

Le Président

COMMUNIQUE DES DECISIONS DE LA CNDP DU 25 JUILLET 2007.

Lors de la réunion du 25 Juillet 2007, la Commission nationale du débat public a examiné les dossiers suivants :

I – Nouvelle saisine.

- Projet de canalisation de gaz « Hauts de France II » de Dunkerque à Cuvilly.

La Commission nationale a décidé de ne pas organiser de débat public sur ce projet mais a recommandé au maître d'ouvrage, GRT Gaz, de mener une concertation selon certaines modalités.

Sa décision est fondée sur la prise en considération des éléments suivants :

- les objectifs, tels qu'ils sont décrits par le dossier de saisine, de ce projet qui apparaît comme subordonné au projet de terminal méthanier de Dunkerque (maîtres d'ouvrage : EDF et Port Autonome de Dunkerque), pour lequel elle a décidé le 4 Avril 2007 d'organiser un débat public,
- les caractéristiques du projet, ses risques et impacts possibles,
- les modalités d'organisation prévues par le débat public sur le projet de terminal méthanier de Dunkerque (décision de ce jour).

La concertation recommandée au maître d'ouvrage aura pour but d'assurer l'information et de permettre l'expression de la population (notamment à l'occasion de réunions publiques) ; elle sera menée dans les conditions suivantes :

- elle sera placée sous l'égide d'une personnalité indépendante qui en sera le garant,
- elle portera sur les hypothèses de tracé, leurs conséquences et leurs impacts,
- elle portera également sur les autres questions liées au projet apparues lors du débat public sur le projet de terminal méthanier de Dunkerque.

II - Débats décidés.

- Projet de refonte de l'usine Seine-Aval.

M. Philippe MARZOLF, Président de la Commission particulière, présente le projet de dossier du débat et sa synthèse élaborés par le maître d'ouvrage, le Syndicat interdépartemental pour l'assainissement de la région parisienne ; la CNDP décide de les considérer comme suffisamment complets pour ouvrir le débat public. Elle note que l'étude de définition en cours permettra de présenter pendant le débat public les caractéristiques possibles du projet.

Sur la proposition de M. MARZOLF, elle en arrête le calendrier, du 10 Septembre au 21 Décembre 2007, et en approuve les modalités : seront mis à la disposition du public divers moyens d'information et plusieurs moyens d'expression, dont une quinzaine de réunions publiques (outre les réunions de lancement et de clôture, 5 auditions publiques en Octobre, 5 réunions thématiques en Novembre et 3 réunions de synthèse en Décembre).

*

* *

- Projet de liaison autoroutière Troyes-Auxerre-Bourges.

La Commission nationale devait arrêter aujourd'hui le calendrier de ce débat public après avoir examiné le projet de dossier du maître d'ouvrage ; or ce dossier, dont l'envoi avait déjà été différé le mois dernier, ne lui a pas été transmis.

En effet, une lettre du Ministre de l'Ecologie, du développement et de l'aménagement durables, reçue en séance, l'informe qu'il « souhaite que la discussion soit, dans ce cas particulier, différée. Un projet interrégional d'une telle ampleur nécessite en effet que soient auparavant débattues, au niveau national, les futures orientations du Gouvernement concernant la planification autoroutière, conformément aux engagements pris par le Président de la République. Ces orientations seront arrêtées après le Grenelle de l'Environnement. »

La CNDP rappelle que la loi laisse au maître d'ouvrage une grande latitude quant au choix du moment de la saisine – sous la seule réserve qu'elle ait lieu suffisamment tôt, à un moment où les choix essentiels restent ouverts, de telle sorte que le débat public puisse bien porter sur l'opportunité du projet et non pas seulement sur ses caractéristiques et ses impacts.

En revanche, dès lors que la CNDP est saisie d'un projet, c'est à elle – et à elle seule – de prendre successivement les décisions le concernant :

- elle décide ou non d'organiser un débat public,
- en cas de décision positive, elle constitue une commission particulière qu'elle charge de préparer puis d'animer le débat public selon des orientations qu'elle définit,

- elle prend acte de l'envoi du dossier du maître d'ouvrage,
- enfin elle arrête, sur proposition de la commission particulière, le calendrier et les modalités d'organisation du débat public.

Le fait que les textes laissent au maître d'ouvrage un délai de 6 mois pour présenter le projet de dossier de débat (avec la possibilité de demander un délai supplémentaire) montre bien que celui-ci doit apporter sa contribution au respect de ce processus, confié à une Autorité Administrative Indépendante, et non le perturber ou le remettre en cause.

