adaptation climatique.

Sacrée capitale verte européenne en 2022, la ville de Grenoble, dirigée par l'écologiste Eric Piolle, a mis en place des menus végétariens à l'école, veillé à la qualité des matériaux de construction, ou encore réduit sa consommation éner-

gétique. L'agglomération élabore même une «stratégie de transformation environnementale et sociale» à l'horizon 2040. Mais avec l'incertitude causée par les risques d'événements climatiques graves, elle doit également plancher, avec beaucoup moins de visibilité, sur une «stratégie de résilience du territoire» censée permettre de surmonter des catastrophes imprévues. «Désormais, le chemin ne sera pas une ligne droite, il sera ponctué de crises et nous avons besoin d'identifier les risques auxquels on va être confronté», expliquait Em-

manuel Rouède, directeur général des services de la ville, lors du séminaire annuel de la Plateforme d'observation des projets et stratégies urbaines (Popsu), une organisation publique qui mène des projets de recherche en concertation avec des élus locaux.

«GIEC LOCAL»

Pour les aménageurs, la difficulté est de parvenir à se projeter, alors que les incertitudes se multiplient. Et d'accélérer la transition écologique des territoires sans mettre la charrue avant les bœufs.

«Si nous attendons le gouvernement, il sera trop tard; individuellement, ce sera trop peu; mais si nous agissons ensemble, nous serons dans les temps.»

Rob Hopkins
militant écologiste

«Ce n'est pas seulement la recherche, mais l'action publique elle-même qui est percutée par l'accélération des crises», souligne l'architecte Hélène Peskine. Comment proposer un projet d'avenir désirable, sachant que «progrès» ou «développement» semblent mis en échec par les méga feux ou les tornades? «Nous assistons à la fin des grands récits, qui étaient les grands donneurs de sens politique», constate le sociologue Alain Bourdin. A leur place, les citoyens et les pouvoirs publics doivent affronter le réchauffement climatique, qui est un constat scientifique, et les rapports du Giec, qui constituent des «cadres d'action». Mais ni l'un ni l'autre ne forment un récit mobilisateur, capable d'entraîner l'adhésion des habitants des territoires.

Chez Popsu, experts et élus sont d'accord sur un point: la transition écologique sera démocratique et sociale, ou ne sera pas. Mais comment produire du consentement? La question de «l'acceptabilité» doit désormais figurer au cœur des politiques publiques. Que signifie d'ailleurs la crise des gilets jaunes sinon une «incompréhension sociale face à l'accélération des politiques de transition?» relève Hélène Peskine. Entre défiance vis-à-vis de la parole publique et procès en inaction, «le débat est devenu un combat», souligne Denis Hameau, élu à la métropole de Dijon. Il faut revoir de fond en comble les rapports entre les citoyens et leurs représentants pour préparer les projets de transition territoriaux. «On pense que si les gens nous ont élus, c'est qu'ils ont compris ce qu'on voulait faire et adhèrent à notre projet. Or, déjà, la moitié s'est abstenue. Il faudrait prendre six mois d'atterrissage après l'élection, le temps de mener de vraies concertations», abonde Marie Ati-

nault, ex-élue à la métropole de Rouen.

Certaines villes expérimentent à l'échelle locale des Conventions citoyennes pour le climat où des citoyens tirés au sort sont chargés de faire des propositions, qui seront ensuite soumises au vote des élus. C'est le cas de Nantes, de l'agglomération Est ensemble, en Seine-Saint-Denis, ou de Grenoble. *«Dans le cadre de "capitale verte", on a créé un conseil scientifique, une sorte de Giec local, et une convention citoyenne qui est en cours de travail. Ainsi, on a les deux aiguillons de l'action publique : les scientifiques d'un côté, et les citoyens de l'autre»*, résume Emmanuel Rouède. S'il est encore tôt pour vérifier son efficacité, l'initiative rappelle qu'il est impossible de séparer les initiatives politiques, citoyennes et scientifiques. *«Si nous attendons le gouvernement, il sera trop tard ; si nous agissons individuellement, ce sera trop peu ; mais si nous agissons ensemble, nous serons exactement dans les temps»*, résume le militant écologiste Rob Hopkins, à l'initiative du mouvement des «villes en transition» dont Grenoble fait partie.

FLUX DE MATIÈRE

La recherche peut aussi équiper l'action publique. A Lille, une cartographie des «flux de matière» qui entrent et sortent de la métropole, depuis les denrées alimentaires jusqu'à l'essence et au gaz, a permis *«d'avoir une représentation juste du métabolisme des grandes villes : d'où viennent leurs ressources, mais aussi ce qu'elles rejettent comme déchets»*, illustre Marie-Christine Jaillet, spécialiste de la ville et directrice de recherche au CNRS. Ce travail de recherche a mis en lumière l'hyperdépendance, effet de la mondialisation, de ce territoire agricole qui produit en masse des pommes de terre, les exporte, avant de les réimporter ensuite sous forme de frites. Cela permet d'imaginer des solutions pour la relocalisation des flux.

Aujourd'hui, cela prend la forme de stratégies d'économie circulaire (ce que prévoit Lille d'ici 2030), mais aussi de projets alimentaires territoriaux qui mobilisent, à l'échelle de la métropole, agriculteurs, initiatives citoyennes et collectivités via la commande publique pour les cantines scolaires. Mais beaucoup reste à inventer : de même qu'on pourrait internaliser davantage la production agroalimentaire, pourquoi ne pas essayer de retraiter sur place les gravats des chantiers ? Sur chaque dossier, il va falloir faire preuve d'imagination. Et sans trop tarder. ♦



Grands projets

«On ne prend pas en compte l'avis de la population»

Frédéric Graber, historien, chargé de recherche au CNRS

Manifestations contre l'installation de mégabassines à Sainte-Soline, dans le Marais poitevin, mise en place d'une zone à défendre (ZAD) du côté de La Clusaz pour lutter contre la création d'une retenue collinaire... ou, plus loin, la ZAD de Notre-Dame-des-Landes: autant d'exemples de projet qui déchirent les populations de ces territoires et qui, pourtant, ont fait l'objet, au préalable, d'enquêtes publiques, durant lesquelles, en principe, les arguments des uns et des autres ont pu être exprimés, puis évalués par un commissaire enquêteur qui a rendu un avis, généralement favorable. Les manifestations qu'ils suscitent ou ont suscité témoignent donc d'une forme

Les manifestations que suscitent certains projets témoignent d'une forme d'échec des procédures d'audition des différentes parties.

d'échec de ces procédures d'audition des différentes parties prenantes, et de mise en balance des intérêts en présence.

Frédéric Graber, spécialiste des projets d'aménagement, en dresse un historique dans son ouvrage

«Inutilité publique - Histoire d'une

culture politique française» (Amsterdam éditions, octobre 2022). Il existe aujourd'hui plusieurs formes d'enquête publique – environnementale ou liée à une procédure d'expropriation – et la procédure simplifiée de participation du public par voie électronique. Mais toutes ont en commun un même défaut: l'absence de véritable prise en compte des arguments des adversaires. «Si l'on ne lutte pas de façon physique et illégale, les projets se font systématiquement. C'est cela la réalité, il n'y a pas d'autre choix», regrette Frédéric Graber, qui s'insurge contre certains qui désignent facilement comme «écoterroriste» tout opposant à un projet quels que soient les arguments. ●

01

Quel est l'historique de l'enquête publique ?

Sous l'Ancien Régime, la plupart des projets sont réalisés grâce à des lois qui ancrent le privilège qu'ils représentent pour leur promoteur. Une procédure est organisée, par laquelle on appelle quelques témoins à se prononcer sur le projet. L'utilité publique apparaît alors comme une justification des prérogatives. J'ai voulu montrer la continuité qui existe entre la procédure d'Ancien Régime et celle d'enquête publique qui accompagne aujourd'hui les grands projets. Laquelle notion de privilège est toujours présente, même si elle est invisibilisée: le principe d'utilité publique permet en fait de justifier les privilèges accordés à certains et le sacrifice des autres.

La Révolution française marque une première rupture, on entre dans l'ère de l'égalité civile. On va donc consulter l'ensemble de la population en appelant tout le monde à participer, mais sans prendre en compte les avis exprimés, ce qui est toujours d'actualité. La figure du commissaire enquêteur est introduite après la chute de l'Empire napoléonien, par les libéraux, pour répondre à cette exigence de mettre en scène le débat public. Mais c'est une fiction: aucun argument ne peut déplacer quoi que ce soit dans les projets soumis à l'enquête publique. Jusqu'aux années 1980, on note peu de changements. Depuis 2010, on évolue dans un mouvement de simplification et d'accélération des procédures: l'enquête publique tend à être remplacée par une mise à disposition du public par voie électronique. Ce dernier a eu accès à l'info, il a pu s'exprimer et ça suffit presque. La participation risque de devenir cela.



PHOTOS: O. MESSINGER/ANDIA

02

Comment l'utilité publique est-elle définie par le législateur ?

Il existe très peu de définitions légales et assez peu de jurisprudence. La notion est très insaisissable. L'idée originelle est de faire un équilibre entre les avantages et les inconvénients pour le public. On constate une évolution vers des outils de calcul, mais il est toujours plus facile de calculer les effets de ce que l'on souhaite faire que ceux que l'on abandonne. Par ailleurs, il y a un déséquilibre originel dans l'élaboration de l'enquête publique. Les promoteurs de projet ont des moyens formidables, avec des bureaux d'études, des outils de calcul pour mettre en avant leurs dossiers, qui ne sont pas forcément de bonne qualité. Même si les opposants avaient les moyens financiers de faire des contre-expertises, le commissaire enquêteur n'est pas obligé d'en tenir compte. C'est l'un des principaux problèmes: le commissaire enquêteur se présente comme la figure de «l'honnête homme», qui n'est pas un expert, ni un juge. Mais, in fine, c'est bien lui qui tranche en rendant un avis, très généralement, favorable, qui s'appuie sur les arguments du promoteur.

03

Comment expliquez-vous le fait que les enquêtes publiques aboutissent majoritairement à des avis favorables ?

Cela s'explique d'abord par le processus de sélection des commissaires enquêteurs: ce sont majoritairement des personnes qui ont exercé leur activité professionnelle dans le milieu de l'aménagement et qui, en fin de carrière ou à la retraite, ont envie d'occuper cette fonction. Elles ont passé leur vie à accompagner des projets, elles leur sont naturellement favorables. Il faut être inscrit sur une liste d'aptitude établie par le préfet. Et on aura tendance à choisir des commissaires enquêteurs qui sont réputés bien disposés envers les projets plutôt que ceux qui le sont moins. Tout l'appareil administratif et juridique est fait pour que le projet se réalise.

