

Le président

Paris, le 9 avril 2024

Madame, Monsieur,

Lors de la séance plénière du 3 avril 2024, la Commission nationale du débat public vous a désignés garante et garant du processus de concertation préalable pour l'élaboration du plan de mobilité (PDM) de la grande agglomération toulousaine en révision de son plan de déplacements urbains (PDU), porté par Tisséo Collectivités (31).

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

### **1 - Rappel du cadre légal et des objectifs de la concertation préalable :**

#### **Cadre légal de la concertation préalable volontaire en application de l'article L. 121-17 du code de l'environnement**

En application de l'article L.121-17 du code de l'environnement, « *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.* ».

#### ***Objectifs de la concertation préalable :***

Le champ de la concertation est particulièrement large. L'article L.121-15-1 du code de l'environnement précise que la concertation préalable permet de débattre :

- des objectifs et principales orientations du plan ou programme ;
- 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 ;
- 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 partageant avec vos interlocuteurs et interlocutrices ces exigences légales.

## **2 - Enjeux de la concertation préalable sur le plan**

### **Enjeux généraux de la concertation préalable**

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 (MO). La CNDP ne peut légalement imposer des modalités, néanmoins les préconisations des garant.e.s et leur prise en compte par le MO doivent être rendues publiques.

De la même manière, votre rôle n'est pas réduit à celui d'observateurs du dispositif de concertation. **Vous êtes les prescripteurs des modalités de la concertation (information et participation du public)** : charge au MO de suivre vos prescriptions ou non. Vous n'êtes pas responsables de ses choix mais de la qualité de vos prescriptions et de la transparence sur leur prise en compte.

### ***Votre rôle et mission de garant : défendre un droit individuel***

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 qu'il est souhaitable de soumettre à la concertation.** La précision 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 plan dont vous garantissez la concertation**, je vous rappelle que Tisséo Collectivités, syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération toulousaine, sollicite la CNDP en vue de l'organisation d'une concertation préalable pour l'élaboration de son PDM qui intervient dans un contexte d'annulation du PDU qui a été confirmée par la Cour administrative d'appel de Toulouse le 19 janvier 2023.

Ce contexte doit vous amener à la plus grande vigilance quant à la garantie qui doit être apportée à cette démarche, c'est pourquoi j'attire votre attention sur :

- l'importance d'amener le MO à expliquer comment il tire les enseignements des annulations contentieuses du précédent plan et à bien s'appropriier les

exigences de la concertation et en particulier d'ouvrir le débat sur les solutions alternatives. C'est à ces conditions que le droit à l'information et le droit à la participation du public seront garantis ;

- les enjeux d'information du public sur la nature et les objectifs de ce plan qui doit définir la stratégie de mobilité pour l'agglomération toulousaine en assurant un équilibre entre l'organisation de la mobilité des personnes, du transport de marchandises, de la circulation ainsi que du stationnement, d'une part, et la protection de l'environnement et de la santé, d'autre part, et sa place par rapport aux autres documents de planification avec lesquels il doit s'articuler ;
- la nécessaire clarification des marges de manœuvre laissées au public par le MO qui liste ainsi les familles de leviers qui devront être mobilisés :
  - modérer la demande de transport, au sens des distances parcourues par les véhicules motorisés, via notamment une urbanisation plus favorable aux courtes distances ;
  - favoriser le report modal depuis la voiture vers les modes actifs et les transports en commun ;
  - améliorer le remplissage des véhicules (covoiturage, autopartage, etc.) ;
  - réduire les consommations énergétiques des véhicules (modération de la vitesse, etc.) ;
  - recourir à des énergies moins carbonées, telles que l'électricité ou le biogaz.

En effet, le MO indique que la concertation avec le public portera sur les objectifs et la définition des scénarios contrastés pour débattre sur « *les niveaux d'ambition associés à chacun* », des objectifs que le MO compte « ajuster » pour tenir compte de la concertation, ce qui reste à clarifier.

Dans tous les cas, au titre de l'article L121-15-1 du code de l'environnement, la concertation doit permettre de débattre des objectifs du plan. A cet égard, une attention particulière devra être portée à ce que le phasage de la démarche tel qu'imaginé par le MO le permette (formulation des objectifs, élaboration et évaluation des scénarios).

Par ailleurs, il existe un enjeu certain de mobilisation d'un large public (le ressort territorial du PDM s'étendant sur celui de 5 EPCI (établissements publics de coopération intercommunale), soit 114 communes et plus d'un million d'habitants, et de coordination de cette concertation du public avec le cercle de travail des nombreuses parties prenantes comme la gouvernance de la démarche en témoigne.

Enfin, vous veillerez à être associés aux instances de gouvernance de la démarche d'élaboration du PDM.

### **3- Conclusions de la concertation préalable**

**Il s'agit enfin d'élaborer votre bilan**, dans le mois suivant la fin de la concertation préalable. Ce bilan, dont un canevas concernant la structure vous est transmis par la CNDP, comporte une synthèse des observations et propositions présentées par le public. 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 la concertation. **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** aux demandes de précisions et aux recommandations contenues dans votre bilan, dans les deux mois suivant 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 sur 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 garantie de ces droits est placée sous votre responsabilité, au nom de la CNDP.**

Vous remerciant à nouveau pour votre engagement au service de l'intérêt général, je vous prie de croire, Madame, Monsieur, à l'assurance de ma considération distinguée.

Marc PAPINUTTI

Monsieur Antoine LANDEAU  
Madame Audrey RICHARD- FERROUDJI  
Garant et garante de la concertation préalable  
PDM Grande agglomération Toulousaine