

Paris, le 21 décembre 2020

Note relative à la concertation publique préalable sur le projet de dispositif d'accroissement de capacité (DAC) du centre pénitentiaire de Baie-Mahault (971)

Objet : Les enseignements tirés de la concertation et les mesures à mettre en place par l'APIJ, en sa qualité de maître d'ouvrage

Dans le cadre du Plan Immobilier Pénitentiaire annoncé par la garde des Sceaux, ministre de la Justice, en octobre 2018, décliné à l'échelle de la Guadeloupe, l'Agence publique pour l'immobilier de la Justice (APIJ) a été mandatée au nom et pour le compte de l'État (ministère de la Justice) pour concevoir et construire un dispositif d'accroissement de capacité (DAC) du centre pénitentiaire existant de Baie-Mahault.

Ce projet a fait l'objet d'un examen au cas par cas au titre de l'article R.122-2 du Code de l'environnement. Conformément à la décision de l'Autorité environnementale (AE) du 13 novembre 2019, le projet est soumis à évaluation environnementale. Celle-ci permettra l'analyse et la prise en compte de l'ensemble des enjeux du site dans le cadre du projet. Les effets potentiels du projet sur le voisinage, le trafic routier et l'environnement seront intégrés dans une logique d'évitement, de réduction et de compensation des impacts, en lien avec les acteurs du territoire.

L'Agence publique pour l'immobilier de la Justice, maître d'ouvrage du projet, a saisi la Commission nationale du débat public (CNDP) afin d'engager, volontairement, au titre de l'article L121-17 du Code de l'environnement, une concertation publique préalable. La CNDP a désigné un garant pour veiller à la bonne information et à la participation du public dans l'élaboration de ce projet.

I. Le cadre réglementaire

En vertu de l'article L. 121-15-1 du Code de l'environnement, la procédure de concertation préalable est susceptible de s'appliquer aux projets, plans et programmes soumis à évaluation environnementale. Aux termes de l'article L. 121-17 du même code, la personne 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'il fixe librement, soit en choisissant de recourir à celles définies à l'article L. 121-16-1.

Conformément aux dispositions des articles L. 121-16-1 et R. 121-23 du code de l'environnement, le garant établit, dans le mois suivant le terme de la concertation préalable, un bilan de celle-ci. Ce bilan est publié sur le site internet de l'APIJ : <http://www.apij.justice.fr/nos-actualites/concertation-prealable-dac-baie-mahault/> et sur la plateforme d'échange dématérialisé du projet (<https://www.registre-dematerialise.fr/2030>).

En application des dispositions des articles L. 121-16 et R. 121-24 du code de l'environnement, l'APIJ doit établir dans un délai de deux mois suivant la publication du bilan du garant, les mesures qu'elle juge nécessaires de mettre en place pour tenir compte des enseignements tirés de la concertation et publier cette réponse sur son site internet.

II. La concertation préalable du dispositif d'accroissement de capacité (DAC) du centre pénitentiaire existant de Baie-Mahault.

« La concertation préalable permet de débattre de l'opportunité, des objectifs et des caractéristiques principales du projet ou des objectifs et des 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. Cette concertation permet, le cas échéant, de débattre de solutions alternatives, y compris, pour un projet, son absence de mise en œuvre. Elle porte aussi sur les modalités d'information et de participation du public après la concertation préalable. » (Article L. 121-15-1 du code de l'environnement).

En amont de toute autorisation et en accord avec le préfet de département, l'APIJ a organisé une concertation préalable selon les modalités définies à l'article L.121-16-1 du code de l'environnement, c'est-à-dire, sous l'égide d'un garant désigné par la CNDP. A ce titre, le maître d'ouvrage a saisi la CNDP en vue de la désignation d'un garant.

Par la décision n° 2020/39 du 4 mars 2020, la Commission nationale du débat public a désigné Monsieur Roger ANNICETTE comme garant de la concertation préalable du projet de dispositif d'accroissement de capacité (DAC) du centre pénitentiaire existant de Baie-Mahault.

La phase de concertation s'est tenue du 24 août au 30 septembre 2020 inclus. Le maître d'ouvrage a souhaité, grâce à la concertation préalable, éclairer le public sur les données du projet, recueillir les observations qu'il suscite et faire émerger les propositions pour l'enrichir.

