

LE PROJET DE CONTOURNEMENT  
ROUTIER DE NICE

# Le mode d'emploi du débat public







### Trouver un équilibre entre différents intérêts généraux.

La déclaration d'utilité publique, conçue en 1810 pour garantir un équilibre entre des intérêts privés et un intérêt public général, doit aujourd'hui garantir un arbitrage entre des intérêts publics généraux devenus multiples. Souvent, les défenseurs et les opposants à un projet s'expriment avec également de force et de légitimité au nom d'un intérêt public général. Le débat public devient donc aujourd'hui l'outil qui peut favoriser la recherche d'un équilibre entre ces différents intérêts publics généraux.

### Respecter les principes d'équivalence et d'argumentation.

Les textes législatifs ou réglementaires relatifs au débat public ne confèrent aucun rôle particulier aux élus. L'esprit de la convention d'Aarhus (Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement) consiste à considérer qu'en matière d'environnement, au sens large de protection de la nature, de lutte contre les pollutions, de politique d'urbanisme et d'aménagement du territoire, les choix politiques ne peuvent pas se limiter à l'exercice de la démocratie représentative. Le citoyen doit être consulté directement.

La Commission nationale du débat public a ainsi mis en avant le principe d'équivalence qui impose une égalité de traitement des participants et qui incite ainsi chacun, quel que soit son statut, à contribuer au débat. La CNDP y ajoute le principe d'argumentation qui impose à chacun également d'apporter des informations et des arguments à l'appui de ses propos.

Les différentes CPDP ont cherché et cherchent à rencontrer préalablement les élus et les associations, sans pour

«Le débat public poursuit principalement trois objectifs, deux en direction du public, un en direction du maître d'ouvrage. Premier objectif : assurer une information complète et claire de l'ensemble de la population. Deuxième objectif : permettre au public de s'exprimer, d'émettre des critiques et des suggestions sur tous les aspects du projet : opportunité, enjeux, impacts... Troisième objectif : apporter au maître d'ouvrage tous les éléments complémentaires d'éclairage pour prendre sa décision. Le public, par sa connaissance intime d'un territoire, par sa sensibilité (d'usager, de riverain...) peut apporter ces éléments auxquels un service, aussi compétent soit-il, n'aura pas nécessairement accès ou n'aura pas donné la pondération adéquate.»

**Yves Mansillon**

Président de la CNDP

Actes du séminaire du 13 octobre 2004

sur les débats publics

autant déroger à ce principe d'équivalence. En effet, les collectivités (et les élus qui les représentent), avec leurs compétences en urbanisme et des compétences de plus en plus importantes en matière de transport, mènent des projets qui interagissent souvent avec les grands projets relevant de la procédure du débat public. Leur participation au débat doit donc être assurée.

### Constituer un exercice d'intelligence collective.

Le débat public peut donner parfois une impression d'affrontement stérile entre tenants de thèses opposés. On vient au débat avec ses idées. On repart avec les mêmes. Il existe une tout autre attitude qui consiste à considérer le débat public comme un cheminement : elle exige de l'écoute, de l'attention et la conviction qu'il est possible de faire avancer la réflexion. Cela suppose que le maître d'ouvrage lui-même adopte cette attitude d'ouverture et laisse la porte ouverte au «cheminement». Cet idéal que constitue «l'exercice d'intelligence collective» est parfois atteint au cours des réunions où des «nous» se font entendre qui indiquent une prise en charge collective de la problématique. Il doit en tout cas être recherché. Lui seul peut permettre de faire émerger un projet amélioré à l'occasion du débat public.

### Point 3 - La CNDP ne valide pas le dossier du maître d'ouvrage...

C'est une erreur assez courante que de croire que la CNDP «valide» le dossier du maître d'ouvrage. Il n'en est rien : la CNDP juge si le dossier du maître d'ouvrage est «suffisamment complet pour engager le débat». Cette formulation précise signifie deux choses :

- le dossier du maître d'ouvrage n'a pas d'autre vocation que de servir de base au lancement du débat. Le rôle de la CNDP consiste à veiller à ce qu'aucun des points essentiels ne soit occulté dans ce dossier, et c'est d'ailleurs le sens de sa décision du 5 janvier 2005 (lire page 2). Le débat une fois lancé, le dossier du maître d'ouvrage perd progressivement de son importance et rejoint les autres «pièces» du débat.
- l'essentiel vient après ! Le vrai dossier

du débat public, n'est connu qu'à la fin du débat ! Il se constitue au fur et à mesure du déroulement et comporte toutes les pièces du «dossier» : les documents écrits, les questions et les réponses en réunions publiques, les contributions des uns et des autres. Le compte rendu réalisé par le président de la CPDP et le bilan du président de la CNDP en constituent la synthèse.

