

Messieurs,

Lors de sa séance plénière du 7 juillet 2021, la Commission nationale du débat public (CNDP) vous a désignés garants du processus de concertation préalable pour les deux projets de nouvelles lignes de tramways sur Lille et sa couronne d'une part, et dans l'agglomération Roubaix-Tourcoing d'autre part (une concertation par projet). Ces projets sont portés par la Métropole Européenne de Lille (MEL) et relèvent de la catégorie 1-c « *Création de lignes ferroviaires* » de l'article R.121-2 du Code l'environnement.

Je vous remercie d'avoir accepté cette mission d'intérêt général sur ces projets aux forts enjeux environnementaux et d'aménagement du territoire, et je souhaite vous préciser les attentes de la CNDP pour celle-ci.

Les concertations préalables pour ces projets ont été décidées en application de l'article L.121-8 du Code de l'environnement. Comme le précise l'article suivant L.121-9, « *lorsque la CNDP estime qu'un débat public n'est pas nécessaire, elle peut décider de **l'organisation d'une concertation préalable**. Elle **en définit les modalités, en confie l'organisation au maître d'ouvrage** et **désigne un garant*** ».

Rappel des objectifs de la concertation préalable :

Le champ de la concertation est particulièrement large. Il est important que l'ensemble des parties prenantes ait connaissance des dispositions légales. L'article L121-15-1 du Code de l'environnement précise bien que la concertation préalable permet de débattre :

- De l'opportunité, des objectifs et des caractéristiques du projet ;
- Des enjeux socio-économiques qui s'y attachent ainsi que de leurs impacts significatifs sur l'environnement et l'aménagement du territoire ;
- Des solutions alternatives, y compris pour un projet, de l'absence de mise en œuvre ;
- Des modalités d'information et de participation du public après concertation préalable.

Cette lettre de mission vise à vous aider dans l'exercice de vos fonctions, notamment en rappelant à vos interlocuteurs ces exigences légales.

Au regard des dossiers de saisine et de leur instruction, la concertation du grand

Christophe BACHOLLE et Jean-Claude RUYSSCHAERT

Garants de la concertation préalable

Projets de nouveaux tramway de la MEL

public sur ces projets doit permettre de répondre aux questions suivantes :

- Le MO (« maître d'ouvrage ») a saisi la CNDP deux fois : une fois par versant de projets, Est et Ouest, dans la mesure où ces deux projets sont indépendants fonctionnellement l'un de l'autre. Pour autant, au vu des objectifs présentés par le MO en ce qui concerne l'avenir des mobilités à l'échelle de la métropole, les projets décrits dans la saisine de la MEL s'inscrivent dans une réflexion plus large sur les différentes solutions de transports¹. Ils sont également indissociables de réflexions urbaines structurantes pour la métropole : comment attirer des usagers sur le réseau ? Comment décongestionner les abords de Lille ? Faut-il et si oui comment dynamiser l'agglomération Roubaix-Tourcoing, plus diffuse ? Quel service rendu pour les territoires plus ruraux de la métropole ? Quel accompagnement des projets d'équipements en cours de développement ? Même si la MEL souhaite débattre spécifiquement de chaque versant de tramways, il est important à la fois de permettre aux deux concertations de se croiser dans des réunions communes dédiées aux problématiques à une échelle macro, comme de pouvoir intégrer aux débats les réflexions sur le réseau de bus, ne serait-ce que pour préparer des phases futures de concertation. Cela ne doit pas empêcher les publics de se prononcer sur les tracés et de recourir pour cela à des outils adaptés type maquette ou visualisation. Pour autant, le champ des débats ne doit pas être limité à l'insertion de lignes de part et d'autre de la métropole, ne serait-ce que parce que le niveau de leur avancement peut encore être qualifié d'amont, ou du fait qu'une consultation a eu lieu lors de l'élaboration du Schéma Directeur des Infrastructures de Transport (SDIT). De ce point de vue, sans nécessairement réaborder tous les points du SDIT, et pour ne pas fermer artificiellement les discussions sur l'opportunité et les alternatives, les schémas d'exploitation des tramways (notamment les origines-destinations) peuvent constituer une excellente porte d'entrée pour la participation du public, car ils sont à mi-chemin entre les intentions et l'insertion territoriale. Il vous faudra donc trouver deux équilibres : un équilibre d'échelle aux débats (macro/ micro), et un équilibre territorial (est/ ouest/ métropole).
- Je vous invite également à être attentifs à l'équité territoriale dans ces concertations. D'abord, parce que le type de service et l'ordre dans lequel les projets du SDIT se réaliseront peuvent s'avérer déterminants pour l'équilibre de l'agglomération dans son ensemble. Ensuite parce que les projets vont desservir des territoires en grande précarité socio-économique, dont la mobilisation peut demander des efforts dédiés. Dès lors, comment mobiliser et inclure les habitants habituellement peu associés aux prises de décision ? Le contexte de crise sanitaire amènera à réfléchir précisément à la manière d'éviter la surabondance d'outils numériques. Comment associer les habitants des quartiers prioritaires à la réflexion globale et pas uniquement à l'insertion des lignes de tramway dans leurs quartiers ? Plus largement, comment intégrer aux débats les acteurs les plus éloignés des travaux ? Comment associer par exemple les salariés des pôles d'activités en cours de développement ?
- Enfin, notez que ces projets sont nombreux, difficiles à résumer et font suite à un schéma directeur sur lequel les parties prenantes sont mieux informées que le grand public. Afin de garantir une mobilisation efficace des publics sur un temps aussi long que celui supposé par ce type de projets, il est