Par ailleurs, les annulations d'enquête publique par le juge sont très rares, elles interviennent essentiellement pour des motifs de forme, le juge se prononce rarement sur le fond, sauf pour des cas grossiers de projets inscrits dans des sites remarquables.

04

Que faut-il changer, selon vous, dans cette procédure ?

On ne peut pas faire face à la crise environnementale avec des outils conçus pour le développement industriel et infrastructurel de la France. Elle nous place dans une situation nouvelle et l'on ne pourra pas échapper au débat et à la renégociation des équilibres sociaux et environnementaux. L'enquête publique est un outil dont il faut débattre urgemment, de plus en plus d'acteurs en sont conscients.

Rien n'interdit que l'enquête publique soit efficace, que les commissaires enquêteurs fassent vraiment discuter les gens, aillent réellement chercher des contre-expertises... C'est le choix des personnes qui fait que ce n'est pas possible. Tout le monde veut que le projet se concrétise, donc aucune discussion sincère n'est envisageable. Et cela pose la question ancienne de l'indépendance des commissaires enquêteurs. Pour y répondre, on pourrait imaginer une forme de jury populaire, comme pour les assises, des personnes diverses et indépendantes chargées d'examiner les projets à parts égales. Il faudrait, par ailleurs, que les avis rendus soient décisionnaires, sinon on retrouvera le même problème, l'administration pourra s'asseoir sur le travail réalisé.

Notre économie des projets est en partie responsable des problèmes environnementaux actuels et le fait que les procédures soient des procédures d'autorisation, et non d'empêchement, est un échec. Il faut une instance indépendante qui arrive à la fin, quand les études ont été faites, et qui ait un vrai poids décisionnaire.

Propos recueillis par Delphine Gerbeau

Du risque contentieux de la concertation

Publié le 09/04/2019

C'est un lieu commun de constater que les procédures de participation du public à l'élaboration des actes administratifs se sont considérablement développées, tout particulièrement dans les domaines de l'environnement, de l'aménagement et de l'urbanisme.



Laurent BORDEREAUX

Professeur en aménagement de l'espace et urbanisme à l'université de La Rochelle

C'est un lieu commun de constater que les procédures de participation du public à l'élaboration des actes administratifs se sont considérablement développées, tout particulièrement dans les domaines de l'environnement, de l'aménagement et de l'urbanisme. L'enquête publique n'est plus depuis longtemps la quintessence du droit de la participation, dont les nombreuses déclinaisons interrogent le juriste quant à la nécessité d'une structuration générale, dans une optique de rationalisation.

En plus des procédures relatives à la mise en œuvre de la Charte de l'environnement (art. 7) ou au débat public décrites dans le code de l'environnement, la concertation au titre de l'article L.103-2 du code de l'urbanisme alimente un contentieux fourni. Rappelons que cette procédure spécifique d'association du public (habitants et associations locales essentiellement) vise notamment l'élaboration ou la révision des schémas de cohérence territoriale (Scot) et des plans locaux d'urbanisme (PLU), la création de zones d'aménagement concerté (ZAC) et les projets de renouvellement urbain. C'est dire toute son importance pratique.

Le contentieux a pu effrayer les collectivités

La loi prévoit en la matière (C. urb., art. L.103-3) que les objectifs poursuivis par le projet en cause et les modalités de la concertation doivent être précisés (souvent par une délibération du conseil municipal ou communautaire concerné). Ces modalités doivent permettre au public, « pendant une durée suffisante et selon des moyens adaptés », d'accéder aux informations afférentes au projet, aux avis requis, ainsi que de « formuler des observations et propositions » (C. urb., art. L.103-4).

Le contentieux de la concertation a pu effrayer les collectivités locales, en raison des perspectives d'annulation par le juge administratif du document d'urbanisme adopté. Les recours contre la délibération finale d'approbation, fondés sur l'existence d'un vice affectant la légalité de la concertation, peuvent être, en effet, lourds de conséquences.

Le jeu de l'exception d'illégalité resserré

Le Conseil d'Etat, en 2017, a fermement resserré le jeu complexe dit « de l'exception d'illégalité », en affirmant que si la délibération initiale fixant les objectifs du projet et les modalités de la concertation « est susceptible de recours [...], son illégalité ne peut, en revanche, [...], être utilement invoquée contre la délibération approuvant le plan local d'urbanisme ».

La portée de cette décision d'équilibre doit être bien comprise : si elle limite certaines actions, il est clair que les modalités de la concertation qui ont été préalablement fixées doivent être respectées, sous peine d'entacher d'illégalité l'ensemble de la procédure d'adoption du projet (et ce, jusqu'à la délibération finale).

En tout état de cause, les juges du fond se montrent exigeants sur la sincérité de la mise en œuvre de ces modalités (réunions publiques, site internet, bulletin municipal, registre...) : elles « ne sauraient être regardées comme ayant été respectées si, bien que formellement exécutées, elles l'ont été dans des conditions les privant de tout effet utile ».

Le contentieux de la concertation demeure, au final, un point de haute vigilance, y compris quant au caractère suffisant des modalités retenues. Difficile d'envisager, à ce sujet, une procédure totalement dématérialisée.



GAËLLE COGNET,
avocate, cabinet Ashurst

Proportions incertaines
Le changement climatique va augmenter la fréquence, l'échelle et l'intensité de certains aléas climatiques, selon des proportions encore incertaines.

Politiques publiques
La future trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique permettra de dimensionner les politiques publiques à ces enjeux.

Renouvellement
Les outils de prévention des risques naturels devront être renouvelés pour anticiper l'évolution des aléas et l'avenir des secteurs les plus exposés.

Risques naturels Face à la crise climatique, anticiper les aléas

Dans son rapport d'octobre 2023 sur les conséquences du changement climatique sur le coût des catastrophes naturelles en 2050, la Caisse centrale de réassurance (CCR) (1) estime que la sinistralité au titre des périls couverts par le régime cat nat (2) devrait augmenter d'environ 40% à l'horizon 2050 sous l'effet du changement climatique et 60% en intégrant l'évolution des enjeux assurés, avec une augmentation du coût moyen annuel de 38% (soit 370 millions d'euros par an) pour le péril «inondation», de 112% (soit 76 millions d'euros par an) pour le péril «submersion marine», et la sécheresse géotechnique apparaissant comme étant «le péril le plus préoccupant».

Face à ces nouvelles perspectives climatiques et à leurs conséquences en série, sociales et économiques, la CCR insiste sur la nécessité d'intensifier les actions de prévention. Il ne s'agit cependant pas seulement de changer d'échelle mais de changer d'approche: d'agir désormais en anticipation d'une aggravation de ces aléas, en s'interrogeant collectivement sur le sort

des biens qui y seront le plus gravement exposés.

L'APPROCHE HISTORIQUE

Depuis 1982 (3), la France est dotée d'un dispositif de prévention «des risques naturels prévisibles», qui consiste notamment en l'identification par l'Etat, dans des «plans de prévention des risques naturels» (PPRN), des zones particulièrement exposées à certains phénomènes naturels afin d'y limiter l'urbanisation.

Historiquement, cette approche préventive ne considérait que les risques existants, tels qu'appréciés au regard des événements passés (événement historique connu le plus fort ou événement centennal) (4).

Cette approche est toujours celle qu'exprime l'établissement des «repères de crues» (5), lesquels indiquent «le niveau atteint par les plus hautes eaux connues» (6).

UNE ÉVOLUTION DANS LA PRÉVENTION DES RISQUES LITTORAUX

Cette approche a été progressivement révisée par les services de l'Etat dans les plans de prévention des risques naturels (PPRN) littoraux pour anticiper l'érosion côtière, puis l'aggravation des submersions marines sous l'effet du changement climatique. A partir de 1997, les guides méthodologiques relatifs à l'élaboration des PPRN littoraux ont ainsi prescrit d'inclure l'érosion côtière dans le périmètre des risques couverts, en rendant inconstructible la bande de terrain susceptible d'être érodée sous cent ans.

Allant au-delà de l'exposition de ces territoires aux aléas existants pour prévenir les risques de dommage futur, cette méthode amorçait un premier changement d'approche, alors décorrélé des conséquences du changement climatique.

Ce second pas a été franchi à la suite de la tempête Xynthia de 2010, à l'occasion de laquelle une montée des eaux exceptionnelle, dépassant les estimations réalisées par les services de l'Etat, a provoqué la mort d'une cinquantaine de personnes. Selon les termes employés par le ministère de la Transition écologique, Xynthia a «mis en évidence les limites» (7) de la politique de prévention du risque telle qu'elle était alors appliquée au risque de submersion marine.

Par une circulaire du 27 juillet 2011, l'Etat a ainsi procédé à une complète révision de sa «doctrine» (8), en demandant désormais à ses services «d'intégrer l'impact du changement climatique sur l'aléa «submersion marine» dans les plans de prévention des risques littoraux», eu égard à «l'impact prévisible fort» de celui-ci.

Retenant l'hypothèse pessimiste de l'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique (Onerc), qui correspondait alors à une augmentation de 60 centimètres du niveau marin à l'horizon 2100, il a introduit le principe selon lequel une surcote de 20 centimètres, «constituant une première étape vers une adaptation au changement climatique», devait désormais être intégrée au niveau marin de référence (9). L'ajout



À NOTER
La démarche d'anticipation des conséquences du changement climatique devrait se diffuser dans l'ensemble des outils de prévention des risques naturels.

de cette surcote a été consacré par décret en 2019 (10), et son niveau est désormais fixé par arrêté (11).

UNE DÉMARCHE D'ADAPTATION EN VOIE DE SYSTÉMATISATION ?

A ce jour initiée et cantonnée aux risques littoraux, cette démarche d'anticipation des conséquences du changement climatique devrait se diffuser dans l'ensemble des outils de prévention des risques naturels.

C'est en tout cas l'une des déclinaisons attendues de la future « trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique » (Tracc) (12) mise en consultation par le ministère de la Transition écologique en mai 2023, en réponse à la préconisation formulée par l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (Igedd) (13).

