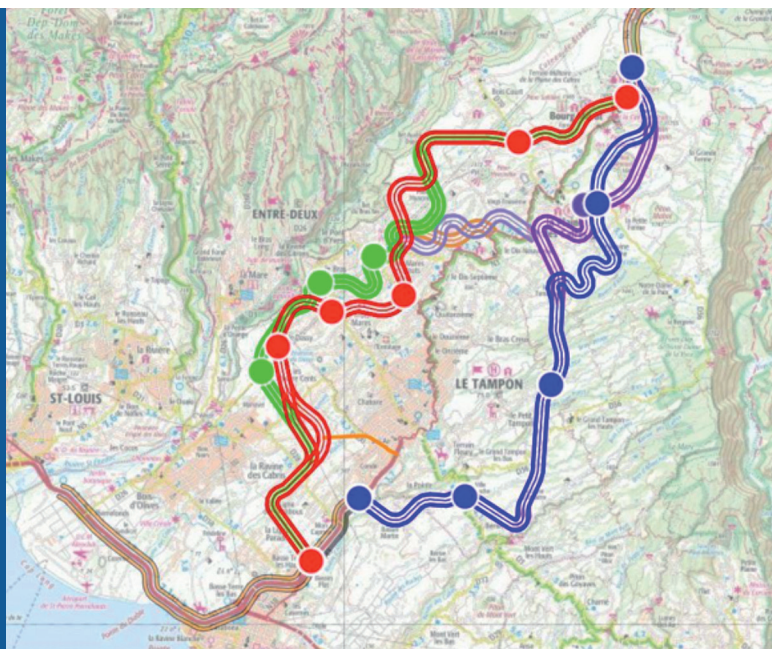


Débat public du projet d'aménagement de la RN3 à la Réunion

DESCRIPTIF DU PROJET

Un projet classique de contournement routier

Le projet d'aménagement de la RN3, dite « route des géraniums », consiste à créer une liaison routière entre le col de Bellevue et la commune de Saint-Pierre. Les objectifs affichés par le maître d'ouvrage, la Région Réunion, sont de fluidifier la circulation dans le sud de l'île, au niveau des communes de Saint-Pierre et du Tampon, et d'améliorer l'accès à certains sites touristiques. Six variantes de tracé ont été soumises au débat. Le coût du projet est estimé entre 360 et 583 millions d'euros, selon les variantes.



CHIFFRES DU DÉBAT

Une mobilisation en trompe l'oeil

Le temps du débat était limité à **2 mois** sur un projet dont nous avons constaté qu'il était peu connu, voire inconnu, des habitants. Le précédent débat public de 2004 sur le projet de route du littoral et du tram-train avait, par ailleurs, peu mobilisé. Les conditions d'une forte mobilisation ne semblaient pas réunies. Cependant dès la 3^e réunion publique, la participation a été satisfaisante, dépassant les **500 personnes** par débat à partir du 10 avril.

Au total, **2000 personnes** ont participé aux 12 rencontres publiques et **152** questions, avis, contributions ou cahiers d'acteurs ont été déposés. Ce 55^e débat de la CNDP sur une infrastructure de transport semble donc confirmer la traditionnelle forte mobilisation suscitée par ces projets, notamment en milieu urbain ou péri-urbain.

Cependant, ces chiffres ne sont pas uniquement la conséquence d'un intérêt pour le projet. Ils sont également liés à la contestation politique entre les élus locaux et la présidence de la Région. Les chiffres doivent donc être lus au regard du contexte spécifique à ce projet.

Ce constat confirme un principe de la CNDP : le succès d'un débat public ne se mesure pas à l'ampleur de ses chiffres. Nous n'avons pas l'ambition de la représentativité du public mais celle de l'exhaustivité des arguments. En l'espèce, si les chiffres de mobilisation sont importants, la palette des arguments versés au débat ne l'est pas. Les variantes et alternatives ont été peu débattues, le débat s'étant polarisé sur les questions d'assiette foncière et d'expropriation.