¹ Réflexion qui aurait utilement pu faire l'objet d'un débat public global à l'échelle de la métropole

important de rendre le plus compréhensible possible les phases de réflexions et de décisions du MO, les invariants identifiés, etc. Dans tous les cas, la concertation continue qui fera suite à cette phase préalable de participation doit pouvoir être interrogée dès le début des échanges entre le MO et vous. Un rythme et une colonne vertébrale adaptée au dispositif devraient pouvoir être trouvés : quels formats pour donner à voir les avancées à tou.te.s au fur et à mesure ? Quels supports pour travailler en ateliers ? Cette indispensable transparence posera potentiellement la question de la tenue et de la précision des engagements pris au fur et à mesure par le MO, notamment dans une période électorale.

Définition des modalités et du périmètre de la concertation préalable

Dans le cadre des articles L.121-8 et R.121-8 du Code de l'environnement, **la définition du dossier, des modalités, du périmètre et du calendrier de la concertation revient à la CNDP**. L'organisation pratique de la concertation revient, elle, au MO. L'une de vos missions principales est donc de définir avec le MO ces éléments pour qu'ils répondent bien aux objectifs fixés par le Code de l'environnement. Ces propositions seront ensuite soumises à l'approbation de la CNDP, lors de sa plénière mensuelle.

A cette fin, votre analyse précise du contexte, de la nature des enjeux et des publics spécifiques vous sera d'une grande aide. Il est important que vous puissiez aller à la rencontre de tous les acteurs concernés (notamment riverains et habitants des quartiers desservis et aménagés, usagers des transports en commun, associations d'automobilistes, travailleurs pendulaires, acteurs institutionnels responsables des futurs équipements desservis, associations environnementales, collectivités territoriales, services de l'Etat, etc.) afin d'identifier avec précision les thématiques et les enjeux qu'il apparaît souhaitable de soumettre à la concertation. Il en va de la mobilisation du public aux rencontres de la concertation, gage de richesse dans les arguments échangés autour des projets. La qualité de vos préconisations dépend de la qualité et du temps consacré à cette étude de contexte.

Il s'agira manifestement de définir avec précision l'articulation entre :

- une approche territoriale :

- Une concertation sur chaque versant d'une part,
- Une métropole de taille importante, rurale quasiment pour moitié, d'autre part ;

- et une approche thématique, intégrant par exemple :

- La place des différents modes de transports à long terme et l'articulation aux autres modes amenés à évoluer au sein de la Métropole,
- La stratégie de développement urbain et de déplacements de la Métropole ;

Puis, à partir de l'analyse précise du contexte, de la nature des enjeux et des publics spécifiques, vous définirez les modalités de concertation, naturellement en collaboration avec la CNDP et le MO. Vous accompagnerez également le MO dans la rédaction des dossiers de concertation de chaque projet, qui serviront de base à l'information mise à disposition du public et contiendront la présentation des modalités de la participation.

Notez que vous serez invités à réaliser une synthèse de vos études de contexte et de l'ensemble des échanges pour expliciter votre démarche, la méthodologie des concertations et leur organisation. Ces synthèses, accompagnées des dossiers et des modalités de concertation proposées par le MO, seront présentées à l'équipe de

la CNDP, un mois avant que les dossiers et les modalités ne soient soumis à l'approbation du collège de la CNDP. Les concertations ne peuvent s'engager moins de deux semaines après la validation des modalités par la CNDP.

Il est important que vous puissiez amener le MO à réunir les moyens budgétaires et les ressources humaines nécessaires au bon déroulement de ces concertations. En votre qualité de garants, il vous appartiendra ensuite de veiller tout au long des dispositifs à la bonne mise en œuvre organisationnelle des concertations déléguées au MO.