*

Ces considérations conduisent la CNDP, sans qu'elle ait à apprécier les raisons invoquées,

- à confirmer que la loi fait d'elle, après qu'elle a été saisie d'un projet, la maîtresse du calendrier et à souhaiter qu'il ne soit mis aucune entrave à l'exercice de cette responsabilité – à peine de porter atteinte à la crédibilité du débat public, qui est fondée sur la confiance accordée par la population en la transparence et en la neutralité d'un processus confié à une autorité indépendante,
- à regretter les atermoiements qui la conduisent à connaître si tardivement la position du maître d'ouvrage,
- à déplorer le moyen utilisé (non-transmission d'un dossier travaillé avec la commission particulière depuis des mois, ayant reçu l'avis favorable de cette dernière, et inscrit à l'ordre du jour) qui s'apparente à une interruption unilatérale du processus, alors que le maître d'ouvrage pouvait demander en la justifiant une prolongation du délai qui lui est prescrit pour fournir son dossier,
- à déclarer enfin, prenant en compte l'argument invoqué, qu'elle est néanmoins disposée à recevoir le dossier du débat dans un délai raisonnable après la conclusion du « Grenelle de l'environnement » et au plus tard à la fin de la présente année ; faute de quoi, elle ne pourra que prendre acte de la renonciation à ce projet.

*

Elle rendra publique cette prise de position et charge la commission particulière d'en assurer la diffusion auprès des acteurs localement concernés.

*

* *

- 3 projets de terminaux méthaniers.

Dans ses décisions d'Avril et de Mai derniers, la CNDP, qui avait été saisie de plusieurs projets similaires, avait exprimé son souci d'en assurer un traitement

équitable, donc égal, et en particulier de veiller à l'harmonisation des calendriers. Grâce au travail soutenu effectué depuis lors pendant la phase de préparation aussi bien par les maîtres d'ouvrage que par les commissions particulières, cet objectif a pu être atteint et la Commission nationale a examiné les trois projets de dossiers du débat au cours de la même séance ; elle a arrêté les calendriers des trois débats à des dates très voisines ; elle s'est enfin assurée que, grâce au travail effectué en bonne coordination par les trois commissions, les données communes (enjeux nationaux et internationaux) seraient traitées de façon homogène dans chacun des débats.

- Projet de terminal méthanier du Verdon.

En l'absence de M. SOURD, Président de la Commission particulière, M. DEFANCE présente le projet de dossier du débat élaboré par 4Gas France, maître d'ouvrage ; la CNDP le considère comme suffisamment complet pour ouvrir le débat public dont elle arrête le calendrier du 17 Septembre au 14 Décembre 2007.

Elle approuve également les propositions de la CPDP quant aux modalités d'organisation du débat, moyens d'information et d'expression mis à la disposition du publique – et notamment une dizaine de réunions publiques.

- Projet de terminal méthanier de Dunkerque.

La Commission nationale en retenant les propositions de M. TENIERE-BUCHOT, Président de la commission particulière, considère le projet de dossier de débat présenté par les maîtres d'ouvrage (Port Autonome de Dunkerque et EDF) comme suffisamment complet, arrête le calendrier du débat public (du 17 Septembre au 14 Décembre 2007) et en approuve les modalités (moyens d'information et d'expression du public, notamment une dizaine de réunions publiques).

- Projet de terminal méthanier d'Antifer.

Suivant les propositions de M. OHREL, Président de la commission particulière, la CNDP considère le projet de dossier de débat proposé par le maître d'ouvrage (Gaz de Normandie) comme suffisamment complet pour ouvrir le débat.

Elle arrête le calendrier du débat public (du 14 Septembre au 14 Décembre 2007) et en approuve les modalités (moyens d'information et d'expression du public, notamment une dizaine de réunions publiques).

III – Concertation recommandée.

- Projet de prolongement de la ligne de Tramway T1. Désignation de la personnalité indépendante.(concertation recommandée).

La CNDP, dans sa décision du 6 Décembre 2006, a recommandé au STIF d'ouvrir sur ce projet une nouvelle phase de concertation sous l'égide d'une personnalité indépendante qui en sera le garant.

Le STIF souhaitant que la concertation se déroule au 2^{ème} trimestre 2008 et donc soit préparée dès l'automne prochain, la Directrice Générale du STIF a demandé à la CNDP de lui proposer cette personnalité.

La CNDP désigne à cette fin M. Michel GAILLARD.

IV – Questions diverses.