### Point 4 - C'est le maître d'ouvrage qui décide...

Lors du vote de la loi de 2002, la question du rôle de la CNDP dans le débat public a été posée. Devait-elle, à l'issue du débat public, apporter un avis sur le projet et préconiser des solutions ? Devait-elle demeurer centrée sur le débat public et informer le maître d'ouvrage sur les enseignements à tirer du débat public, tant sur le plan de la méthode

qu'en ce qui concerne le projet ? C'est la deuxième solution qui a été retenue par la représentation nationale. La décision du maître d'ouvrage relève donc de sa seule responsabilité. Mais «l'esprit débat public» marque désormais les décisions des maîtres d'ouvrage : c'est ainsi que dans plusieurs débats, les décisions ont fait explicitement référence aux différents points ressortis dans les échanges.

En outre, la publication de la décision est aujourd'hui largement médiatisée et commentée lors d'une conférence de presse.

### Point 5 - Des règles et des usages

La loi de 2002 définit clairement le cadre du débat public et le rôle de la CNDP et de ses CPDP, les conditions de saisine de la CNDP, l'esprit du débat pu-

blic, mais elle n'édicte guère de règles précises en matière d'organisation du débat public. Cette souplesse permet d'adapter les conditions d'organisation en fonction des territoires, des situations, des acteurs et des projets. C'est ainsi que les durées relèvent de l'usage mais pas du dogme. En ce qui concerne les réunions publiques, leurs nombres, les lieux où elles se déroulent, leurs conditions d'organisation ne sont pas davantage décrits dans la loi ni dans des décrets. C'est la qualité qui compte, non la quantité.

(1) Une autorité administrative indépendante (AAI) bénéficie d'un statut particulier pour mener à bien des missions d'animation, de contrôle et de régulation nécessaires au fonctionnement démocratique des institutions. La CNIL (Commission nationale de l'informatique et des libertés), le CSA (Conseil supérieur de l'audiovisuel), le CC (Conseil de la concurrence) ou l'AMF (Autorité des marchés financiers) sont les plus connues des AAI. Au nombre de 18, les AAI font l'objet d'un rapport annuel de leurs activités établi par le Conseil d'Etat.





période, de nombreux outils et documents sont mis à la disposition du public pour qu'il puisse à la fois s'informer, comprendre, mesurer les enjeux liés au projet présenté par le maître d'ouvrage et exprimer ses opinions (lire page 8). Un certain nombre de réunions publiques sont organisées, selon trois principes, qui guident d'ailleurs l'ensemble du débat :

- la transparence de la méthode d'organisation et des documents
- l'équivalence des intervenants quels qu'ils soient et quelle que soit leur représentativité
- l'obligation d'argumenter les propos dans toutes les interventions.

## Le compte rendu de la CPDP et le bilan de la CNDP

- Après la clôture du cycle des réunions publiques, s'ouvre une nouvelle période de deux mois. Elle est mise à profit par la CPDP pour établir un compte rendu du débat public. Ce compte rendu est destiné au président de la CNDP qui va s'en servir pour établir le bilan du débat public. Ces deux documents - le compte rendu de la CPDP et le bilan de la CNDP - sont rendus publics en même temps qu'ils sont transmis au Ministre des transports et de l'équipement, maître d'ouvrage de ce projet.

- **Le compte rendu établi par le président de la CPDP** reprend et détaille l'ensemble des opinions exprimées et dresse un état des lieux des conditions dans lesquelles le débat s'est déroulé. Il comporte des éléments statistiques sur la participation du public et des acteurs institutionnels au débat, sur les questions posées, sur l'utilisation des outils mis à la disposition de l'ensemble des acteurs pour intervenir et apporter une contribution au

« Le compte rendu de la CPDP et le bilan de la CNDP sont rendus publics »

débat public. Il ne formule évidemment pas d'avis sur le projet lui-même.

- **Le bilan établi par le président de la CNDP** est destiné à éclairer le maître d'ouvrage sur sa décision de confirmer ou d'infirmer l'opportunité du projet ou encore d'en modifier les orientations.

Il est important de noter que même dans cette phase «conclusive» la CNDP s'interdit de porter un jugement sur le projet lui-même. En revanche, elle ne cache pas

les conditions dans lesquelles ce projet est accueilli par les acteurs et la population, les aspirations et demandes qui s'expriment.

## La décision ministérielle

- Le Ministre des transports et de l'équipement dispose de trois mois, après la réception du bilan du président de la CNDP, pour rendre publique sa décision concernant l'avenir du projet soumis au débat public.

Le bilan de la CNDP étant fourni à titre consultatif, le Ministre peut décider de poursuivre le projet même dans le cas d'un bilan négatif du débat public. Dans quelques cas, le débat public a conduit à remettre en cause le projet présenté par le maître d'ouvrage. Dans tous les autres cas, il a permis d'en améliorer le contenu et de favoriser son acceptabilité.

### ↓ LE DÉBAT, LE COMPTE RENDU, LE BILAN, LA DÉCISION...

La phase publique : entretiens,  
réunions publiques,  
contributions

Le compte rendu  
et le bilan par la CPDP  
et la CNDP

La décision ministérielle  
de poursuivre ou non  
l'étude du projet



