

Madame,

Lors de sa séance plénière du 6 octobre 2021, la Commission nationale du débat public vous a désignée garante du processus de concertation préalable pour le projet de nouveau centre pénitentiaire au Muy, dans le Var, porté par l'Agence public pour l'immobilier de la justice (APIJ).

Je vous remercie d'avoir accepté cette mission d'intérêt général et je souhaite vous préciser les attentes de la CNDP pour celle-ci.

La concertation préalable sur ce projet a été décidée en application de l'article L.121-17 du Code de l'environnement. Comme le précise cet article, « *la personne publique responsable du plan ou programme ou le maître d'ouvrage du projet peut prendre l'initiative d'organiser une concertation préalable, **soit selon des modalités qu'ils fixent librement, soit en choisissant de recourir à celles définies à l'article L.121-16-1.** Dans les deux cas, la concertation préalable respecte les conditions fixées à l'article L.121-16.* ».

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 L.121-15-1 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.

Mme Zita ETOUNDI
Garante de la concertation préalable
Projet de nouveau centre pénitentiaire au Muy (83)

Annexe : Courrier adressé au Garde des Sceaux et au ministre délégué à la Participation citoyenne

Votre rôle et mission de garant : défendre un droit individuel

Dans le cadre de l'article L.121-17 du Code de l'environnement, la définition des modalités de concertation revient au seul maître d'ouvrage. La CNDP ne peut légalement les valider, néanmoins vous devez rendre publiques vos préconisations et leur prise en compte par le maître d'ouvrage.

Votre rôle n'est cependant pas réduit à celui d'observatrice du dispositif de concertation. **Vous êtes prescriptrice des modalités de la concertation** : charge au maître d'ouvrage (MO) de suivre vos prescriptions ou non. Vous n'êtes pas responsable des choix du maître d'ouvrage mais de la qualité de vos prescriptions et de la transparence sur leur prise en compte.

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 afin d'identifier avec précision les thématiques et les enjeux souhaitables de soumettre à la concertation.** La qualité de vos préconisations dépend de la qualité et du temps consacré à cette étude de contexte.

À compter de votre nomination et jusqu'au démarrage du processus de concertation, il vous appartient d'accompagner et de guider le MO dans l'élaboration du dossier de concertation afin qu'il respecte le droit à l'information du public, c'est-à-dire les principes d'accessibilité, de transparence, de clarté et de complétude des informations mises à disposition du public.

L'article L.121-16 du Code de l'environnement dispose que le public doit être informé des modalités et de la durée de la concertation par voie dématérialisée et par voie d'affichage sur le ou les lieux concerné(s) par la concertation au minimum 15 jours avant le début de cette dernière. Il vous appartient de veiller au respect de ce délai nécessaire pour que le public puisse se préparer à la concertation, à la pertinence du choix des lieux et espaces de publication afin que le public le plus large et diversifié soit informé de la démarche de concertation. **Ces dispositions légales sont un socle minimal à respecter.**

S'agissant spécifiquement du projet dont vous garantissez la concertation, j'attire votre attention sur la nécessité de soumettre le projet dans son ensemble à la concertation, c'est-à-dire à la fois sur le bâtiment mais aussi sur les raccordements qui seront nécessaires, notamment les voies d'accès.

Par ailleurs, chacun des projets de nouvel établissement pénitentiaire porté par l'APIJ décline un programme national de création de 8000 nouvelles places. Il ferait donc sens que chaque concertation à venir permette au public de débattre de ce choix et des enjeux associés à la politique carcérale. Afin d'associer au mieux les personnes en situation de détention à la concertation, je vous propose de vous tourner vers le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) ou vers l'administration pénitentiaire. Permettre le dialogue entre riverains des centres et familles des détenus peut également être un des objectifs pertinents de la concertation sur ce projet. Des visites de site lors de votre phase préparatoire s'avèrent être un outil utile à votre compréhension.

L'APIJ envisageant des concertations sur plusieurs autres projets d'ici l'été 2022, je vous demande dans toute la mesure du possible, de renseigner dans votre bilan (voir plus bas), mais également dans vos recommandations au MO, toutes les bonnes pratiques pour aborder ces sujets difficiles avec tous les publics concernés : parties prenantes, personnes incarcérées, familles des détenus, voisinage, etc.

L'objectif pour la CNDP est de pouvoir capitaliser d'une « concertation pénitentiaire » à l'autre. N'hésitez pas également à vous tourner vers les garantes et garants ayant déjà mené ces missions, comme Etienne Ballan ou Jean-Pierre Wolff, ou étant actuellement en cours de mission (Marie Guichaoua, Pierre-Yves Guihéneuf, Jean-Luc Renaud, Serge Quentin).

Enfin, je vous informe que la CNDP a écrit au Garde des Sceaux et au ministre délégué à la Participation citoyenne pour les interroger sur la hiérarchie des normes entre le droit de la participation et la privation de liberté, ainsi que ses implications concrètes pour les concertations menées avec l'APIJ. Vous trouverez ce courrier en annexe de votre lettre de mission.

