

Les principes et règles de base

La décision de la CNDP, prise en réunion plénière, d'organiser un débat public, est publiée au *Journal officiel*, puis notifiée au maître d'ouvrage, aux ministres et préfets de région concernés, ainsi qu'aux principales collectivités intéressées par le projet.

1. La CNDP désigne un président qui constitue sa CPDP

-

Dans un délai maximal de quatre semaines après sa décision, la CNDP désigne celui ou celle qui présidera la commission particulière du débat public (CPDP), laquelle se verra chargée de préparer et animer le débat.

Le président de CPDP peut être choisi parmi les membres de la CNDP (à l'exception de son président), mais il peut aussi s'agir de toute autre personne dont les compétences en matière d'aménagement et les qualités d'écoute et de concertation sont reconnues.

Le président de CPDP doit également satisfaire à certains critères :

- ne pas avoir d'intérêt dans le projet ni de lien, présent ou passé, avec le maître d'ouvrage;
- posséder des qualités telles que : indépendance d'esprit, autorité morale, aptitude à l'écoute et au dialogue;
- avoir la capacité d'animer une équipe.

C'est lui qui «recrute» les membres de sa CPDP et propose leurs noms à la CNDP.

Une commission particulière de débat public (CPDP) compte, en incluant son président, entre 3 et 7 membres, qui sont choisis pour la diversité de leurs profils, la variété de leurs expériences et leur capacité à appréhender les principes et les règles du débat public.

Une fois la CPDP constituée, elle est soumise à l'approbation de la CNDP, qui en nomme officiellement les membres.

2. CPDP mode d'emploi

-

Le choix des membres

Les membres d'une CPDP peuvent n'avoir aucune expérience préalable en matière de débat public, de même qu'ils peuvent n'avoir aucune compétence dans le domaine du projet soumis au débat.

Les qualités requises sont la disponibilité, la capacité d'adaptation, un tempérament sociable et ouvert, une bonne aptitude à l'écoute et le sens de l'équité.

Le président et les membres de la CPDP doivent posséder la capacité à maîtriser les échanges, sur des sujets suscitant parfois de fortes oppositions.

Être en mesure d'acquiescer la confiance de tous les acteurs, celle du maître d'ouvrage comme celle du public, est un critère important.

La qualité d'une CPDP réside essentiellement dans l'équilibre de sa composition et c'est au président de veiller à cet équilibre par le choix des personnes dont il va s'entourer. La composition d'une CPDP respecte, autant que possible, le principe de la parité.

Les membres de la CPDP ont l'obligation d'être totalement indépendants du maître d'ouvrage.

Ils ne doivent pas non plus exprimer d'opinions préalables sur le projet, en vertu du principe de neutralité.

La compétence technique sur le sujet abordé par le projet doit être considérée avec prudence. Elle peut être jugée excessive par le maître d'ouvrage, et porter préjudice à la confiance du public. L'obligation de neutralité de la CPDP pourrait être alors remise en cause par une trop grande proximité des membres avec l'objet ou le sujet dont il sera question durant le débat.

Si la présence d'un «spécialiste» du sujet traité peut se révéler utile à la bonne compréhension du projet par l'ensemble de la CPDP, il importe que sa neutralité ne puisse jamais être mise en cause et qu'elle soit, tout au long du débat, clairement affichée.

Un savant dosage de néophytes et de personnes expérimentées, ainsi que le brassage des personnalités, paraît la solution la plus sûre à la formation d'un groupe qui doit rester, durant tout le temps du débat, cohérent et solidaire.

Éthique et déontologie

Accepter d'entrer dans une CPDP, c'est s'engager à respecter certaines règles, sans lesquelles l'exercice du débat pourrait être perturbé, voire altéré. Ces règles ont pour objectif de permettre des débats ouverts et transparents, assurant l'expression d'arguments plus que d'opinions et offrant, qui plus est, l'équivalence de cette expression. Ce n'est pas la position, la qualité ou le rang de celui qui s'exprime qui prévaut, mais bien la qualité de son argument. Les membres débutants doivent bien intégrer ce concept, pas toujours évident dans notre société d'« experts ».

Un document adopté par la CNDP le 4 juin 2004 rappelle en 15 points ces règles essentielles. Chaque membre est appelé à en prendre connaissance et à le signer.

– Engagement en faveur du débat

Chaque membre de CPDP a pour mission de :

- mettre en œuvre les orientations générales, les directives et les recommandations méthodologiques de la CNDP;
- œuvrer, sous la responsabilité du président de la commission, avec impartialité, équité et intégrité;
- réserver aux travaux de la CPDP le temps requis pour la préparation, le déroulement et la conduite du débat jusqu'à son terme;
- veiller à assurer à l'ensemble du public une information complète, objective, honnête et accessible;
- favoriser l'expression du public et contribuer à ce qu'il obtienne les réponses aux questions posées;
- veiller au respect de chacun et refuser les incivilités;
- collaborer à une saine gestion des moyens humains, matériels et financiers mis en œuvre.

