

Madame, Monsieur,

Lors de la séance plénière du 5 octobre 2022, la Commission nationale du débat public (CNDP) vous a désignés garante et garant du processus de concertation préalable pour le projet de construction du nouveau centre pénitentiaire à NOISEAU (94) porté par l'Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ). Je vous remercie d'avoir accepté cette mission d'intérêt général concernant ce projet aux importants enjeux socio-économiques, environnementaux et participatifs.

Conformément à la sollicitation de l'APIJ, l'intervention de la CNDP sur ce projet a été décidée :

- D'une part, **en application de l'article L.121-17** du code de l'environnement, pour garantir la concertation préalable relative au projet de construction d'un nouvel établissement pénitentiaire. Aux termes de 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* ».

- D'autre part, **en application de l'article L.121-1** du code de l'environnement, pour une mission de conseil concernant la procédure de concertation obligatoire au titre du code de l'urbanisme (L. 103-2 CU) relative à la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme (PLU) de NOISEAU. Cette mise en compatibilité est nécessaire pour autoriser la construction de l'établissement pénitentiaire. Cet article dispose que la CNDP « conseille à leur demande les autorités compétentes et tout maître d'ouvrage ou personne publique responsable sur toute question relative à la participation du public tout au long de l'élaboration d'un plan, programme ou projet ».

Dans ce cadre et par cette lettre, la CNDP vous mandate, précise le périmètre de vos deux missions et de leurs fondements juridiques afin de vous aider dans l'exercice de vos fonctions.

I. Une mission de garantie de la concertation préalable

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.

Votre rôle et mission de garante et 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.

Dominique GANIAGE

Jean-Luc RENAUD

Garante et garant de la concertation préalable

Projet de nouvel établissement pénitentiaire à BERNES-SUR-OISE

Vous êtes les prescripteurs 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 rendre compte au public de leur prise en compte par le MO. Votre rôle n'est pas réduit à celui d'observateur du dispositif de concertation et ne doit pas entrer en concurrence avec celui d'un assistant au MO dans le domaine de la participation.

Votre analyse précise du contexte, de la nature des enjeux et des publics spécifiques concernés par le projet vous sera d'une grande aide. **Il est important que vous puissiez aller à la rencontre d'une diversité d'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 le fait que le public doit pouvoir, aux termes de la loi, débattre des alternatives au projet actuel. Légalement, cela doit lui permettre de questionner l'opportunité même de créer un centre pénitentiaire spécifiquement à NOISEAU. En effet, si d'autres options ou sites ont été étudiés préalablement, il convient d'en informer le public et d'en débattre. Ainsi, le seul site d'implantation présenté au stade de la saisine se trouve sur des terres agricoles actuellement exploitées, une attention particulière devra donc être portée sur le report ou l'arrêt de cette activité, de même que sa coexistence avec un projet local d'agro-quartier. Enfin, la capacité de la route départementale et du réseau de transport en commun à absorber les flux induits est une question qui devra aussi être abordée.

Par ailleurs, chaque projet de nouveau centre pénitentiaire s'inscrivant dans un programme national, il ferait sens que chaque concertation à venir permette au public de débattre des enjeux associés à l'augmentation du nombre de places en prison, notamment en ayant connaissance du nombre de places créées à chaque nouveau projet, et l'état concret de tension sur les établissements existants. De ce point de vue, des visites de site lors de votre phase préparatoire s'avèrent être un outil utile à votre compréhension. Enfin, l'APIJ envisageant des concertations sur plusieurs autres projets dans les prochains mois, 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 le MO et les garants de la CNDP est de pouvoir capitaliser d'une « concertation pénitentiaire » à l'autre.

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 formulées par les participants de la concertation. 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. 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 aux 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.

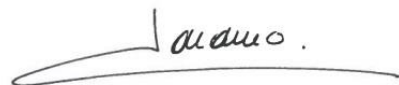
II. Une mission visant à conseiller le MO pour la concertation portant sur la mise en compatibilité du PLU

Le projet de construction du nouveau centre pénitentiaire nécessite de mettre en compatibilité le plan local d'urbanisme (PLU) de NOISEAU afin d'en autoriser la construction et prévoit que soit conduite pour cela une procédure de concertation obligatoire au titre du code de l'urbanisme (L. 103-2 CU). Conformément à l'article **L. 103-2** du code de l'urbanisme, les mises en compatibilité de PLU soumises à évaluation environnementale « 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.** » L'article **L. 103-4** du même code précise 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. »

Compte tenu de la concomitance de ces procédures de concertation sur un même projet global, les membres de la Commission ont considéré que les procédures d'information et de participation envisagées devaient s'articuler entre elles afin d'apporter toutes les garanties aux publics concernés. Aussi ont-ils décidé de répondre favorablement à la sollicitation de l'APIJ pour qu'une garantie tierce soit apportée par la CNDP et permette de proposer un dispositif visant à garantir la qualité de l'information, à préconiser des modalités de participation mais également à restituer la démarche. C'est pourquoi **votre mission visera la production d'un conseil sur la concertation envisagée par l'APIJ (dossier d'information, calendrier, durée, modalités, ...) dans le cadre de la procédure de mise en compatibilité du PLU.** Elle doit permettre de répondre principalement aux questions suivantes :

- rendre lisible auprès du public l'articulation de ces procédures entre elles et le rôle de la concertation du public sur le projet global (construction de l'établissement pénitentiaire et mise en compatibilité du PLU pour permettre d'autoriser le projet de construction) ;
- édicter des préconisations (dossier d'information, calendrier, durée, modalités, etc.) qui permettent un débat coordonné concernant les deux procédures.

Vous remerciant pour votre engagement, je vous prie d'agréer, Madame, Monsieur, l'expression de ma considération distinguée.



Chantal JOUANNO