En accord avec le préfet et le garant, l'organisation de la concertation a dû être adaptée afin d'être maintenue sur la période annoncée, dans le cadre de la crise sanitaire. Ceci a consisté notamment en l'annulation de la réunion publique et la multiplication des moyens de diffusions et d'échanges à destination du public, dans le respect des gestes barrières.

Monsieur Roger ANNICETTE, garant, a adressé à l'APIJ, son bilan le 30 octobre 2020. Ce bilan a été publié sur le site internet de l'APIJ en suivant.

Conformément à l'article R. 121-24 du code de l'environnement, le présent document indique les mesures que l'APIJ juge nécessaires de mettre en place pour répondre aux enseignements tirés de la concertation.

III. La concertation préalable – le dispositif d'information et de participation en quelques chiffres

1. La durée de la concertation

La concertation préalable s'est déroulée du **24 août 2020 au 30 septembre 2020** inclus.

2. Le territoire – périmètre de la concertation

Commune de Baie-Mahault.

3. Les documents de la concertation

- **500** exemplaires environ du dossier de concertation de 32 pages, mis à la disposition du public et téléchargeables en ligne sur le site dédié à la concertation publique et sur celui de l'APIJ ;
- **1 500** dépliants environ mis à disposition du public en mairie, services communaux et maisons de quartier et déposés en boîtes aux lettres ;
- **1** site internet dédié : <https://www.registre-dematerialise.fr/2030> ;
- **1** page dédiée sur le site internet de l'APIJ ;
- **2** panneaux d'informations légales, installés aux abords du site ;
- **56** parutions d'encarts publicitaires dans la presse locale : France-Antilles Guadeloupe (7 août 2020 et 16 septembre 2020), Le Progrès Social (8 août 2020) ; Nouvelles Semaines (le 18 septembre 2020);
- **10** affiches environ, réparties à proximité du centre pénitentiaire et en mairie ;
- **4** kakemonos, 1 à la mairie, 1 sur le site de la permanence et 2 sur les stands ;
- **23** communiqués radio (en français et créole) avant et après l'ouverture de la concertation préalable.

4. La participation – Événements publics

Le contexte sanitaire et les restrictions relatives aux rassemblements et aux déplacements ont eu un impact sur les événements programmés dans le cadre de la concertation publique.

Ont été organisés :

- **1** réunion de présentation au conseil municipal de Baie-Mahault, le 31 août 2020 ;
- **1** réunion avec la préfecture et les grands élus, en visioconférence, le 16 septembre 2020 ;
- **1** réunion spécifique pour les organisations syndicales du centre pénitentiaire de Baie-Mahault, le 22 septembre 2020 ;
- **2** permanences d'information, au service urbanisme de la mairie de Baie-Mahault, les 11 et 23 septembre 2020 ;
- **1** registre papier mis à disposition au service urbanisme de la mairie de Baie-Mahault.

Ont dû être annulés :

- 1 réunion publique prévue le 7 septembre 2020 à la salle polyvalente de la médiathèque Paul Mado de Baie-Mahault, annulée en raison du contexte sanitaire et remplacée par d'autres outils de communication ;
- 1 réunion de présentation au personnel pénitentiaire.

En concertation avec le garant, les modalités suivantes ont été mises en place pour augmenter la communication auprès des riverains :

- 3 stands de voisinage à proximité du centre pénitentiaire de Baie-Mahault, les 7, 8 et 9 septembre en fin d'après-midi ;
- 1 affichage dans les escaliers des résidences situées à proximité de l'établissement

IV. Les enseignements tirés de la concertation, par l'APIJ maître d'ouvrage public de l'opération

1. Les enseignements tirés des échanges pendant la période de concertation

L'APIJ a organisé et mené cette concertation en lien étroit avec le garant, dans le souci d'établir une relation de dialogue suivant les trois principes de transparence, équivalence et argumentation, fixés par la Commission nationale du débat public (CNDP).

Dans son bilan publié sur le site de l'APIJ, le garant dresse un constat étayé des points saillants de la concertation.