La définition d'une telle trajectoire apparaît en effet aujourd'hui indispensable pour gérer l'incertitude face à la variété des scénarios possibles, qu'il s'agisse de changement dans la fréquence, dans l'échelle ou dans l'intensité des aléas climatiques (14). Ainsi définie à partir de scénarios optimistes et pessimistes, cette hypothèse de référence collective doit permettre « de calibrer, d'harmoniser l'ampleur des dispositifs d'adaptation au changement climatique et de les décliner localement » en soutenant, à l'échelle nationale, la mise à jour du Plan national d'adaptation au changement climatique (Pnacc). Pourtant, elle ne doit cependant pas occulter la persistance d'une incertitude et la nécessité de réévaluer cette hypothèse régulièrement, au regard de différents horizons temporels à déterminer (trente, cinquante, cent ans...).

RÉFÉRENCE

Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021, dite « climat et résilience ».

C'est cette nouvelle approche des aléas qui aurait vocation à être érigée dans le droit pour être ensuite valablement déclinée et invocable dans l'exercice de l'ensemble des compétences qui participent de la prévention des risques naturels, particulièrement en matière d'aménagement et d'urbanisme, de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (Gemapi) ou de police.

Une telle insertion serait, par exemple, bienvenue pour sécuriser les refus d'autorisation d'urbanisme ou les prescriptions qui pourraient être décidés par les maires sur le fondement de l'article R.111-2 du code de l'urbanisme, en considération des évolutions attendues de l'intensité ou de la fréquence des risques naturels auxquels le projet de construction serait exposé à cent ans, en dérogeant ainsi aux exigences de prévisibilité, de certitude ou de soudaineté du risque parfois opposées en jurisprudence (15).

L'AVENIR DES TERRITOIRES LES PLUS VULNÉRABLES EN QUESTION

Toutefois, outre le renforcement des restrictions à l'urbanisation dans les zones qui seront les plus fortement exposées à une aggravation des aléas climatiques, les acteurs de la prévention devront s'interroger sur le sort des biens qui sont déjà implantés et dont la pérennité ou l'assurabilité serait menacée à plus ou moins longue échéance.

Si la question de la relocalisation a émergé dans les territoires confrontés au recul du trait de côte, elle se pose également à l'égard des biens les plus gravement exposés au risque de retrait-gonflement des argiles (16) et est directement évoquée par le gouvernement dans le cadre de la consultation lancée sur la Tracc. Selon les termes du ministère, « il s'agira ensuite de définir collectivement le niveau de protection que l'on souhaite atteindre: par exemple, quelle route, jugée d'importance capitale pour un territoire, devra être protégée à tout prix? Quelle route devra être déplacée? Pourrait-on accepter qu'elle soit inondée une ou plusieurs fois par an? » Cette problématique est sensible pour des infrastructures publiques et l'est d'autant plus pour des bâtiments et activités privés.

Sur les territoires exposés au recul du trait de côte, des outils d'aménagement dérogatoires, incluant un droit de préemption et un régime de bail spécifiques, ont été introduits par la loi « climat et résilience » (17), en venant en substitution des PPR (18).

Pour certains risques naturels (19), une procédure d'expropriation est également possible lorsque ceux-ci « menacent gravement des vies humaines ». Ce dispositif de sauvegarde ne répond cependant pas à la démarche d'anticipation qui doit désormais être considérée, ni à l'ampleur des enjeux susceptibles d'être concernés. ●

(1) La Caisse centrale de réassurance est notamment habilitée à pratiquer les opérations de réassurance des risques résultant de catastrophes naturelles, avec la garantie de l'Etat (code des assurances, art. L.431-9).

(2) Régime d'assurance des risques de catastrophes naturelles, dont la garantie est obligatoirement incluse dans tous les contrats d'assurance aux biens et aux véhicules terrestres à moteur (code des assurances, art. L.125-1 et s.).

(3) Loi n° 82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles.

(4) Événement ayant une probabilité d'apparition sur une année de 1/100.

(5) Code de l'environnement, art. L.563-3.

(6) Code de l'environnement, art. R.563-14.

(7) Circulaire du 27 juillet 2011.

(8) Circulaire du 27 juillet 2011, p. 10: « Chapitre 9. Mise en œuvre de la nouvelle doctrine ».

(9) Pour un exemple de mise en œuvre jurisprudentielle: CAA de Bordeaux, 7 juillet 2022, req. n° 20BX00632.

(10) Décret n° 2019-715 du 5 juillet 2019 relatif aux plans de prévention des risques concernant les « aléas débordement de cours d'eau et submersion marine ».

(11) Arrêté 5 juillet 2019 relatif à la détermination, qualification et représentation cartographique de l'aléa de référence et de l'aléa à échéance 100 ans s'agissant de la submersion marine, dans le cadre de l'élaboration ou de la révision des plans de prévention des risques concernant les « aléas débordement de cours d'eau et submersion marine ».

(12) Elle est visée au titre du « Chantier n° 1: évolution des référentiels ».

(13) « Mission de parangonnage sur les politiques d'adaptation au changement climatique », Igedd, décembre 2022.

(14) « Stratégie adaptation au changement climatique 2023-2027 », Ademe.

(15) Voir, par exemple, CAA de Bordeaux, 15 décembre 2020, req. n° 18BX04375; CAA de Marseille, 10 octobre 2016, req. n° 15MA03551.

(16) « Rapport d'information n° 354 sur le financement du risque de retrait gonflement des argiles et de ses conséquences sur le bâti », Sénat, février 2023, p. 8.

(17) Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, art. 236 et s.

(18) Cette substitution se fonde sur la « prévisibilité » du recul du trait de côte. Cette analyse est critiquable car si le recul est certain dans son principe, son rythme demeure imprévisible.

(19) Code de l'environnement, art. L.561-1, qui vise les risques prévisibles de mouvements de terrain ou d'affaissements de terrain dus à une cavité souterraine, d'avalanches, de crues torrentielles ou à montée rapide ou de submersion marine.

ANNEXE A

Programme initial de VEGESITE (extrait)

I - Une diversité des formes bâties en matière d'habitat

Le projet prévoit le maintien de la plupart des habitations existantes.

Concernant les nouvelles constructions, la programmation urbaine prévoit sur le périmètre de la ZAC, un potentiel d'environ 1.050 logements, avec une diversité de formes urbaines (du petit collectif jusqu'à de l'habitat individuel groupé, en passant par de l'habitat intermédiaire) qui permettra au cas par cas d'assurer une transition entre l'existant et le projet.

L'objectif est de redonner une cohérence au tissu urbain actuel relativement diffus et disparate (bâtiment R+12 en bordure de la rue W et pavillons individuels en pied de la colline).

A ce jour, sont prévus :

- des collectifs de type R+3+1 / R+4+1 (*environ 55%*),
- des bâtiments intermédiaires de type R+2+1 (*environ 35%*),
- des logements individuels groupés ou superposés R+1+1 / R+1 (*environ 10%*),
- quelques bâtiments de transition de manière ponctuelle, entre l'existant et le projet, légèrement plus hauts, autour de la centralité recherchée sur le mail F.

Il est précisé qu'au moins 20% des constructions réalisées seront des logements locatifs publics réalisés par des bailleurs sociaux (application de ce principe sur la diversité des programmes d'habitat) et qu'environ plus de 15% des logements seront des logements favorisant l'accueil des primo-accédants (notamment des familles ou ménages avec enfants).

D'une manière générale, les programmes les plus hauts seront implantés le long des axes existants. A partir de là, le principe d'un épannelage dégressif des nouvelles constructions concourra à réduire la hauteur des volumes bâtis en allant vers le vallon.

La "rive" de la nouvelle partie construite, sur l'axe prolongé du chemin du K actuel, sera marquée par un socle bas ponctué de constructions plus hautes encadrant les angles de voies importantes. Ce front de ville identifiable viendra signifier le bord des espaces bâtis face à la colline.

Le plan masse de composition urbaine et la forme des constructions dans les îlots constructibles sont optimisés pour réduire les consommations d'énergie des logements, à partir des facteurs suivants :

- implantation et orientation des bâtiments,
- morphologie et dimension des bâtiments,
- ensoleillement des façades et des espaces extérieurs,
- proportion des surfaces vitrées,
- orientation par rapport aux vents,
- emplacement des masques de végétation.

Les bâtiments et les constructions devront garantir une grande sobriété énergétique. Ils seront conçus selon une approche bioclimatique et viseront à minima un niveau de performance énergétique inférieur de 20 % à la réglementation thermique RT 2012, et ce dès les premiers programmes (anticipation de l'objectif Effinergie+).

En matière d'approvisionnement en énergie et de modes de production de chaleur pour répondre à des besoins fortement minimisés, le choix s'est porté pour l'ensemble de la zone vers une solution de mix énergétique : à l'échelle des programmes ou d'un îlot bâti, les choix techniques inhérents à la satisfaction des besoins, en matière de chauffage et d'eau chaude sanitaire notamment, devront permettre d'atteindre dès à présent les objectifs d'un mix énergétique mobilisant au moins 40% d'énergies renouvelables (solaire, géothermie, bois, etc).

2 Un bon niveau d'équipements et de services

Dans le cadre de l'aménagement d'ensemble du quartier durable de Végésite, sont prévus :

- un groupe scolaire (localisation dans la bande verte) ;
- une salle de quartier (localisation à préciser) ;
- un équipement d'accueil de la petite enfance (localisation à préciser) ;
- des emplacements pour deux parkings silos, dénommés "Centres de mobilités", constituant un complément d'offre de stationnement, notamment à destination des habitants du quartier ainsi qu'aux visiteurs ;
- tous les espaces publics créés (le mail F, la trame des plateaux partagés, ...) et la trame paysagère affirmée ;
- des aires de jeux dans la bande naturelle en fond de vallon ;
- des espaces à destination de jardins familiaux ;
- des chemins et espaces de loisirs, en lien avec la colline.

3 Les centres de mobilités pour une gestion différenciée du stationnement

L'aménagement d'ensemble du quartier de Végésite prévoit 2 centres de mobilités constituant un complément d'offre de stationnement en particulier à destination des habitations, des riverains du quartier ainsi qu'aux visiteurs.

Centre de mobilité 1 (près de la station de transport en commun) de 256 places prévisionnelles :

La réserve foncière pour le centre de mobilité 1 est positionnée dans la partie Sud des îlots construits à proximité de la station de transport en commun. L'emprise au sol du lot est d'environ 2 800 m².

Le bâtiment sera de type R+2+terrasse non couverte et représentera une surface développée d'environ 6.500 m².