Le 92^e débat public
organisé par la CNDP depuis 1997

2^e débat
à la Réunion

19^e débat sur
une liaison routière

BILAN DE L'ORGANISATION DU DÉBAT

PHASE PRÉPARATOIRE

Une équipe adaptée face à un sujet mal posé

La CNDP a confié la Présidence de la Commission particulière à Laurent Pavard, garant aguerri à l'exercice du débat public sur des projets parfois très conflictuels (Europacity, champ éolien ou projet d'autoroute). Les 5 membres de l'équipe avaient des profils complémentaires qui ont parfaitement répondu aux enjeux de ce débat, tout particulièrement le besoin initial de mobilisation et les exigences de qualité des procédures.

Le temps de préparation du Dossier du maître d'ouvrage (DMO) soumis au débat public a dépassé le délai légal de six mois, ce qui a contribué à réduire la phase de préparation déjà fortement impactée par les nouvelles procédures internes. Nous regrettons particulièrement que ce dossier

n'ait pas suffisamment intégré une vision globale de la politique régionale de mobilité qui ne se limite pas à la route, ni ne permette d'inscrire ce projet dans la politique d'aménagement du territoire portée par la Région.

La CPDP a particulièrement préparé ce débat. Une centaine d'acteurs ont été préalablement rencontrés. Elle avait bien identifié au terme de ces rencontres les oppositions politiques locales. Sans doute a-t-elle, comme la CNDP, sous-estimé le niveau de conflictualité et les rivalités politiques au sein de la majorité. Une analyse plus fine des acteurs et du contexte local aurait dû nous amener à reconsidérer l'opportunité d'un débat public. Le niveau de conflictualité politique a éclipsé les enjeux propres au projet.

DÉROULEMENT DU DÉBAT

Un débat public otage des rivalités politiques

La CNDP a validé une méthode de débat classique (réunions publiques, débats mobiles, ateliers thématiques...) visant à toucher un public le plus large possible. Les deux freins au débat public identifiés étaient d'une part la faible culture du débat public sur ce territoire qui n'a connu qu'une expérience en 2004 ; d'autre part, la nécessité d'informer les populations concernées sur ce projet d'infrastructure. Lors de ses entretiens préalables, la CPDP a constaté que le projet restait inconnu du grand public et des acteurs locaux. Pour que le débat public soit productif, il était donc nécessaire d'opter pour un dispositif de mobilisation ciblé sur le territoire mais le plus ambitieux.

Néanmoins, l'organisation a constamment évolué pour contrer les tentatives de prise en otage du débat : dans un premier temps, par certains élus locaux qui ont refusé la présence des services de la Région sur le terrain ou plus simplement n'ont pas répondu aux sollicitations de la CPDP ; dans un deuxième temps, par la Région qui a décidé de ne plus participer, ni répondre aux questions. Nous n'avons d'autres choix que d'annuler les réunions publiques que le maître d'ouvrage a dépourvu de leurs capacités délibératives.

La Commission a géré une double conflictualité liée au projet et plus encore aux acteurs du débat. Les contestations du public quant au projet n'étaient marquées par aucune violence particulière qui aurait justifié son interruption au nom de l'ordre public. Par contre, le maître d'ouvrage et certains maires ont privilégié une posture politique sur leur responsabilité d'aménageurs. La CPDP a pu assurer l'information et le recueil des observations, mais ne pouvait organiser de réel débat puisque certains élus locaux puis les porteurs du projet ont refusé le principe même de l'arène délibérative.

La CPDP a parfaitement assumé jusqu'à la fin du débat son rôle de garant du droit à l'information et à la participation. Il serait souhaitable néanmoins que face à ce type de situation le législateur sanctionne l'entrave au débat public, sous quelque forme que ce soit. L'absence de réponse aux questions du public, comme l'interdiction d'accéder aux salles municipales ou à un marché forain, sont des pratiques irrespectueuses de la parole publique et contraires au droit à l'information et à la participation du public. La CNDP veille à ce que le débat public s'organise en bonne intelligence avec les parties prenantes, elle reste néanmoins la garante d'un droit qui ne saurait être l'otage de contingences locales.