– Indépendance

Nul ne peut participer à l'organisation d'un débat public s'il est, à titre personnel ou en raison de ses fonctions, intéressé à une opération concernée par le débat.

Les membres signent d'ailleurs une déclaration sur l'honneur en ce sens.

Chaque membre de CPDP est tenu de porter à la connaissance de son président tout changement d'état ou de statut susceptible de porter atteinte à son indépendance.

Il doit manifester, par son comportement et ses paroles, son indépendance par rapport aux diverses parties prenantes, que ce soit durant la préparation, le déroulement ou la suite du débat.

Il s'interdit évidemment d'accorder, de solliciter ou d'accepter tout avantage, direct ou indirect, au profit ou de la part d'un organisme ou d'une personne concernés, d'une manière ou d'une autre, par le projet soumis à débat.

– Devoir de neutralité et de réserve

Un membre de CPDP doit faire preuve de neutralité.

Il s'abstient, au cours du débat, puis jusqu'à la décision du maître d'ouvrage, et enfin dans les mois qui suivent la publication de cette décision, d'exprimer toute opinion sur le fond du projet soumis à débat.

C'est sans doute le point le plus important de sa mission, et celui qui exige le plus de contrôle de soi et d'abnégation. Au bout d'un certain nombre de mois, non seulement on a appris beaucoup de choses, mais on s'est forgé, au contact des arguments des uns et des autres, sa propre opinion. Ne pas en faire état, ne jamais prendre parti, est un exercice d'humilité parfois assez contraignant.

De la même manière, il s'interdit de remettre en cause les décisions prises collégialement par la CPDP ou de commenter ces décisions en public.

Il s'engage enfin à ne pas user indûment de sa qualité de membre de CPDP.

Au cours du débat, et même durant sa préparation, puisqu'il importe que tout argument puisse être exprimé, quel que soit le ton, l'expression ou la bonne foi de celui qui le porte, le membre de CPDP devra parfois faire preuve de tolérance et de patience devant certains interlocuteurs. C'est dans les situations les plus délicates que ses qualités humaines lui seront utiles et feront pour le débat plus que n'importe quelle compétence technique.

Le respect de ces principes, qui peuvent sembler astreignants mais constituent un cadre structurant pour l'ensemble de l'équipe, est la meilleure garantie de succès d'un débat public.

– Une activité prenante

Il convient, avant d'accepter la responsabilité d'un débat à conduire, que ce soit en tant que membre et à plus forte raison en tant que président, de bien mesurer la charge de travail que cela représente.

Le débat en lui-même ne dure que quatre mois, mais la phase de préparation qui précède l'ouverture du débat

public prend plusieurs mois et demande un certain investissement.

La rédaction du compte-rendu vient après la clôture, et si elle est ordinairement du ressort du président de la CPDP, il n'est pas rare que ce dernier sollicite l'aide des membres pour le seconder.

Il est important d'avoir en tête ces contraintes temporelles avant de s'engager. Les membres de CPDP doivent trouver, sur leur activité professionnelle ou leur temps personnel, un certain nombre d'heures à consacrer au débat.

Dans un premier temps, il s'agira d'une première lecture attentive du dossier du maître d'ouvrage et des documents nécessaires à une bonne appréhension du projet et du sujet. La révision de ce dossier sera un des temps forts de la phase de préparation.

Dans un second temps, interviendront les rendez-vous avec les acteurs, ce qui nécessitera souvent des déplacements sur le terrain.

Au fur et à mesure que la réunion d'ouverture approchera, l'emploi du temps des membres de la CPDP se chargera. Une fois le débat commencé, l'animation des réunions, la gestion des questions/réponses, les discussions entre membres pour ajuster sans cesse le positionnement de la commission, les éventuels rendez-vous locaux avec le public, tout cela occupera largement l'équipe.

Près de la moitié des membres de CPDP sont de récents retraités (souvent d'anciens fonctionnaires), qui disposent de leur temps et trouvent dans cette activité l'occasion de mettre au service de tous leurs compétences et leur expérience. Néanmoins, plus de la moitié des membres de CPDP sont des personnes actives, qui acceptent de consacrer une partie de leur temps au débat.

À l'adresse des nouveaux membres, il faut savoir que l'aventure d'un débat est souvent très enrichissante humainement, non seulement parce qu'elle implique beau-

coup de contacts avec des personnes très variées, mais aussi parce qu'elle offre un excellent point de vue sur un pan de la démocratie participative. Prendre part de cette manière à la vie citoyenne est une responsabilité, mais aussi une source de satisfactions et de découvertes très stimulante.