Centre de mobilité 2 de 230 places prévisionnelles dont 90 places en prévision d'une restitution partielle du parking privé de la copropriété D : La réserve foncière du centre de mobilité 2 est positionnée dans la moitié Nord des îlots construits à proximité de la station de transport en commun.

Elle possède un accès direct depuis la rue W.

L'emprise au sol du lot est d'environ 2 800 m².

Le bâtiment sera de type R+2+terrasse non couverte et représentera une surface développée d'environ 6.100 m².

Les deux parkings, à priori en structure métallique de type "decking", seront modulables en 3 phases de construction afin de conjuguer un coût de revient contenu, une facilité d'entretien et une vacance d'exploitation limitée au plus juste des besoins du quartier.

Les deux centres de mobilité offriront principalement une offre de stationnement de parking mutualisé. C'est à dire que l'offre complètera les places individuelles proposées au niveau des constructions, mais restera réservée aux résidents du quartier ainsi qu'à leurs visiteurs et aux visiteurs des commerces et services de proximité.

La capacité des deux parkings silos a été définie sur la base d'une programmation urbaine de l'ordre de **1 050 logements** avec une évolution du taux de motorisation évolutif de **1 place à 0,65 place par logement** étalé sur 12 ans et phasé :

- part interne sous bâtiment constante : 0,5 place par logement,
- part en parking silo mutualisé évolutive : de 0,5 à 0,15 place par logement.

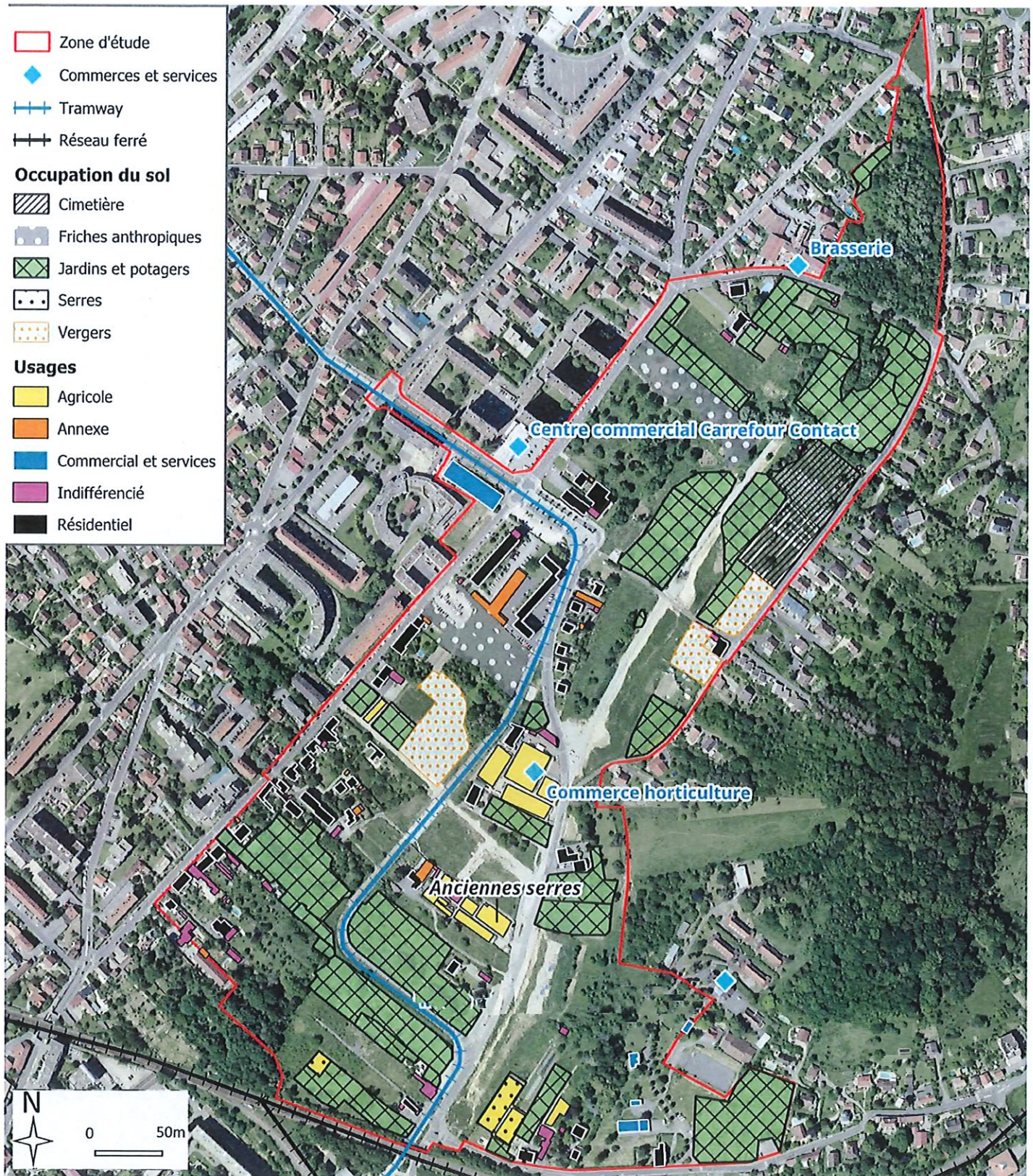
Au sein du parking 2, 90 places abonnées constitueront l'offre de restitution pour la copropriété D du fait d'une hypothèse d'une démolition envisagée du parking actuel de cette résidence dans le cadre de l'aménagement du quartier et de l'organisation de la centralité urbaine de celui-ci.

Les deux parkings proposeront à terme de conséquents volumes de stationnement. A ce titre, il sera apporté un soin au traitement des façades, afin que celles-ci permettent une insertion urbaine satisfaisante de ces deux ouvrages.



ANNEXE B
Carte des usages de VEGESITE

Les différents usages sur le site



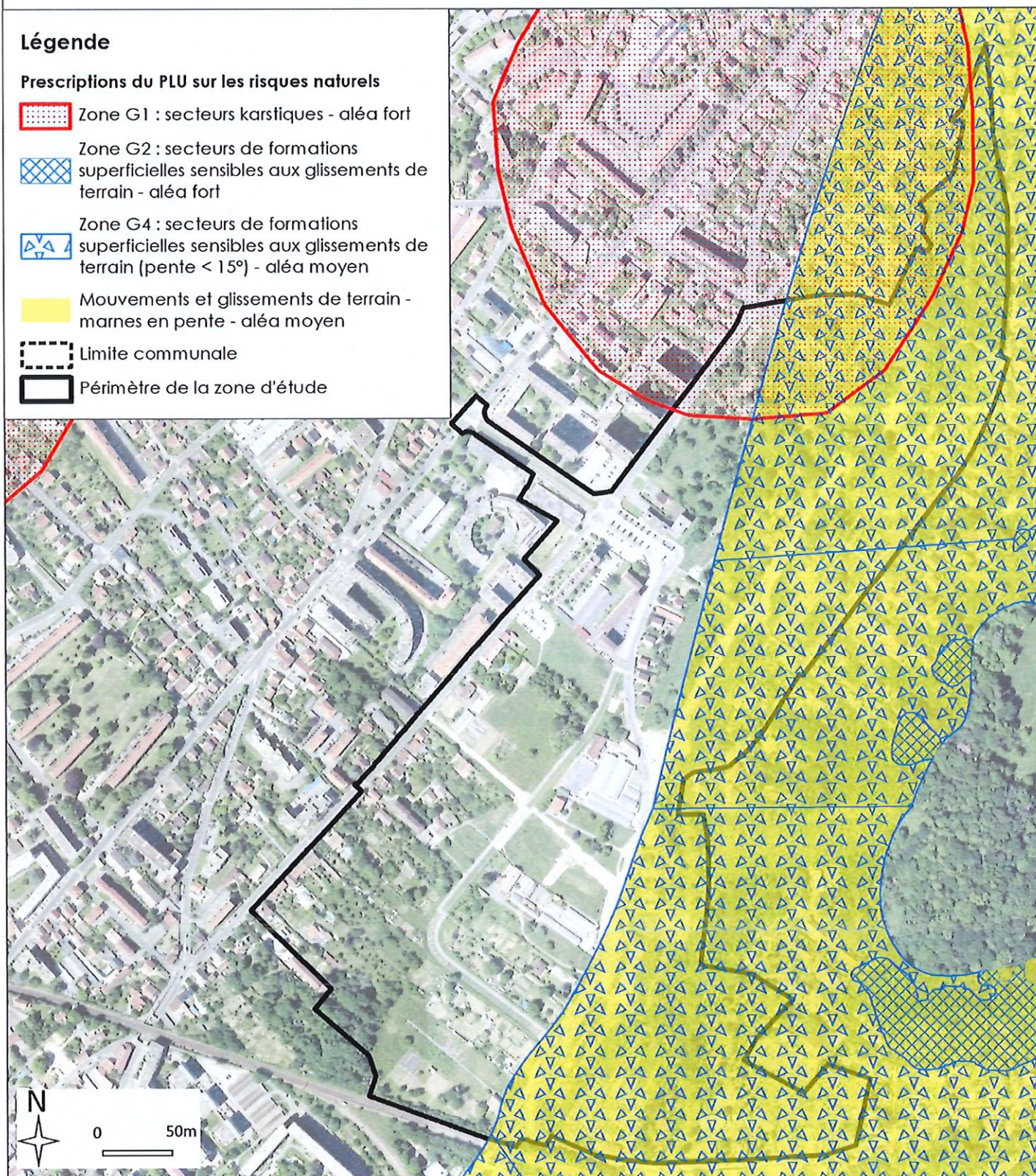
ANNEXE C
Carte des risques naturels de VEGESITE

Risques naturels

Légende

Prescriptions du PLU sur les risques naturels

-  Zone G1 : secteurs karstiques - aléa fort
-  Zone G2 : secteurs de formations superficielles sensibles aux glissements de terrain - aléa fort
-  Zone G4 : secteurs de formations superficielles sensibles aux glissements de terrain (pente < 15°) - aléa moyen
-  Mouvements et glissements de terrain - marnes en pente - aléa moyen
-  Limite communale
-  Périmètre de la zone d'étude