17 MAI 2017

Saisine de la CNDP

7 JUIN 2017

Décision d'organiser un débat public

JUILLET 2017

Désignation de Laurent Pavard président de la CPDP

4 OCTOBRE 2017

Désignation de Renée Aupetit, Dominique de Lauziers, Daniel Guerin, Edmond Lauret et Janil Vitry membres de la CPDP

10 JANVIER 2018

Désignation de Bernard Vitry, membre de la CPDP, en remplacement de Janil Vitry

LES RÉSULTATS DU DÉBAT PUBLIC

SYNTHÈSE DES ARGUMENTS

Une combinaison d'oppositions classiques et spécifiques au territoire

Le compte rendu de la Commission particulière indique que le public a « rapidement pris position, en général défavorablement, sur la question de l'opportunité ».

Ce n'est pas le constat de la congestion mais son étendue qui fait débat. Les participants se sont exprimés pour un traitement spécifique des points noirs routiers par une amélioration de l'infrastructure existante. Les positions favorables au projet, minoritaires, se sont surtout exprimées sur le site participatif, sans doute en raison de l'hostilité forte en réunion publique.

La question des expropriations a cristallisé les oppositions. La Commission particulière a noté que les chiffres présentés par la Région étaient insuffisamment clairs pour le public. La confusion a été faite par les participants entre les fuseaux d'étude et les emprises réelles, laissant un espace aux estimations les plus alarmistes. L'annonce des mesures d'indemnisation ou de compensation en cas de perte de terres agricoles a été accueillie avec scepticisme, les opposants considérant que le projet a été pensé en « catimini ».

Les aspects économiques ont été peu débattus. Les commerçants du Tampon directement concernés se sont peu exprimés. À l'inverse, la question des impacts sur l'agriculture

locale, jugés très négatifs, a été récurrente. De même que les conséquences sur le tourisme ont suscité de grandes inquiétudes. De nombreux participants craignent une route « qui défigure les paysages », et répond au « tourisme paquebot » ou « tourisme express », contraire à leur qualité de vie. Des intervenants et la Commission particulière ont regretté que le débat sur l'aménagement du territoire n'ait pu se tenir, les experts pressentis n'ayant pas été autorisés à intervenir par leurs élus.

Plus généralement, le débat public a exprimé une opposition de fond sur le modèle de développement que traduit ce projet. Il a été jugé porteur d'un modèle dépassé, en contradiction avec les engagements climatiques, contraire au style de vie, au tourisme « lent » et bucolique, et à la qualité de vie réunionnaise. De nombreux participants ont évoqué leur crainte des impacts négatifs sur les paysages, la biodiversité, considérant que préserver la qualité de vie et l'environnement vont de pair.

Les alternatives au projet ont privilégié les transports en commun en complémentarité de quelques aménagements ponctuels pour soulager les points noirs.

CONDITIONS DE FAISABILITÉ

L'exigence d'un dialogue local constructif

Les conditions de faisabilité de ce projet ne sont pas réunies à ce jour. Les acteurs politiques concernés donnent la priorité à leurs oppositions sur le droit à l'information et à la participation du public comme en témoignent les blocages à l'organisation du débat puis le retrait du maître d'ouvrage.

Le projet cumule des oppositions classiques sur son opportunité et les enjeux d'expropriation. On constate en effet dans une majorité de débats sur des infrastructures linéaires de transport que l'amélioration de l'existant est souvent préférée à la création d'une structure nouvelle. De même que la question des expropriations cristallise les oppositions quand le maître d'ouvrage ne peut donner de chiffres précis. Ces deux points pourront être approfondis dans une phase ultérieure de la concertation.

Par contre, ce projet cumule, plus encore, des oppositions quant à la vision du modèle de développement qu'il projette. Les arguments environnementaux, de style de vie, de « tourisme lent » ou bucolique, ont été avancés avec une force et une ampleur spécifiques à ce débat et ce territoire.

Les études d'impact plus précises permettront sans doute de répondre à certaines inquiétudes. Pour autant, ce projet ne peut aboutir sans la reprise d'un dialogue politique constructif entre les acteurs locaux qui permette de partager une vision de ce territoire.

Il exige également de démontrer sa compatibilité avec le modèle de développement porté par la Région Réunion et les acteurs locaux.