- « Grenelle de l'environnement »

La CNDP a été désignée pour participer au « Grenelle de l'environnement » comme membre d'un des groupes de travail qui doivent préparer des propositions d'ici à la mi-Septembre ; elle participe, au sein du « collège Etat » au groupe 5 – consacré à « Construire une démocratie écologique : institutions et gouvernance » – dont la Présidente est Madame Nicole NOTAT.

Ayant été invitée à présenter des propositions, la Commission Nationale a adopté le texte suivant :

« Après cinq années de pratique de la loi de 2002, bilan et cahiers, confirmés par conférence du 21/06/07, la CNDP constate que le débat public :

- a fait preuve de sa faisabilité, y compris sur options générales, y compris sur ouvrages plus modestes des CL (via ses missions de conseil) ;
- a démontré sa capacité à accueillir dans son processus beaucoup d'autres formes de démocratie participative, et de les valoriser ;
- a révélé ses dispositions essentielles : tiers garant nommé par une instance indépendante, ayant la faculté de faire intervenir une expertise indépendante, n'émettant pas d'avis, débat portant sur opportunité et caractéristiques ;

Pour autant la CNDP, s'appuyant notamment sur les demandes réitérées lors des journées de synthèse de Juin 2004 et 2007, considère que l'avenir du débat dépend de sa possibilité d'influencer plus la décision qu'il ne le fait aujourd'hui aux yeux des participants.

Il s'avère après la première réunion du groupe « gouvernance » que ces analyses sont en résonance avec beaucoup des propos entendus, notamment : la demande forte d'une institutionnalisation du dialogue environnemental, la participation du public à ce dialogue, le diagnostic porté par le rapporteur selon lequel on a traité jusqu'ici « plus l'avant débat que l'après, l'environnement que le développement durable, les projets que les politiques ».

Dans ce contexte et dans le souci, partagé par beaucoup de membres du groupe V, de capitaliser sur ce qui a déjà été fait plutôt que de réinventer, la CNDP propose de **faire du débat public le dispositif institutionnel de référence de la participation citoyenne au sein de la démocratie écologique.**

Pour cela elle propose :

1. COMPLÉTER LE DISPOSITIF DE 2002 POUR ACCROÎTRE L'INFLUENCE DU DÉBAT SUR LA DÉCISION.

L'expérience montre que le public s'interroge toujours sur l' « après débat », en particulier sur les modalités de gouvernance (dispositif d'information et de concertation, participation des acteurs s'étant révélés lors du débat,...) susceptibles d'être mises en œuvre par les maîtres d'ouvrage.

Les textes en vigueur disposent que le débat public « porte sur l'opportunité, les objectifs et les caractéristiques principales du projet » et confient simplement à la CNDP la tâche « de veiller au respect des bonnes conditions d'information du public durant la phase de réalisation des

projets dont elle a été saisie jusqu'à la réception des équipements et travaux ». Afin de répondre aux souhaits exprimés, jugés nécessaires pour la crédibilité du débat public par la CNDP, la proposition consisterait à :

Faire en sorte qu'au titre des objectifs des débats publics soit traitée la gouvernance de l'après débat, au même titre que l'opportunité et les caractéristiques des projets, en la faisant porter sur le périmètre fonctionnel et territorial révélé par le débat, et en y faisant participer les acteurs et les citoyens actifs dans le débat.

Une telle disposition :

- obligerait le Maître d'ouvrage à prendre parti sur ce point dans sa décision motivée au regard des suggestions et critiques mentionnées dans les comptes-rendus et bilans ;
- répondrait à la nécessité souvent constatée dans les débats de traiter de l'ensemble du domaine concerné par le projet, d'impliquer les responsables de tous ordres, de donner une suite réfléchie aux suggestions parfois sommaires faites par le public en cours de débat ;
- permettrait une insertion plus approfondie de l'expertise plurielle amorcée par le débat ;
- répondrait ainsi à la nécessité de passer de la seule critique environnementale à l'arrangement d'un ensemble de mesures pouvant être qualifiées de développement durable,
- apporterait enfin un élément de solution au problème insoluble de la clarification des compétences, en admettant que celle-ci ne sera jamais suffisante compte tenu de la rapidité d'évolution des problématiques et donc qu'il faut organiser des dispositifs de coordination ad hoc, comme certains débats les ont esquissés.
- offrirait à la CNDP une modalité d'exercice de la mission de suivi de l'après débat que lui donne la loi.