Fonctionnement d'une CPDP

Le président de la CPDP définit les tâches à mener lors de la préparation et du déroulement du débat. Il peut en confier certaines à tel ou tel membre, en fonction de sa spécialité, de ses affinités ou de sa sensibilité. L'un pourra se consacrer à la gestion du système des questions/réponses, un autre à la préparation et à l'animation de telle ou telle réunion, un autre encore des relations avec un acteur spécifique (association, élu, etc.).

Rien n'oblige qu'une CPDP compte jusqu'à sept personnes (son président inclus).

Elle peut en prévoir moins si le débat s'annonce de moindre ampleur.

Le président et les membres reçoivent l'appui du secrétaire général, pour toutes les questions pratiques et d'organisation de leurs activités.

Il faut savoir que le travail entre membres d'une CPDP nécessite de nombreux et fréquents échanges, qui se font le plus souvent par mail. Aussi est-il souhaitable d'être équipé d'un ordinateur personnel; une pratique élémentaire de l'outil informatique est suffisante.

Pour assurer leur indépendance, les membres et le président de la CPDP reçoivent une indemnité versée par la CNDP. Soumise à l'impôt, cette indemnité est plafonnée. Concernant le régime d'indemnité et le remboursement de leurs frais de mission (déplacements, hôtel, repas), la CNDP applique les dispositions de l'arrêté du 22 décembre 2005.

3. Principes fondamentaux et règles de base

Il est préjudiciable pour la qualité du débat que le public ait le sentiment que les règles du jeu s'élaborent dans le cours de l'échange. C'est un point crucial pour la sérénité des débats : il faut que les règles soient énoncées dès le départ et commentées devant le public.

Si des points d'achoppement ou des objections apparaissent, il faut qu'ils soient levés dès le début du débat. Les règles proposées ici offrent un cadre de portée générale, base de départ que chaque CPDP pourra ensuite enrichir et compléter, selon les circonstances et le contexte du débat qu'elle conduit.

Ces principes invariables doivent être repris en introduction de chaque réunion, sans crainte de la répétition.

Les membres de la CPDP sont indépendants du maître d'ouvrage

Il est important de rappeler ce point, qui fait d'ailleurs l'objet d'une inquiétude répétée de la part du public. Lorsqu'on aborde la phase active du débat public (réunions publiques, ouverture du site Internet, etc.), les membres de la CPDP et le maître d'ouvrage ont déjà travaillé ensemble durant les mois qu'a duré sa préparation.

Les bonnes relations que la CPDP peut avoir établies avec l'équipe du maître d'ouvrage (et il est souhaitable qu'elles soient bonnes, dans l'intérêt du débat) ne doivent jamais entraîner la moindre connivence. Il faut absolument éviter de donner au public le sentiment d'une complicité, qui nuirait au principe de neutralité de la commission.

Il est indispensable de rappeler la totale indépendance de la commission, il est également essentiel de maintenir cette indépendance.

Si les frais du débat sont à la charge du maître d'ouvrage, ceux liés à l'indemnisation des membres de CPDP reviennent à la CNDP, pour éviter toute forme de collusion.

La CPDP ne prend pas parti sur le fond

Selon les termes de la loi, la CPDP et ses membres ne se prononcent pas sur le fond du projet mis en débat. C'est la principale différence entre débat public et enquête publique, au cours de laquelle le commissaire enquêteur rend un avis. Dans le débat public, rien de tel.

En revanche, la commission doit créer les conditions propices à ce qu'un nombre aussi élevé que possible d'éléments d'appréciation sur le fond du projet soient exprimés lors du débat. Ces arguments, portés par une diversité d'intervenants, ont pour objet d'éclairer le décideur, le moment venu. On les retrouve dans le compte-rendu de la commission.

La mission de la CPDP consiste à veiller à ce que les informations, opinions et argumentations délivrées lors du débat, que ce soit par le maître d'ouvrage, les acteurs ou le public, soient étayées, claires, sincères et aussi complètes que possible.

Pour autant, la CPDP n'a pas vocation à organiser un « référendum » ou ce qui pourrait s'apparenter à un sondage d'opinion sur le projet. De même qu'elle n'a pas à aller « chercher » les arguments si elle ne les voit pas apparaître.

Elle n'est pas là pour se poser en juge, ni pour compter les points entre les partisans et les détracteurs du projet, mais pour rendre compte des arguments échangés.

Trois principes essentiels du débat public

Trois principes essentiels se dégagent de l'expérience : transparence, argumentation, équivalence de traitement.