7 FÉVRIER 2018

Approbation du dossier du maître d'ouvrage, du calendrier et des modalités de débat

26 FÉVRIER
AU 3 MAI 2018

Débat public

13 AVRIL 2018

Le Conseil régional annonce le retrait du projet

3 JUILLET 2018

Publication du bilan et du compte rendu du débat public

3 OCTOBRE 2018
AU PLUS TARD

Décision du maître d'ouvrage sur le projet suite au débat public



Chantal Jouanno,
Présidente de la CNDP

LE RÔLE DE LA CNDP

Créée en 1995, la Commission nationale du débat public (CNDP) veille au respect de la participation du public à l'élaboration des projets, plans et programmes qui ont un impact sur l'environnement et qui présentent de forts enjeux socioéconomiques. Ses missions ont été récemment renforcées. Elle peut désormais organiser des débats publics sur les plans et programmes nationaux. La CNDP est une instance collégiale de 25 membres (parlementaires, élus locaux, membres du Conseil d'Etat, de la Cour de Cassation, de la Cour des Comptes, des tribunaux administratifs, représentants des associations, du patronat, des syndicats...). La diversité de ses membres est une garantie d'indépendance et de neutralité. La CNDP porte les valeurs du débat public : transparence, rigueur, impartialité et loyauté de la procédure, afin de contribuer à légitimer les décisions.

L'ANNONCE DU RETRAIT DU PROJET PENDANT LE DÉBAT

Le débat public Île de la Réunion – route des Géranioms a soulevé une question inédite. Vendredi 13 avril, le Président de la région Réunion annonçait par voie de presse sa décision « d'abandonner en l'état » ce projet et demandait l'arrêt du débat public en cours. Au regard de la loi et de la jurisprudence, j'ai considéré qu'il était infondé et inopportun d'interrompre ce débat.

En premier lieu, la CNDP est seule garante de l'initiative et du déroulement du débat public. En l'espèce la saisine de la CNDP était un préalable obligatoire à la réalisation du projet, imposé par le législateur. Une fois saisie, seule la CNDP peut décider de l'opportunité et des conditions du débat public. Le juge pourrait considérer que l'interruption d'un débat public à la demande du maître d'ouvrage méconnaît le principe d'indépendance de la CNDP. Par ailleurs, la loi ne prévoit aucune possibilité de suspension du débat public. Même le choix du maître d'ouvrage de se retirer du débat n'interrompt pas le processus.

En deuxième lieu, la conflictualité ou politisation d'un débat public ne saurait en justifier l'interruption prématurée. Ce ne sont pas les débats mais les projets qui sont source de conflictualité, et la CNDP est née de cette volonté de « civiliser le conflit ». Par ailleurs, l'interruption prématurée d'un débat serait probablement considérée par le juge comme une

procédure viciée invalidant toute décision ultérieure du maître d'ouvrage (CAA Bordeaux, 3 décembre 2008, Ministre des transports).

Enfin, le débat public éclaire la faisabilité d'un projet. Son objectif n'est pas d'en mesurer l'acceptabilité puisque nous nous situons à un stade amont où son opportunité peut encore être questionnée. J'ajoute que la CNDP est une autorité indépendante neutre, quelle que soit la conflictualité du projet.

Cette neutralité est la condition première de confiance du public dans l'organisation du débat. Il appartient au seul maître d'ouvrage de décider des suites qu'il entend donner au projet dans les trois mois qui suivent le bilan du débat. Nous ne pouvons préjuger des conclusions du juge s'il était saisi pour vice de procédure en raison de retrait prématuré du maître d'ouvrage. Par contre, si la région Réunion décidait de ne prendre aucune décision officielle dans le délai légal de trois mois, il est probable que le juge conclurait au vice de procédure entachant toute décision ultérieure de réouverture du dossier.

La CNDP est une autorité indépendante, tiers garant du débat public, non une agence d'organisation de la participation, ni un instrument de mesure de l'acceptabilité du projet.

Consultez le compte rendu du débat public et les archives du débat sur le site de la CNDP

Directrice de publication : Chantal Jouanno

Mise en page : Euro2C

Impression : Euro2C

Crédits photographiques : DR



244 boulevard Saint-Germain
75007 Paris - France
T +33 (0)1 44 49 85 60
contact@debatpublic.fr

UNE ÉQUIPE À VOTRE ÉCOUTE
Retrouvez-nous sur : www.debatpublic.fr

Suivez-nous sur :