2. FAIRE PROGRESSIVEMENT DE CE DISPOSITIF LA RÉFÉRENCE DE LA PARTICIPATION CITOYENNE AUX DÉCISIONS POUR TOUT LE CHAMP DE LA CONVENTION D'AARHUS.

Pour le moment le débat public de la loi de 2002 reste un dispositif confidentiel tous les intervenants du 21 Juin 2007 l'ont soulignés. Il ne peut en être autrement aujourd'hui puisqu'il s'applique seulement aux projets d'infrastructure d'intérêt national.

Or, par son intervention à titre de conseil auprès de maîtres d'ouvrage en ayant fait la demande, en particulier des collectivités locales, la Commission Nationale a pu montrer que les dispositions essentielles de la loi 2002 pouvaient être pratiquées de manière réaliste y compris sur des projets locaux de moyenne importance inférieurs aux seuils de saisine et même d'information publique préalable, et vraisemblablement sur tout ce qui s'apparente à des schémas directeurs.

A l'autre bout de l'échelle, il a fréquemment été demandé que le débat public s'applique à la préparation des politiques, notamment celles décidées par le parlement comme le stipule, sous un vocable différent, le convention d'Aarhus. En outre, les débats publics successifs sur plusieurs projets de même nature (routier par exemple) montrent que des problématiques récurrentes auraient intérêt à être abordées dans des débats génériques comme le fait le BAPE au Québec.

Dans cette double perspective, la CNDP propose que :

Les Ministres fassent un usage plus fréquent et étendu à l'ensemble du champs « développement et aménagement durables » de leur faculté de saisir la CNDP sur des options générales et que, par accord entre les associations d'élus et la CNDP et par la voie de la fonction de conseil de celle-ci, la pratique du débat public soit étendue aux ouvrages n'atteignant pas les seuils légaux.

Une telle disposition :

- permettrait aux Maîtres d'ouvrages y compris à ceux qui pratiquent la participation citoyenne, de constater que chacun est mieux à sa place quand le débat est assuré par un tiers ;
- ferait pénétrer le concept de gouvernance, aujourd'hui abstrait et souvent traité de parisianisme, alors qu'il est inséparable de la mise au point d'agencement de mesures capables de rendre durables des projets qui ne l'auraient pas été en eux mêmes.

3. METTRE LA GESTION DE CE DISPOSITIF EN LIGNE AVEC CES AMBITIONS.

3.1 Elargir les modes de délégation de la CNDP.

La loi a rendu la CNDP gardienne d'une orientation générale, la participation du public aux décisions, et qu'à ce titre elle ne devait pas se transformer en machine à faire tourner des procédures.

Or, la conséquence du point 2 serait d'accroître le nombre de débats, et à organisation constante, la charge de la CNDP. Il faut donc permettre à celle-ci de déléguer plus largement qu'aujourd'hui la désignation des tiers garants.

Mais en même temps, la jurisprudence a fait évoluer le cahier des charges de ces délégations en y incorporant pratiquement tous les éléments essentiels évoqués plus haut du débat public.

La proposition de la CNDP consisterait à :

Au sein d'un cahier des charges méthodologique émanant de la CNDP et accompagné des conseils d'utilisation nécessaires, élargir les possibilités de

délégations à des organismes indépendants ou pluralistes, par exemple les juridictions administratives et/ou les conseils économiques et sociaux régionaux.

3.2 Promouvoir une expertise plurielle.

Les citoyens non affiliés à une association qui fréquentent les débats publics, disent fréquemment qu'il ne se sentent pas capable eux même d'apporter la contradiction, voire de poser les bonnes questions, au Maître d'ouvrage. Ils font souvent confiance pour cela aux associations. Néanmoins ces dernières elles-mêmes et les commissions particulières d'ailleurs, ont éprouvé des difficultés à trouver une expertise n'appartenant pas directement ou indirectement au milieu de la maîtrise d'ouvrage. Afin de faciliter cette vision en relief des projets, la proposition de la CNDP consisterait à :

Donner aux instituts d'expertises publics la mission de susciter une expertise plurielle, capable d'interpeller pertinemment le Maître d'ouvrage et de faciliter ainsi l'accès du public aux problèmes débattus.

Une telle pratique pourrait, par exemple, se concrétiser par l'octroi par ces instituts de budget de travaux de troisième cycle voire de thèses, dont le sujet et le suivi serait assuré par des émanations du collège « société civile » (associations environnementales, syndicats, organismes pluralistes...). »

*

La CNDP a chargé les membres du Bureau de la représenter aux différentes réunions du groupe 5 prévues jusqu'à la mi-Septembre.

Le Président

Yves MANSILLON