Milieux humides

 Zone d'étude

Habitats naturels et semi-naturels

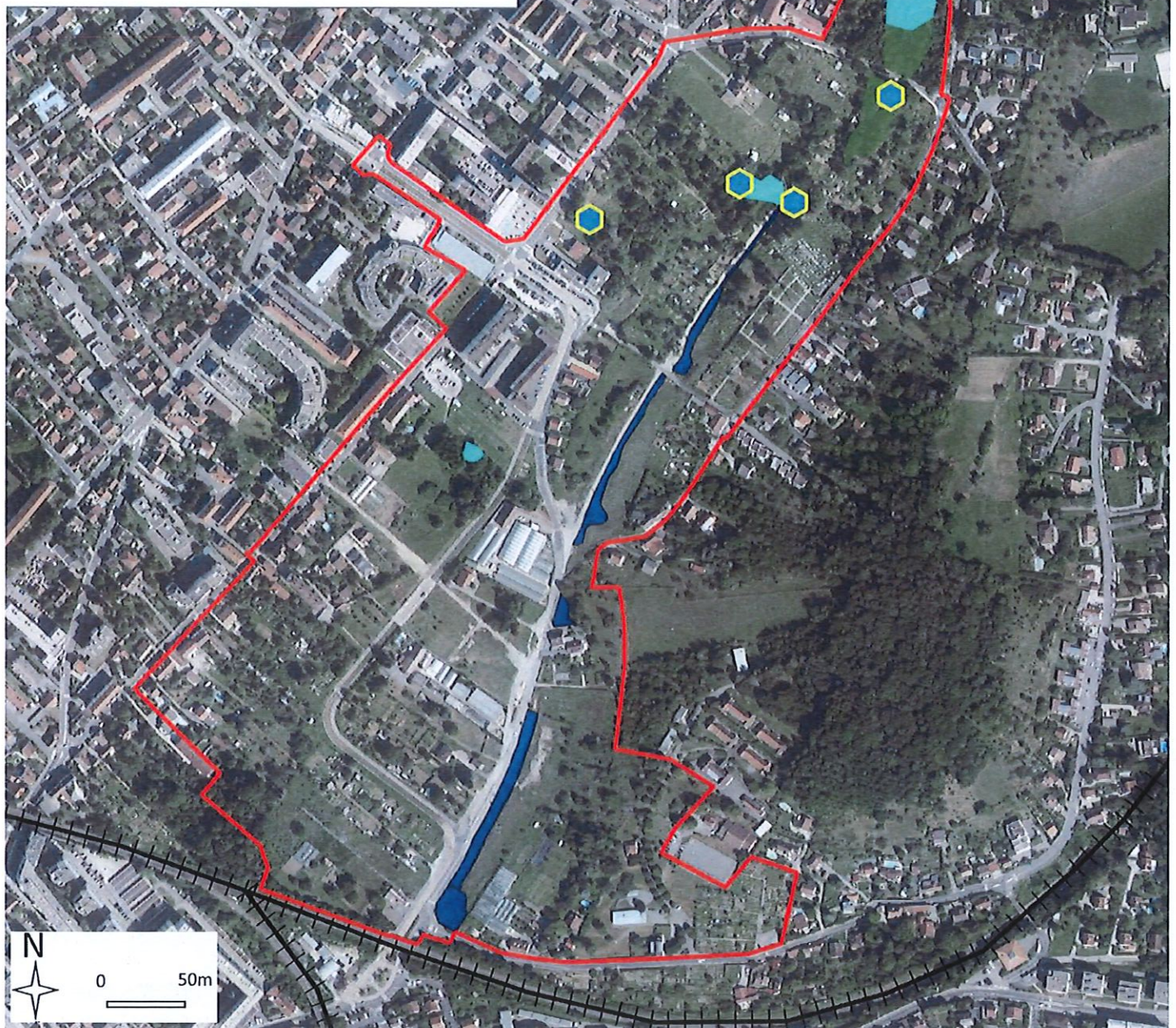
 Bois humide avec Saule blanc (G1.1)

 Bois peu humide à Frêne commun (G1.2)

Milieux aquatiques

 Mare

 Canal récent avec bassins (J5.41)



Synthèse du diagnostic écologique - Trame verte et bleue de VEGESITE

I – CONTEXTE METHODOLOGIQUE

Ce diagnostic écologique vise à identifier et hiérarchiser les enjeux écologiques d'un site urbain destiné à un projet d'aménagement. La méthodologie repose sur une approche cartographique croisant les enjeux relatifs aux habitats naturels et aux espèces animales présentes.

L'analyse a été conduite par inventaires de terrain et exploitation des données existantes sur la faune, la flore et les habitats naturels, permettant d'établir une hiérarchisation fine des secteurs selon leur valeur écologique et leur fonctionnalité dans les continuités écologiques aux échelles nationale, régionale et locale.

II – LA TRAME VERTE ET BLEUE

II.1 – Principes généraux

La trame verte et bleue constitue le maillage des continuités écologiques, composé de réservoirs de biodiversité et des corridors qui les relient. La composante verte correspond aux milieux terrestres naturels et semi naturels, tandis que la composante bleue fait référence au réseau aquatique et humide (cours d'eau, zones humides, estuaires).

Cette approche vise à maintenir et reconstituer un réseau écologique permettant aux espèces d'accomplir leur cycle de vie et d'assurer leur survie. Elle contribue au maintien des services écosystémiques : qualité des eaux, pollinisation, prévention des inondations, amélioration du cadre de vie.

II-2 – Cadre réglementaire et méthodologique

Le cadre réglementaire s'articule autour de trois niveaux : les orientations nationales définissant les enjeux stratégiques, le schéma régional de cohérence écologique qui les décline, et les documents de planification locale (PLU, SCoT) intégrant ces enjeux dans les projets.

La méthodologie régionale repose sur sept sous-trames écologiques :

- Milieux forestiers (40 % du territoire) : réserve de biodiversité forestière,
- Milieux herbacés permanents (22 %) : prairies, landes, alpages,
- Milieux agricoles en mosaïque paysagère : haies, lisières, bosquets, arbres isolés,
- Milieux xériques ouverts (1,5 %) : pelouses sèches, falaises et éboulis,
- Milieux souterrains : cavités à chiroptères,
- Milieux humides (1,5 %) : prairies humides, forêts humides et mares,
- Milieux aquatiques (6,5 %) : cours d'eau et milieux annexes.

Pour chaque sous-trame, des réservoirs de biodiversité ont été identifiés et complétés par des corridors écologiques modélisés, linéaires (espèces forestières et herbacées) ou surfaciques (enveloppes de dispersion pour espèces xériques ou humides).

III – DIAGNOSTIC DU SITE D'ETUDE

III – 1 – Contexte urbain

Le site se situe en zone urbaine, enclavé en milieu urbanisé, avec des milieux naturels ou semi-naturels fragmentés et rudéralisés. Malgré cette pression urbaine, il conserve une mosaïque d'habitats présentant différents niveaux de naturalité.

III – 2 – Réservoirs de biodiversité

Au nord du site se trouve un réservoir de biodiversité lié aux zones humides (saulaies blanches, mares), constituant un biotope de reproduction privilégié pour les amphibiens avec des effectifs relativement importants. Ces zones nécessitent le maintien de corridors écologiques pour les déplacements saisonniers des amphibiens (phase pré et post-nuptiales).

Les boisements fragmentés jouent un rôle majeur pour la petite faune urbaine (petits passereaux, écureuils, hérissons), offrant des sites de nidification pour l'avifaune protégée et des gîtes arboricoles potentiels pour les chiroptères. Les vieux arbres isolés ou en alignement constituent des micro-habitats favorables aux espèces cavicoles.

III – 3 Continuités écologiques et fragmentation

Le site présente des continuités écologiques avec les espaces périphériques, mais fortement contraintes par l'urbanisation. Les grands jardins arborés sur les piémonts permettent encore des déplacements pour la faune, mais ces connexions restent fragiles. Le site est relié de façon contrainte aux espaces boisés environnants, avec des corridors terrestres réduits mais fonctionnels.

La zone reste perméable pour la faune aérienne (oiseaux, chiroptères). Les boisements, haies, alignements d'arbres constituent des corridors de déplacement et zones de chasse pour les chiroptères, notamment les espèces anthropophiles exploitant les abords des infrastructures éclairées.

Une continuité dégradée mais fonctionnelle existe au sud via les emprises ferroviaires. Bien qu'elles constituent une barrière du fait de la circulation routière adjacente, elles offrent une zone refuge linéaire de plusieurs kilomètres. Le ballast ferroviaire et les lisières (haies, talus, bandes herbacées) forment un milieu de substitution favorable au Lézard des murailles et servent de corridor pour les amphibiens et la petite faune terrestre.

Les principaux éléments fragmentants sont : les zones de travaux et secteurs remblayés, les infrastructures de transport (tramway, routes), les parcelles grillagées, et la forte fréquentation humaine générant dérangements et enclavement écologique.

IV – HIERARCHISATION DES ENJEUX ECOLOGIQUES

IV – 1 – Méthodologie

Une méthodologie spécifique a été développée pour cartographier et hiérarchiser les enjeux écologiques selon sept niveaux, tenant compte à la fois des habitats naturels et des espèces animales présentes.

IV – 2 – Grille d'évaluation

La hiérarchisation s'appuie sur une grille à sept niveaux, croisant qualité et rareté des habitats avec présence d'espèces protégées :

- **enjeux forts** : habitats humides remarquables (saulaies blanches, mares) et zones de reproduction d'amphibiens à effectifs importants, avec zones tampons et corridors. Ces habitats menacés et en régression constituent des biotopes essentiels pour la survie des populations d'amphibiens. *0,57 ha soit 2 % du site.*
- **enjeux assez forts** : zones prairiales riches en arbres isolés, jardins familiaux arborés présentant une naturalité importante. Zones de reproduction d'amphibiens à effectifs faibles, avifaune nicheuse diversifiée (friches herbeuses arborées), arbres favorables aux chiroptères (gîtes, zones de chasse). *5,17 ha, soit 14 % du site.*
- **enjeux moyens** : boisements semi-naturels, prairies naturelles, haies d'essences locales, friches boisées. Diversité moyenne d'espèces protégées, bosquets supports pour avifaune peu diversifiée, zones de chasse secondaires pour chiroptères.
- **enjeux assez faibles** : zones urbanisées végétalisées (jardins diversifiés, zones bâties peu denses). Oiseaux protégés communs, talus favorables aux reptiles rupestres, friches anthropisées servant de zones relais.
- **enjeux faibles** : jardins peu diversifiés, friches dégradées, zones bâties denses. Espèces protégées communes liées aux bâtiments : oiseaux anthropophiles (Rougequeue noir, Moineau domestique), chiroptères urbains, Lézard des murailles.
- **enjeux très faibles** : habitats très artificialisés (routes, parkings, zone en travaux, trottoirs). Faible rôle pour les espèces protégées, limité à l'alimentation opportuniste.

