

CNDP : les missions de conseil et d'appui méthodologique de la CNDP

Le Code de l'environnement confère à la Commission nationale du débat public (la CNDP) « la mission d'émettre tous avis et recommandations à caractère général ou méthodologique de nature à favoriser et développer la participation du public ». Ainsi, la CNDP peut être sollicitée notamment par tout porteur de projet sur toute question ayant trait à la participation du public.

Pour réaliser la mission de conseil, la CNDP nomme des garant.e.s, c'est-à-dire des personnes dont le rôle est de veiller à la bonne application du droit à l'information et du droit à la participation, selon les principes de la CNDP. Elle prend en charge le coût de leur intervention.

Synthèse de la mission de conseil pour la concertation du public sur le projet d'extension de la ZFE de Lyon

Le projet proposé à la concertation

La Métropole de Lyon a souhaité étendre et amplifier sa réglementation de Zone à faible émission (ZFE), en incluant les véhicules particuliers, en limitant l'accès de la zone aux véhicules les moins polluants et en définissant un nouveau périmètre de la zone. Un échancier de transition a été proposé ainsi que des mesures dérogatoires et d'accompagnement. Le conseil de la Métropole a décidé de mener une concertation du public portant sur ces questions et a souhaité adapter les modalités de cette concertation à la diversité des publics qu'elle nécessite d'impliquer.

La concertation menée par la Métropole de Lyon est assez particulière car elle n'invite pas à débattre de l'opportunité du projet, puisque la mise en place des ZFE est une obligation nationale, de plus l'extension de la ZFE de Lyon intervient après une délibération du conseil de la métropole. Ainsi la concertation vise seulement à mettre en place une co-construction de sa mise en œuvre.

Enseignements clés de la concertation

Le présent avis des garants, rendu au terme de la concertation sur le projet d'amplification de la Zone à faibles émissions de la métropole du Grand Lyon, rend compte à la fois d'une procédure de participation et d'une mission inédites. C'est en effet la première fois qu'une concertation aussi large, dans son ambition comme dans son amplitude, est organisée sur un projet de cette nature ; c'est également la première fois que la Commission nationale du débat public (CNDP) est saisie par un maître d'ouvrage pour une mission d'accompagnement méthodologique sur un tel sujet. Cette concertation s'est ainsi développée sans autres repères que l'expérience et le savoir-faire du porteur de projet en matière de participation citoyenne, de même que les garants ont conduit leur mission en définissant à chaque étape les modalités de leur intervention. La ZFE lyonnaise constitue un projet complexe, encadré dans ses principes par les dispositions législatives et réglementaires, et volontaire dans son application territoriale, notamment en matière de calendrier et de mesures d'accompagnement, objets de la présente concertation. En revanche la collectivité a fait le choix de partager la définition du périmètre avec les communes de la Métropole et n'a pas la main, à ce stade, sur la mise en œuvre des mesures de contrôle et de sanction qui relèvent de prérogatives d'État. Le projet de ZFE porté par la métropole du Grand Lyon est fondé d'une part sur des obligations nationales et européennes contraignantes, d'autre part sur une délibération déjà prise. À la différence de la concertation préalable (au sens du code de l'environnement) qui doit permettre au public de questionner l'opportunité d'un projet et de débattre de ses alternatives, la concertation voulue par l'exécutif grand lyonnais sur le projet d'amplification de la ZFE écarte clairement cette possibilité. La

présente procédure, tout en différant d'un principe fondamental du débat public qui est d'interroger l'opportunité du projet, garde tout son intérêt par le large champ ouvert à la discussion et la volonté déclarée par la Métropole de co-construire, avec les parties prenantes comme avec le grand public, les conditions de mise en œuvre et les mesures d'accompagnement de la ZFE ainsi que le calendrier de son application. De ce fait, cette procédure de participation du public porte essentiellement stricto sensu sur des mesures d'accompagnement ou des dispositions d'exception, mais aussi sur une vision renouvelée de la mobilité urbaine, enjeu majeur porté par la Métropole, qui est mise en débat à l'occasion du projet de ZFE. La concertation préalable a bénéficié d'une durée inhabituellement longue (initialement prévue sur cinq mois, puis allongée à six). Ce long cours présente un avantage certain mais n'est pas exempt d'inconvénients. Un calendrier long, à l'échelle d'un projet particulièrement structurant, est a priori propice, par le foisonnement qu'il permet, à la mobilisation d'un large public et à la progression du débat public ; cette étendue de la concertation (néanmoins mécaniquement suspendue quelques semaines au moment de la période des fêtes de fin d'année) peut aussi générer une certaine lassitude du public et perdre en intensité, ce qui n'a pas été le cas en l'espèce. La temporalité de la démarche d'association du public à l'élaboration de la décision a pu être source de confusion ou d'incompréhension, « doublée » d'une part par l'organisation d'une concertation règlementaire en partie superposée à la concertation volontaire, « contournée » d'autre part par un calendrier opérationnel plus court, la délibération du Conseil de la Métropole sur la première étape « VP5+ » étant intervenue dès le 14 mars 2022, avant que les conclusions de la concertation volontaire aient été rendues, même si certains éléments ont pu être pris en compte en étant intégrés au bilan de la consultation règlementaire ...

Les chiffres clés de la concertation :

- Cinq réunions publiques et ateliers thématiques : plus de 400 participants à distance
- 20 rencontres mobiles
- Questionnaire : 4402 réponses dont 3944 recueillies en ligne et 458 recueillies lors des rencontres mobiles
- 358 questions et 465 propositions déposées sur la plateforme
- Plateforme numérique : 4236 abonnés
- 20 réunions territoriales : environ 500 participants en séance et 250 à distance
- Panel citoyen : 16 membres ; trois rencontres de deux jours ; un avis rendu et publié