Il s'agit enfin d'élaborer votre **bilan**, dans le mois suivant la fin de la concertation préalable. Ce bilan, dont un canevas vous est transmis par la CNDP, comporte une synthèse des observations et propositions présentées. Il doit également présenter le choix de méthodes participatives retenu par le MO, ses différences avec vos recommandations et sa qualité. Le cas échéant, il mentionne les évolutions du projet qui résultent de ce processus. **Il met l'accent sur la manière dont le MO a pris en compte – ou non – vos prescriptions.** Ce bilan, après avoir fait l'objet d'un échange avec l'équipe de la CNDP, est transmis au MO qui le publie sans délai sur son site ou, s'il n'en dispose pas, sur celui des préfectures concernées par son projet, plan ou programme (art. R.121-23 du CE). Ce bilan est joint au dossier d'enquête publique.

La concertation préalable s'achève avec la **transmission à la CNDP de la réponse faite par le MO** demandes de précisions et aux recommandations contenues dans votre bilan, dans les deux mois suivants la publication de ce dernier (art. R.121-24 CE). Cette réponse écrite à la forme libre doit être transmise à la CNDP, aux services de l'Etat et publiée sur le site internet du MO. Je vous demande d'informer le MO du fait que, dans le cadre de l'article L.121-16-2 du code de l'environnement, il a la possibilité de faire appel à la CNDP pour garantir une participation continue du public entre sa réponse à votre bilan et l'ouverture de l'enquête publique. Cette nouvelle phase de participation se fondera pour partie sur vos recommandations et les engagements du MO.

La CNDP vous confie donc une mission de prescription à l'égard du MO 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 de la concertation revient au MO.

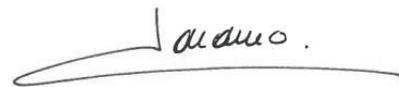
Relations avec la CNDP :

Il est nécessaire que nous puissions conserver un contact étroit afin que vous nous teniez informés régulièrement du bon déroulement de la concertation (qualité du dossier, définition des modalités de concertation, qualité des réponses apportées, sujets principaux et points de conflit potentiel). La CNDP doit être informée de toute difficulté spécifique qui interrogerait votre mission ou celle de la CNDP. Je vous demande tout particulièrement d'informer mes équipes de la publication par le MO des dates, du site internet et du dossier de la concertation. Le bureau se tient

à votre disposition, notamment en cas de difficulté particulière liée à la concertation.

Enfin, de manière à vous permettre la meilleure prise en main de votre mission, 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 de la concertation 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, Madame, à l'assurance de ma considération distinguée.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Jouanno.', with a long horizontal flourish underneath.

Chantal JOUANNO

La présidente

Paris, le 4 octobre 2021

Monsieur le garde des Sceaux,
Monsieur le ministre délégué,

La CNDP est saisie régulièrement par l'Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ) dans le cadre du plan immobilier pénitentiaire. Ainsi, avons-nous organisé 7 concertations dans ce cadre et sommes-nous actuellement saisis de 5 projets. Comme vous le savez la CNDP défend le droit du public de débattre et de peser sur les projets qui touchent son environnement. La CNDP veille à ce que tous les publics soient associés et puissent se prononcer sur la base d'une information fiable et factuelle. Pour ce faire, elle a depuis 25 ans adopté un certain nombre de valeurs essentielles que sont la transparence, la neutralité, l'indépendance, l'argumentation, l'équivalence et l'inclusion, autant de principes nécessaires à la bonne organisation des débats publics et des concertations.

Dans le cadre des concertations préalables qui ont été mises en place sous l'égide de garantes ou de garants CNDP concernant des centres pénitentiaires, nous constatons que les personnes détenues n'ont jamais été consultées. Ainsi, nous nous permettons de vous écrire afin de connaître votre position par rapport au droit à l'information et à la participation, tel qu'il est décrit dans le code de l'environnement, et à son application à des personnes en détention. Plusieurs questions s'imposent à nous, que nous souhaitons partager avec vous :

- Est-ce que les personnes détenues peuvent participer en présentiel à des réunions publiques avec d'autres acteurs, et sous quelles conditions ?
- A défaut, est-ce que les personnes détenues peuvent participer à des réunions avec les personnels et d'éventuels intervenants externes des centres pénitentiaires, et sous quelles conditions ?
- Est-ce que les personnes détenues peuvent participer à des réunions en distanciel ?
- Ces règles sont-elles définies prison par prison ou sont-elles générales ?

Afin de garantir pleinement le droit à l'information et à la participation aux décisions de chaque personne et mettre en œuvre les principes d'équivalence et d'inclusion, nous vous serions reconnaissants de nous éclairer sur ces différents points, pour que nous puissions agir au mieux dans le cadre des missions à venir.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le garde des Sceaux, Monsieur le ministre délégué, l'expression de ma haute considération.

Bien cordialement.



Chantal Jouanno

Monsieur Eric Dupond-Moretti
Garde des Sceaux, ministre de la Justice

Monsieur Marc Fesneau
Ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé des Relations avec le
Parlement et de la Participation citoyenne

Copie :
Madame Marie-Luce Bousseton
Directrice générale de l'APIJ