IV – 3 - Synthèse spatiale des enjeux

L'analyse révèle une stratification spatiale des enjeux écologiques :

Les **enjeux forts** se concentrent dans la partie amont du vallon, en limite ou hors zone du projet. Cette zone comprend les bois humides et les biotopes de reproduction des amphibiens à des effectifs importants, avec les corridors indispensables à leurs déplacements entre zones de reproduction, d'alimentation et d'hivernage.

Les **enjeux assez forts** concernent les zones prairiales abordées et les jardins familiaux riches en grands arbres matures. Ces zones constituent des habitats favorables pour l'avifaune diversifiée et offrent des potentialités de gîtes pour les chiroptères. Leur rôle comme zone tampons autour des milieux humides est significatif.

Les **enjeux moyens** s'appliquent aux parcs, jardins arborés et prairies naturelles. Ces espaces constituent des éléments relais dans la trame verte urbaine, assurant une perméabilité écologique et servant de zones refuges.

Les zones urbanisées présentent des enjeux faibles à très faibles selon leur degré d'artificialisation, mais peuvent abriter des espaces protégées comme adaptées au milieu urbain (oiseaux anthropophiles, chiroptères urbains, Lézard des murailles) utilisant les bâtiments, murs, et infrastructures comme habitats de substitution.

V - CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Ce diagnostic met en évidence la complexité écologique d'un site urbain où coexistent des enjeux de biodiversité significatifs et des contraintes d'aménagement fortes. Bien qu'enclavé, le site conserve une fonctionnalité écologique notable grâce aux milieux humides, boisements et mosaïques d'habitats semi-naturels.

Enjeux prioritaires

La préservation des zones humides en partie amont constitue un enjeu majeur, ces milieux étant des biotopes de reproduction essentiels pour les amphibiens et jouant un rôle crucial dans la régulation hydraulique. Le maintien des corridors écologiques fonctionnels entre ces zones et les secteurs environnants est indispensables pour la pérennité des populations.

Les secteurs arborés (alignements de vieux arbres, bosquets, jardins familiaux) jouent un rôle essentiel dans la trame verte urbaine. Ils constituent des zones refuges, des corridors de déplacement et des sites de reproduction pour l'avifaune et les chiroptères.

Les continuités écologiques existantes, bien que fragmentées, restent fonctionnelles pour de nombreuses espèces, notamment la faune aérienne. Le maintien et la restauration de ces continuités, y compris les corridors dégradés comme les emprises ferroviaires, doivent être intégrés à la réflexion.

Recommandations opérationnelles

L'intégration de ces enjeux permettra de concilier développement urbain et préservation de la biodiversité. Les mesures d'évitement, de réduction et de compensation devront être dimensionnées selon la hiérarchisation des enjeux, en privilégiant systématiquement l'évitement des secteurs à enjeux forts et assez forts.

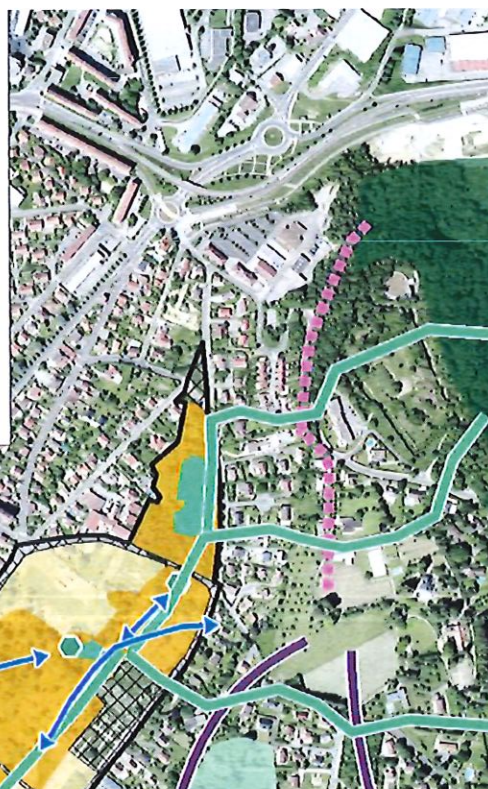
La mise en œuvre d'une gestion différenciée des espaces verts, la création de corridors écologiques urbains et le maintien de zones refuges végétalisées constituent des leviers permettant de maintenir, voire d'améliorer, la fonctionnalité écologique du site.

ANNEXE F
Carte des continuités écologiques de VEGESITE

Continuités écologiques du site



0 50m



Corridors écologiques

Passage contraint par front d'urbanisation, corridor surtout aérien



Passage contraint par front d'urbanisation



Continuité liée au talus de la voie ferrée



Corridor boisé potentiel pour Petit Rhinophe



Corridor entre mares



Espaces perméables support des corridors



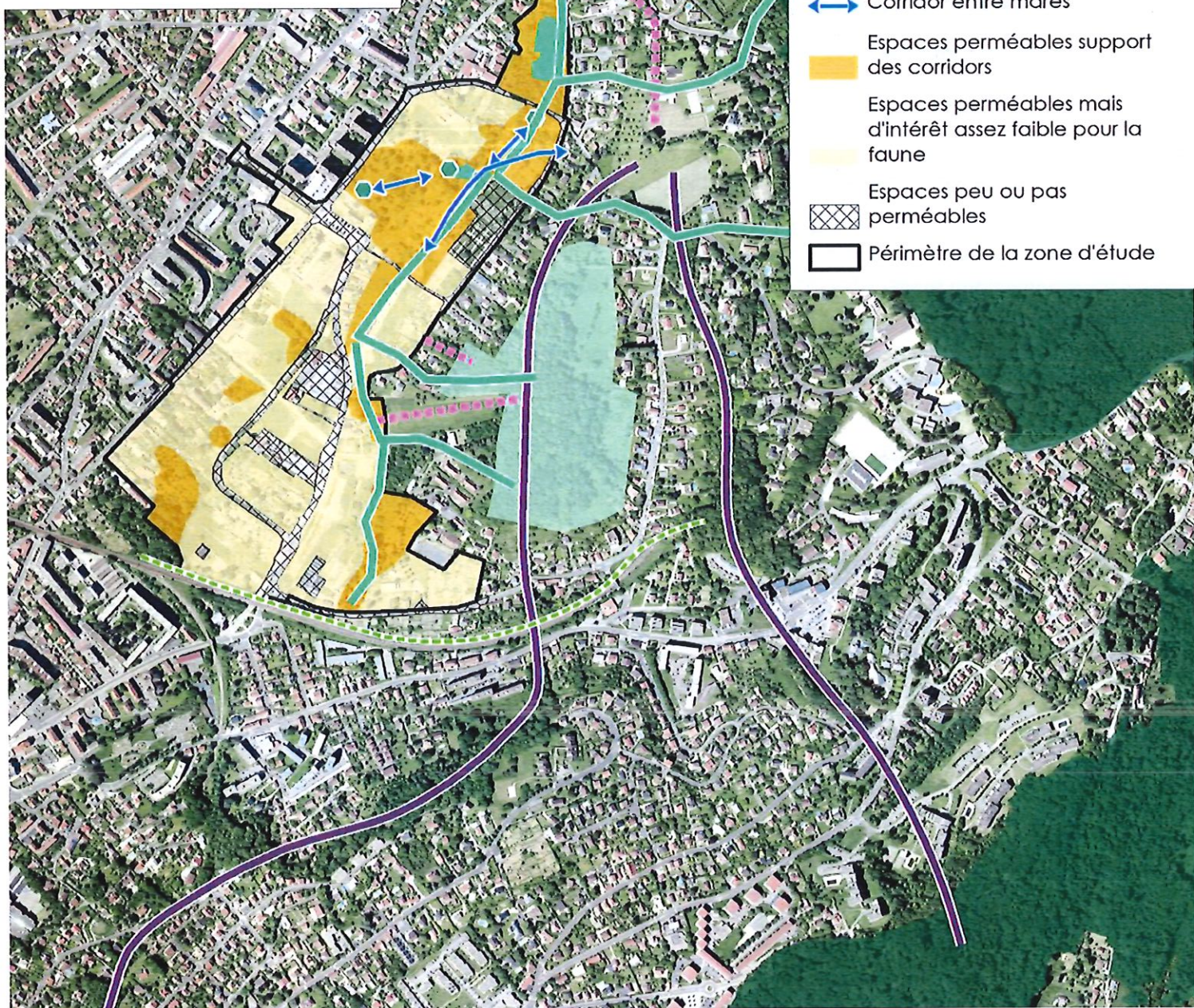
Espaces perméables mais d'intérêt assez faible pour la faune