1. La transparence, s'appliquant en particulier à la clarté et à l'accessibilité des dossiers.

La commission particulière doit veiller à ce que le maître d'ouvrage mette à disposition du public toutes les informations disponibles, toutes les études justifiant le projet et les critères qui ont conduit à ses caractéristiques. Le public souhaite et attend cette transparence, qui

seule lui permet de se faire une idée des motivations et des objectifs du maître d'ouvrage.

La recherche de transparence à laquelle s'appliquera la commission permet de lever la suspicion éventuelle du public quant à l'« honnêteté » du maître d'ouvrage et de répondre à ses interrogations légitimes en offrant une information complète et accessible.

Un des rôles de la commission est de faciliter l'accès du public à cette information.

2. L'argumentation, qui fonde les positions des uns et des autres.

La nécessité d'argumenter est l'un des piliers du débat public. Ce n'est qu'à cette condition que l'on peut espérer faire du débat un exercice intelligent, constructif et positif. L'élaboration collective d'un dialogue donnant du sens aux échanges entre maître d'ouvrage et public, élargissant la base de leurs discussions et conduisant à une réflexion nourrie et stimulante, voilà ce à quoi aspire toute CPDP.

Dans le débat public, le pouvoir est aux arguments, non au poids ou au nombre de ceux qui les expriment. La valeur des arguments ne dépend pas de la qualité de l'intervenant, mais de leur seule pertinence.

3. L'équivalence de traitement des points de vue exprimés. Ce principe intangible du débat est certainement le moins aisé à faire respecter.

L'égalité de traitement des participants constitue l'une des originalités du débat public. Cela signifie que chacun, quel que soit son statut, est encouragé de la même façon à participer au débat. Les mêmes moyens d'information, d'expression et de contribution sont mis à la disposition de tous ; la même qualité d'écoute et les mêmes règles de discipline dans le débat sont appliquées à chacun.

Les comptes-rendus relatent de manière fidèle les apports des uns et des autres.

L'application de ce principe n'a pas pour but de nier les positionnements spécifiques des différents acteurs - élus, associations, acteurs économiques, services de l'État, etc. Mais la CPDP se doit de faciliter la parole de ceux qui y sont le moins disposés.

Chaque CPDP doit faire en sorte que le débat, tout en garantissant l'égalité de traitement, permette à chacun de mieux percevoir le rôle, la part de responsabilité et l'argumentation des uns et des autres.

La définition de l'objet à débattre

C'est bien souvent une question récurrente. *De quoi parle-t-on ?* Quel que soit l'objet du débat, il doit être clairement défini, de manière à laisser ouvertes les possibilités suivantes : celle de mettre en discussion l'opportunité du projet; celle d'examiner les variantes du projet, s'il en existe; celle de débattre des conséquences du projet sur l'aménagement du territoire (notamment pour les ouvrages linéaires).

Ouvrir une aire de débat qui dépasse la stricte aire d'emprise géographique du projet s'impose bien souvent. Cette souplesse doit être considérée comme un élargissement de l'angle de vue, permettant de rendre la discussion générale sur le projet plus étayée et plus pertinente. La commission particulière ne doit pas perdre de vue que le débat a pour objectif de permettre la participation du public au processus d'élaboration du projet, et d'éclairer ainsi la décision du maître d'ouvrage.

On remarque bien souvent dans les débats ce que l'on peut appeler une « montée en généralité » : les thématiques abordées, au départ assez pragmatiques et précises, s'élèvent peu à peu et ce sont alors des considérations plus générales qui apparaissent, sur le projet lui-même, son opportunité et son insertion dans un schéma plus global, mais aussi sur des options qui interrogent la société tout entière, ses fonctionnements et ses aspirations profondes.

Il n'est pas rare que surgissent, parfois même assez rapidement, des interrogations qui portent sur des concepts plus larges, relevant davantage de la gouvernance en elle-même, dépassant en cela les seules attributions du maître d'ouvrage.

C'est à l'occasion de ce type d'échanges que peut s'exercer « l'intelligence collective » à laquelle aspire tout citoyen que l'on consulte, et qui est le fondement démocratique du débat public.

La commission ne doit pas craindre de s'éloigner lors de ces échanges du projet *stricto sensu* mis en débat. C'est souvent pour le maître d'ouvrage l'occasion de présenter une vision plus large de sa mission, et au public de faire sentir la capacité qu'il possède d'accéder à une réflexion plus profonde autour des choix de société qu'implique la réalisation de tel ou tel équipement.

Une définition trop restrictive de l'objet à débattre risquerait ainsi de limiter ou même d'empêcher ce type de généralisation, et priverait le maître d'ouvrage d'un éclairage souvent fort utile à sa décision.