Par ailleurs, selon les dispositions de l'article L.121-16 du Code de l'environnement, le public doit être informé des modalités et de la durée des concertations par voie dématérialisée et par voie d'affichage sur le ou les lieu(x) concerné(s) par les concertations au minimum 15 jours avant le début de ces dernières. Il vous appartient de veiller à la pertinence du choix des lieux et espaces de publication, à leur éventuelle démultiplication et publication locale, afin que le public le plus large soit clairement informé des démarches de concertation. Par conséquent, les concertations ne peuvent s'engager moins de deux semaines après la validation des modalités par la CNDP. J'insiste ici sur le fait que **les dispositions légales sont un socle minimal à respecter mais qu'il est bon de dépasser en vue d'une meilleure diffusion de l'information.**

Conclusions des concertations préalables

Il s'agit enfin d'élaborer vos **bilans**, dans le mois suivant la fin des concertations préalables, présentant la façon dont elles se sont déroulées. Ces bilans, dont un canevas vous est transmis par la CNDP, comportent une synthèse des observations et propositions présentées, la méthodologie retenue pour mener les concertations, votre appréciation indépendante sur la qualité de la participation menée par le MO et, le cas échéant, mentionnent les évolutions des projets qui résultent de ce processus. **Ils mettent l'accent sur la manière dont le MO a pris en compte – ou non – vos prescriptions.** Ces bilans, après avoir fait l'objet d'un échange avec l'équipe de la CNDP, sont transmis au MO qui les publie sans délai sur son site ou, s'il n'en dispose pas, sur celui des préfectures concernées par ses projets, plan ou programme (art. R.121-23 CE). Ces bilans sont joints aux dossiers d'enquêtes publiques.

Les concertations s'achèvent avec la **transmission à la CNDP de la réponse faite par le MO** aux recommandations contenues dans vos bilans, dans les deux mois suivants (art. R.121-24 CE). Ces réponses écrites à la forme libre doivent être transmises à la CNDP, aux services de l'Etat et publiées sur le site internet du MO. Il vous est ensuite demandé de transmettre à la CNDP **votre analyse quant à la complétude et la qualité de ces réponses** au regard de vos demandes de précisions et recommandations : sont-elles assez précises ? Permettent-elles aux publics ayant participé d'évaluer l'utilité de leur participation et l'aboutissement de leurs arguments ? Permettent-elles à tou.te.s de se faire une idée sur les prochaines échéances ? Un tableau à annexer à la décision vous sera proposé pour faciliter l'analyse.

Je vous demande d'informer le MO du fait que, dans le cadre de l'article L.121-14 du code de l'environnement, **la CNDP désignera un.e garant.e pour garantir la bonne information et participation du public entre la réponse à vos bilans et l'ouverture de l'enquête publique de chaque projet.** Cette nouvelle phase de participation continue (encore une fois, une par projet) se fondera pour partie sur

vos recommandations, les engagements du MO et l'avis que la CNDP aura rendu sur la qualité de ces engagements.

La responsabilité de garants de la concertation relative aux projets de nouveaux tramways dans la métropole lilloise est donc majeure. La CNDP vous confie une mission de prescripteur à l'égard du maître d'ouvrage et des parties prenantes afin de veiller aux principes fondamentaux de la participation. Cette **procédure a pour objectif de veiller au respect des droits conférés au public par l'article L120-1 CE en application de la Constitution. La défense de ces droits est placée sous votre garantie, au nom de la CNDP.**

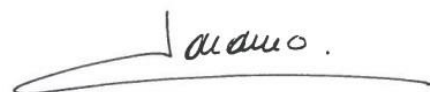
A cet effet, la CNDP vous indemnise et vous défraie selon des montants fixés dans l'arrêté du 29 juillet 2019. La charge de l'organisation matérielle des concertations revient au MO.

Relations avec la CNDP :

Il est nécessaire que nous puissions conserver un contact étroit afin que vous nous teniez informés régulièrement du bon déroulement des concertations (qualité du dossier, définition des modalités de concertation, qualité des réponses apportées, sujets principaux et points de conflit potentiel). Le bureau se tient à votre disposition, notamment en cas de difficulté particulière liées aux concertations.

Enfin, de manière à vous permettre la meilleure prise en main de vos missions, votre présence est requise à une journée d'échanges avec la CNDP et d'autres garant.e.s. Cette journée sera l'occasion d'aborder dans le détail les différentes étapes des concertations que vous allez garantir, et bien sûr, de nous poser toutes vos questions. Nous reviendrons vers vous dans les jours suivants.

Vous remerciant encore pour votre engagement au service de l'intérêt général, je vous prie de croire, Messieurs, en l'assurance de ma considération distinguée.



Chantal JOUANNO