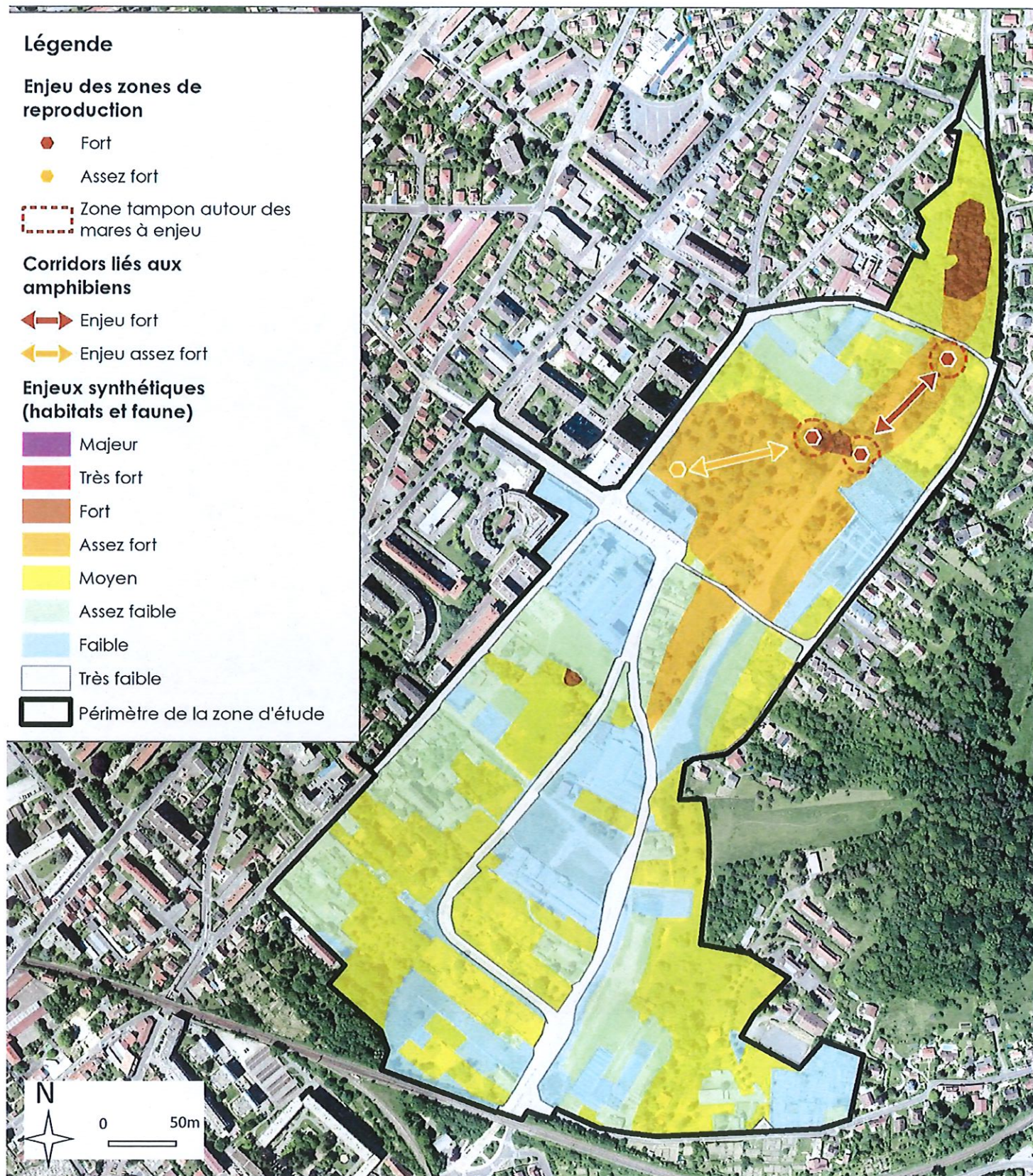
Espaces peu ou pas perméables



Périmètre de la zone d'étude

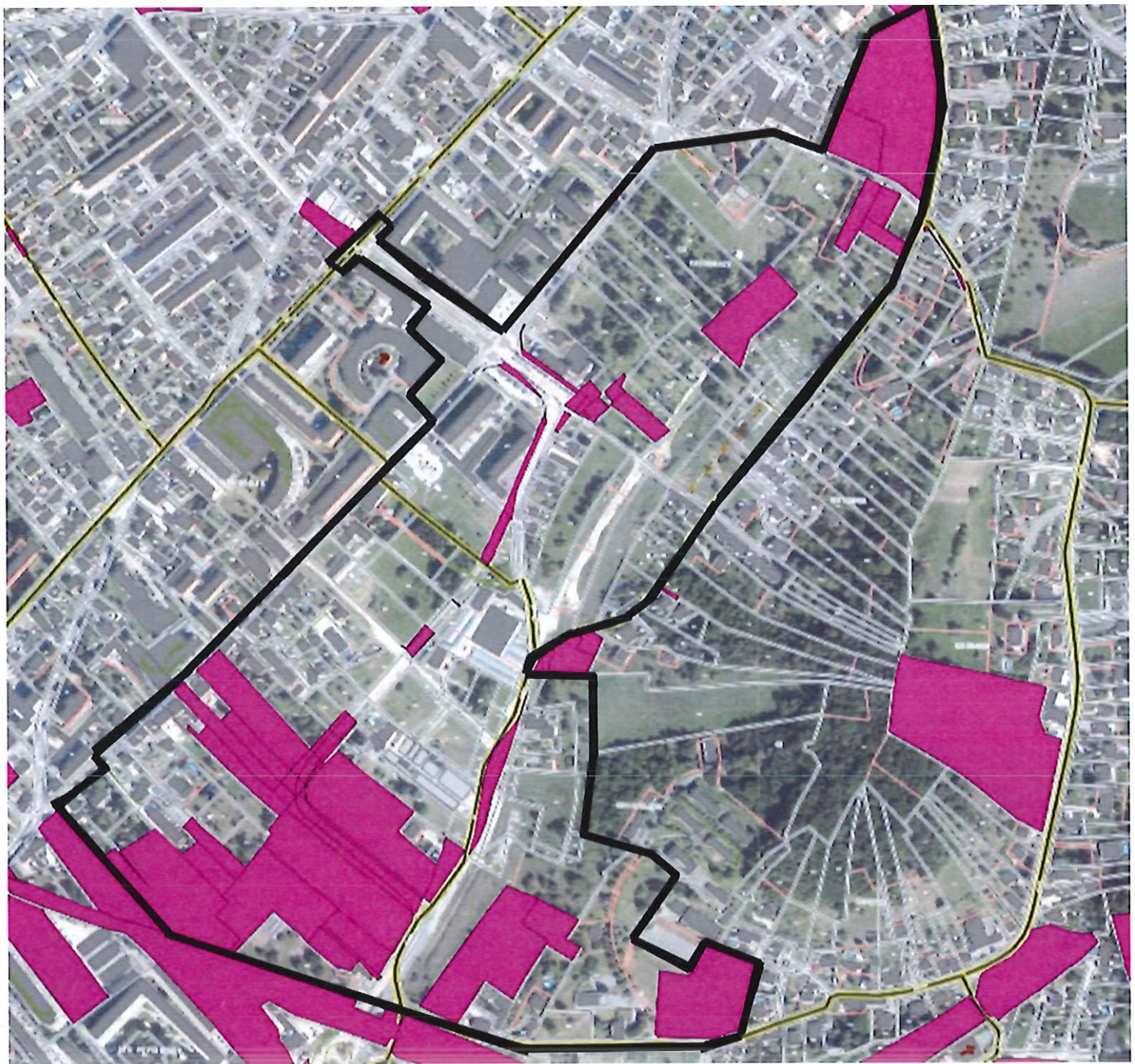


ANNEXE G **Carte de la faune et des habitats de VEGESITE**



ANNEXE H

Carte des propriétés publiques

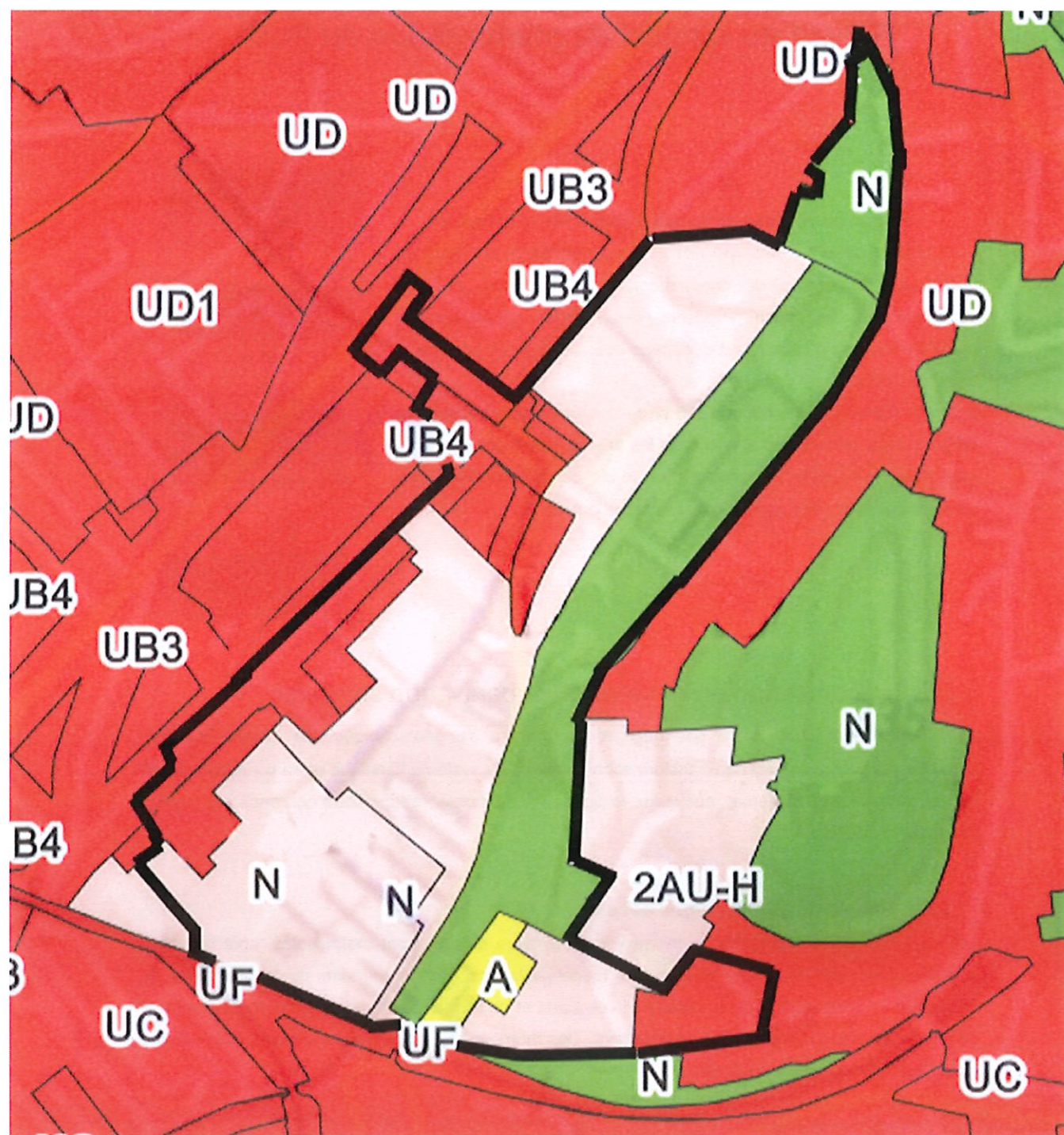


0 50m

Propriétés publiques

Périmètre d'étude

ANNEXE I
Extrait du zonage du PLUi



- Zone urbaine
- Zone à urbaniser, ouverte
- Zone à urbaniser, bloquée
- Zone agricole
- Zone naturelle et forestière
- Secteur ouvert à la construction
- Secteur réservé aux activités
- Constructions non autorisées

Périmètre d'étude



Extrait du rapport de présentation du PLUi

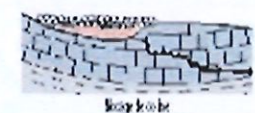
- Risque de déstabilisation des plateformes remblayées.