Aussi, considérant les interventions ayant eu lieu pendant la concertation avec le public, considérant les différents échanges par voie orale et par voie écrite, considérant le bilan du garant, l'APIJ, maître d'ouvrage public de l'opération, tire les enseignements suivants :

- S'agissant de la communication avec le public et les partenaires spécifiques autour du projet, il a été formulé à plusieurs reprises le souhait de poursuivre les opérations d'information et de communication au-delà de la phase de concertation préalable, mais également, de poursuivre une communication privilégiée avec les associations locales et propriétaires fonciers.
- La situation existante du trafic routier au droit du site (route nationale N11) présente des contraintes pour les usagers (flux importants et zones congestionnées). Le

raccordement du DAC au réseau routier devra être pensé pour minimiser l'impact sur le trafic préexistant.

- Le volet relatif à la préservation des espèces faunistiques et floristiques a été l'objet de questionnements et d'alertes pendant la concertation. L'objectif de limitation de l'impact sur l'environnement fait consensus. Il n'a en revanche pas été mentionné de point d'attention spécifique, au-delà de la fragilité de la mangrove, à proximité du site du projet.

2. Les recommandations du garant formulées dans son bilan

A la suite de sa synthèse des questionnements et propositions formulés pendant la concertation, le garant a émis un avis positif sur le déroulé de la concertation.

Dans cette optique de pédagogie et de transparence, le garant a formulé au maître d'ouvrage des recommandations axées principalement sur la communication auprès de tous les publics, notamment :

- compléter le dossier avec les études sur les alternatives au projet d'extension ;
- tenter de recueillir les observations des détenus et des usagers par des ateliers de travail par exemple ;
- rechercher un avis formel des associations environnementales, de riverains,... ;
- maintenir l'information à la collectivité communale sur l'avancement du projet, mais aussi des contraintes et difficultés rencontrées ;
- informer et dans la mesure du possible associer le personnel pénitentiaire à l'élaboration du projet, en accord avec l'administration pénitentiaire ;
- présenter le projet finalisé à la municipalité et au personnel pénitentiaire avant le lancement de l'enquête publique ;
- présenter si possible au public le projet finalisé, dans le cadre d'une réunion publique.

Les sites internet de l'APIJ, de la mairie de Baie-Mahault et de la sous-préfecture de Guadeloupe pourront servir de support d'information

Le garant a considéré dans la fin de son rapport que « la concertation préalable a été menée de manière satisfaisante, au regard du contexte de pandémie. Le public s'est très peu manifesté. L'APIJ a tenté de respecter au mieux les règles de la concertation préalable ».

V. Les mesures que l'APIJ juge nécessaires de mettre en place pour répondre aux enseignements tirés de la concertation préalable

Les enseignements tirés des échanges durant la concertation préalable conduisent à la mise en place par l'APIJ de mesures pour la poursuite du projet. Elles poursuivront les objectifs :

- Que soient précisés certains points techniques des études préalables en vue de l'enquête publique,
- Que soit assurée la bonne prise en compte des enjeux du territoire, en particulier durant la phase travaux,
- Que se maintienne la communication avec le public et les collectivités.

Les remarques portant sur des thématiques relatives aux politiques publiques et à leur mise en œuvre par le ministère de la Justice sont retranscrites dans le bilan du garant. Ces thèmes échappent à la compétence de l'APIJ, dont le mandat confié par le ministère de la Justice porte sur le seul projet de construction de l'établissement pénitentiaire et la mise en compatibilité des documents d'urbanisme concernés ; l'APIJ ne saurait ainsi prendre d'engagement dans ces domaines. Pour autant, des réponses concertées avec la direction de l'administration pénitentiaire ont été apportées à ces remarques. L'ensemble de ces échanges est annexé au présent document. Ils font l'objet d'une publication sur le site internet de l'APIJ et seront versés au dossier d'étude d'impact.

1. Sur les alternatives au projet de dispositif d'accroissement de capacité

Du fait des difficultés pour trouver du foncier sur l'île, la densification du site du centre pénitentiaire de Baie-Mahault avec un dispositif d'accroissement de capacité de 300 places a été privilégiée dans le cadre du programme 15 000. Cette opération permet d'apporter une réponse économique (optimisation des moyens par la rationalisation des fonctions support et en ressources humaines, absence de nouvelle acquisition foncière), opérationnelle (foncier maîtrisé) et environnementale (moins de consommation de foncier – meilleur bilan carbone) au problème de surpopulation à laquelle sont confrontés les deux établissements pénitentiaires de l'île (centre pénitentiaire de Baie-Mahault et maison d'arrêt de Basse-Terre).

2. Sur le recueil d'observations de détenus, usagers, associations environnementales et riverains

L'absence d'associations représentatives des visiteurs sur le centre pénitentiaire de Baie-Mahault, n'a pas permis d'établir de dialogue intermédié avec les personnes détenues.

Les mesures de confinement ont contraint les possibilités d'échanges directs avec les usagers, que l'APIJ met usuellement en place dans le cadre des concertations publiques qu'elle mène. Une réunion avec les organisations représentatives du personnel a toutefois pu se tenir en fin de concertation, après levée de la quarantaine appliquée à l'établissement. Cette réunion a permis à l'APIJ et au garant de s'assurer de la bonne diffusion des éléments de communication de concertation auprès du personnel (documents papiers et via les boîtes e-mail professionnelles). L'APIJ poursuivra ce dialogue sur le projet en lien avec la mission des services pénitentiaires de l'outre-mer et la direction de l'administration pénitentiaire.

Concernant les associations environnementales, la mise en place de l'enquête publique durant l'instruction du dossier d'autorisation environnementale, entre février 2021 et février 2022, (loi sur l'eau, d'étude d'impact notamment) permettra une présentation détaillée des enjeux environnementaux liés au projet et des mesures proposées en conséquence visant à éviter, réduire et en dernier lieu compenser les impacts induits par la réalisation du projet. L'APIJ a pris bonne note des associations identifiées par le garant.

Concernant les riverains, le contexte de crise sanitaire n'a pas été favorable aux déplacements, le garant a noté une bonne adaptation de l'APIJ dans le dispositif de la concertation (diffusion de spots radios supplémentaires bilingue ; boitage des dépliants de la concertation ; mise en place de stands de voisinage ; affichages dans les parties communes des immeubles à proximité du projet ; modification des panneaux d'affichages et kakémonos et affichages complémentaires dans la presse courant septembre pour informer des modifications des modalités de concertation ; tenue de réunions en visioconférence). Ces dispositifs mis en place avec le garant sont issus du retour d'expérience de l'APIJ ayant permis un échange de qualité avec le public.

3. Sur la poursuite de la communication avec le public et les collectivités

La communication et l'information se poursuivra au-delà des strictes obligations réglementaires et en dehors de l'enquête publique à venir, selon des modalités à définir.

L'APIJ s'engage à poursuivre :

- la communication déjà établie avec la commune de Baie-Mahault et la Préfecture en organisant des réunions d'informations sur l'avancée du projet ;

- la communication déjà établie avec le centre pénitentiaire de Baie-Mahault, en accord avec l'administration pénitentiaire ;
- l'information, la communication et les échanges initiés avec le public et les acteurs concernés par le projet. Le site internet de l'APIJ servira de moyen pour mettre à disposition du public, les informations relatives aux différentes phases du projet, et les évolutions potentielles de celui-ci.

L'Agence se rendra disponible auprès des parties prenantes et du public pour organiser des réunions d'information et de présentation du projet tout au long de la réalisation de celui-ci.

4. Sur la présentation au public du projet finalisé dans le cadre d'une réunion publique

Lors de l'enquête publique menée dans le cadre de l'instruction du dossier d'autorisation environnementale par les services instructeurs de l'Etat, l'APIJ s'engage à communiquer sur le projet finalisé.

La Directrice Générale,

Marie-Luce BOUSSETON

Liste des annexes :

ANNEXE 1-1 : Dossier de concertation ;

ANNEXE 1-2 : Affiche et kakémonos d'information sur la concertation ;

ANNEXE 1-3 : Dépliant de concertation ;

ANNEXE 2 : Observations recueillies sur les registres et réponses apportées par l'APIJ et mises en ligne sur le registre (aucune) ;

ANNEXE 3 : Bilan du garant mis en ligne sur le site de l'APIJ, le 20 novembre 2019.