L'importance de la perméabilité des zones dolinaires et la nature du remplissage (terra rossa) des grandes dolines ou des vals situés sur la commune de Besançon imposent des études géotechniques spécifiques avant d'opérer tout décapage pour asseoir les fondations d'un bâtiment.

Il faut souligner que les rejets d'eau pluviale doivent être maîtrisés et réalisés dans l'encaissant et non dans les argiles remobilisables. Tout rejet intempestif dans un remblai meuble de doline peut avoir des effets néfastes sur des rejets d'eau à la parcelle (Voir schéma ci-contre).



Géologie d'un remblai en argile rouge



Argile rouge



Rejet d'eau pluviale dans le remblai



Rejet d'eau pluviale dans l'encaissant

3.2. Préconisation en matière d'urbanisation sur karst

Les risques sont donc à ne pas négliger en matière de géotechnique. La modification des écoulements peut entraîner une transformation complète du système karstique et en conséquence de l'ensemble de l'hydrosystème : nouveaux exutoires (inondations), réactivations de zones sur argiles, saturation d'aquifère, etc...

3.2.1. Une étude géotechnique adaptée

Les contraintes géotechniques en milieu karstique, alors qu'elles sont maîtrisables, sont rarement appréhendées spécifiquement et ceci par méconnaissance. Sur le territoire de la commune de Besançon, la cartographie de la densité de l'exokarst et de l'endokarst montre le positionnement des phénomènes connus ou repérés actuellement. Des interventions différenciées devront être menées selon le contexte hydrogéologique.

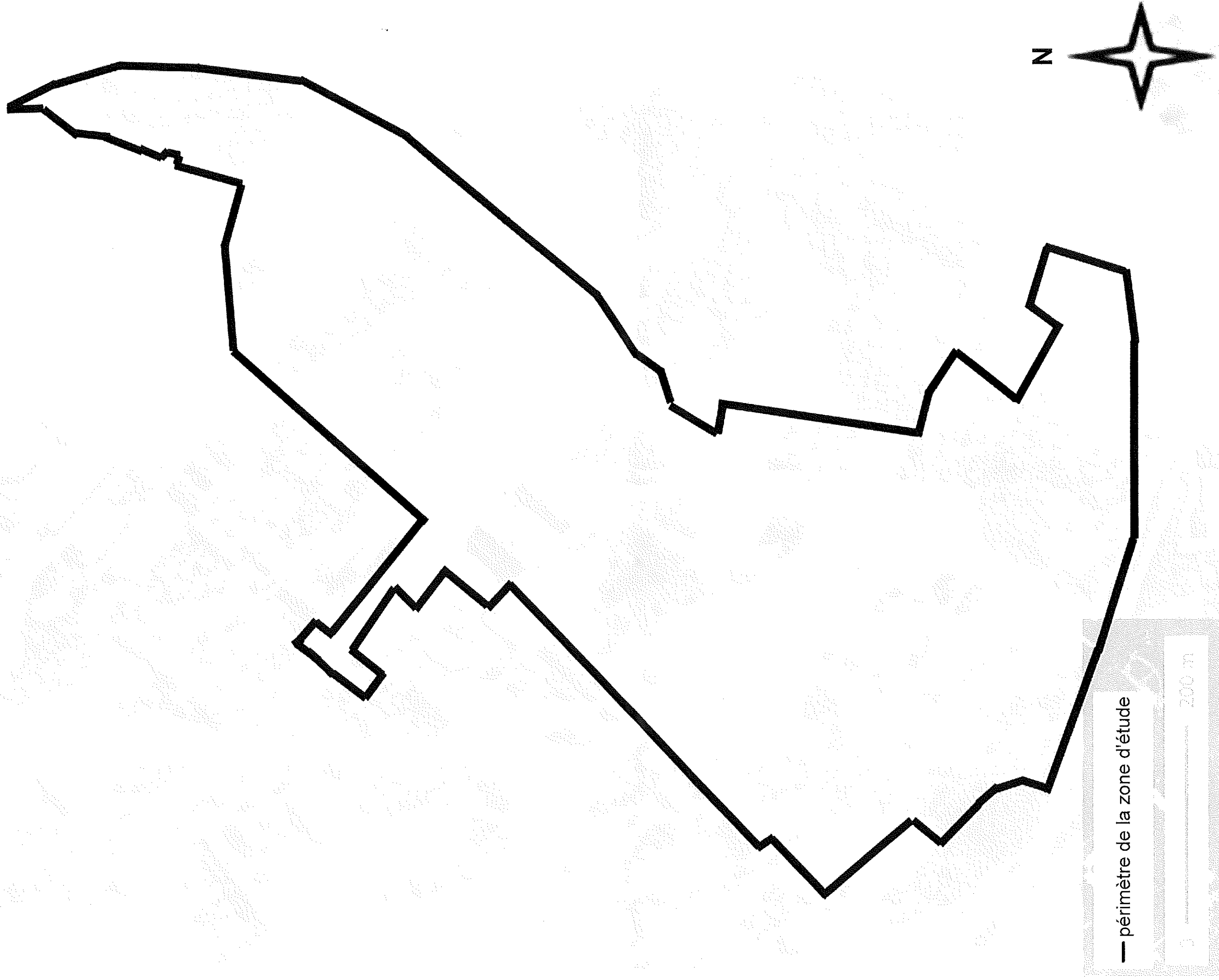
3.2.2. Une étude géotechnique et architecturale spécifique

Lorsqu'une cavité est détectée, dans les cas les plus favorables, il est possible de réaliser un pontage. La semelle du futur bâtiment prend appui de part et d'autre de la cavité sur un substrat suffisamment sain pour garantir la stabilité de l'ensemble. Cette technique permet de répartir les charges sur les points où la roche est saine et portante, et de ne pas prendre appui sur les blocs détachés par dissolution ou sur la terra rossa. Le comblement de la cavité est à proscrire car il modifie les écoulements et risque de contaminer l'eau.

Des solutions de pontages voire de déplacement de l'ouvrage sont à prévoir avec le géotechnicien mandaté sur des secteurs fortement karstifiés.

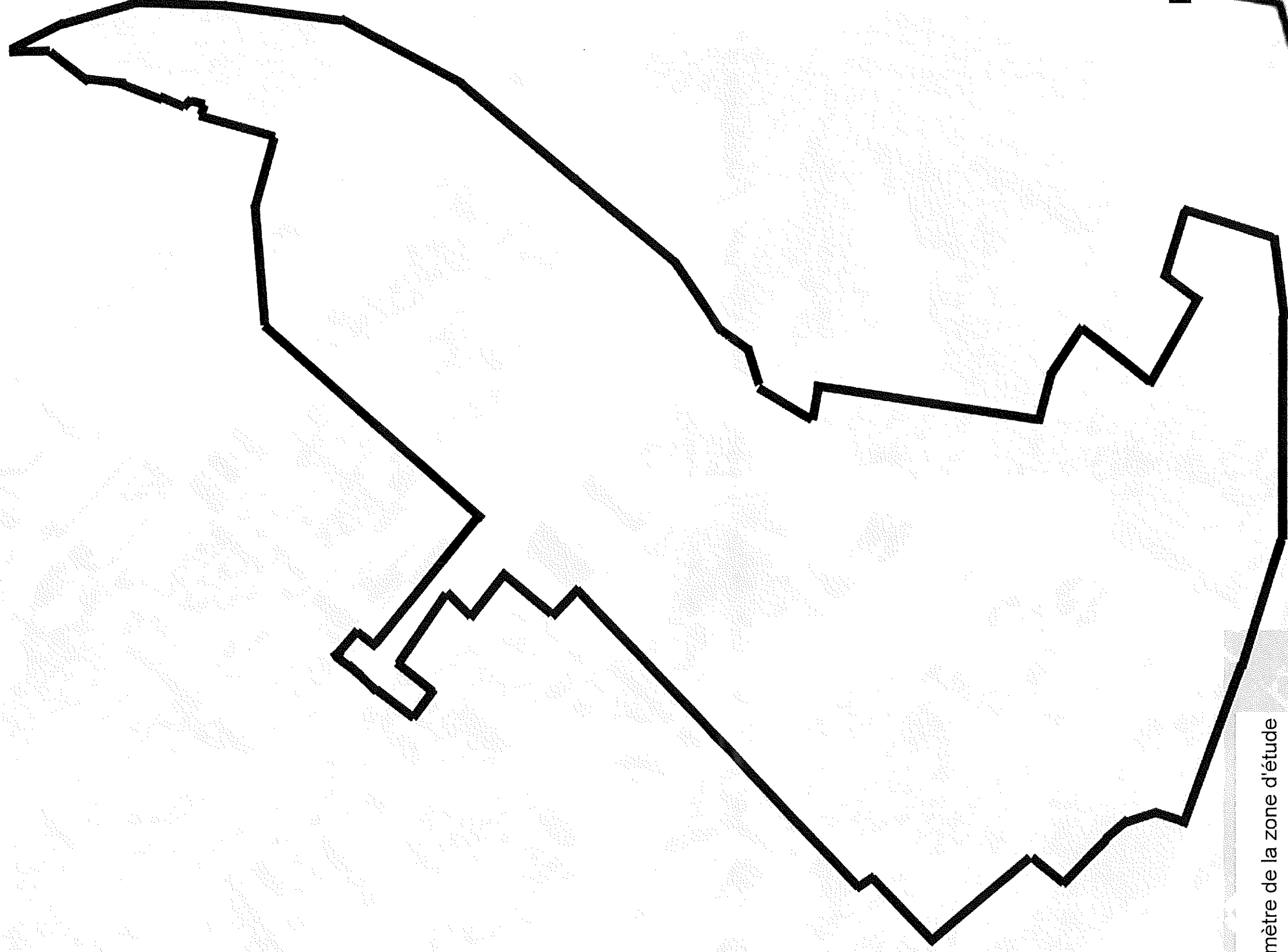
PLAN 1

« Plan de masse de VEGESITE » - échelle graphique - format A3
- 2 exemplaires dont un est à rendre avec la copie



PLAN 1

« Plan de masse de VEGESITE » - échelle graphique - format A3
- 2 exemplaires dont un est à rendre avec la copie



— périmètre de la zone d'étude

200 m

N

