

Le rôle du garant

1. Ce que n'est pas le garant

On peut être tenté d'assimiler le rôle du garant à diverses postures que l'on peut observer ça et là, dans maintes négociations ou échanges entre deux parties. Avant de définir le rôle exact du garant, il nous a apparu nécessaire de préciser celui, et même ceux, qu'il ne jouait en aucun cas :

- le négociateur : il est un intermédiaire auquel se remettent des parties qui souhaitent aboutir à un accord.

Il intervient soit en amont de la conclusion d'un contrat, soit au stade de l'exécution de ce contrat lorsqu'elle fait l'objet d'un litige.

Le rôle du garant n'est pas de se substituer au maître d'ouvrage pour faire accepter le projet au public, il n'a pas non plus à venir en renfort du public pour obtenir du maître d'ouvrage qu'il modifie son projet : il n'est pas un négociateur ;

- l'arbitre : les parties demandent à un tiers, l'arbitre, de régler le différend qui les oppose. L'arbitre rend une sentence qui s'impose aux parties, il n'a cependant pas le pouvoir de les contraindre à l'exécuter¹.

- le conciliateur et le médiateur : la conciliation et la médiation font intervenir un tiers. Son rôle est de favoriser l'émergence d'un accord, fondé sur des concessions réciproques des parties, mettant fin au litige. Le conciliateur est habilité à formuler toute proposition susceptible d'aboutir à cet accord, souvent qualifié de transaction. La transaction est un contrat écrit qui, en tant que tel, engage les parties.

Le rôle du garant n'est pas de mettre fin à une situation conflictuelle. Il n'a pas non plus à faire pression pour que le maître d'ouvrage et le public s'entendent sur un projet consensuel : // *n'est ni un conciliateur ni un médiateur*.

- le co-auteur du projet est la personne qui a la responsabilité à la fois de sa conception, des éventuelles modifications qui peuvent y être

apportées et de son exécution. Le rôle du garant n'est pas de reprendre le projet à son compte ou d'y adhérer, même implicitement. Il ne lui appartient pas non plus d'imaginer des modifications qui pourraient être apportées au projet et de les proposer : // *doit veiller à ne pas apparaître comme un co-auteur du projet*.

En dépit de toutes les réserves et limites citées ci-dessus, il n'est toutefois pas interdit au garant d'inviter les uns et les autres à préciser leur position et leurs arguments. Lorsqu'il a de bonnes raisons de penser qu'un point de désaccord - voire un blocage - peut résulter d'une confusion, d'une incompréhension ou d'une crispation collective ou personnelle qui empêche le dialogue, il doit intervenir.

Il peut, dans le même esprit, favoriser une élaboration commune du projet entre le maître d'ouvrage et le public, lorsque l'un comme l'autre ont donné des preuves concrètes de leur volonté d'agir en ce sens.

Le garant n'est pas un simple greffier : c'est au maître d'ouvrage qu'il appartient d'établir un compte-rendu détaillé de la concertation à laquelle il a procédé. Il incombe seulement au garant de dire, dans son rapport joint au compte-rendu du maître d'ouvrage, si ce compte-rendu est fidèle et d'analyser les dispositions qui ont été prises pour assurer l'efficacité de la concertation et, le cas échéant, pour en souligner les carences, au regard notamment des modalités fixées par la CNDP.

2. Ce que doit être le garant

Au terme des concertations recommandées avec garant décidées par la CNDP ces dernières années, les garants, dans leur retour d'expérience, ont souhaité que leur rôle et leur marge de manœuvre soient clarifiés. Doivent-ils conduire des réunions ? Sont-ils de simples observateurs ?

Jusqu'à quel point peuvent-ils recadrer les actions entreprises par le maître d'ouvrage ?

¹ Remarque : les personnes morales de droit public ne peuvent recourir à l'arbitrage que lorsqu'elles sont expressément autorisées à le faire par une loi.

Autant de questions auxquelles la CNDP a tenté de répondre en affinant sa conception du garant. Comme on le verra, le rôle du garant est assez variable d'une concertation à l'autre. On peut toutefois en définir le champ d'action, et le principe essentiel.

Le rôle du garant est de veiller à ce que les recommandations de la CNDP sur les modalités de la concertation soient suivies d'effet ; d'en rendre compte à la Commission.

Le garant est donc, au premier chef, un observateur et un témoin. Pour autant, il ne doit pas rester passif dans l'exercice de sa mission. On parle de témoin actif.

Le garant doit être un pédagogue

Les maîtres d'ouvrage ne sont pas tous familiarisés avec les modalités d'une concertation recommandée, ni avec les outils susceptibles d'être mis en œuvre. C'est pourquoi le garant doit, si c'est nécessaire, faire œuvre de pédagogie vis-à-vis des équipes porteuses du projet : leur rappeler les principes du débat public, énumérés plus loin ; s'attacher à leur en démontrer l'utilité.

Ces échanges lui permettent de surcroît de préciser les relations qu'il entretiendra avec la maîtrise d'ouvrage, et de souligner leurs responsabilités respectives.

Le garant aura à cœur, enfin, d'établir l'indispensable climat de confiance qui doit prévaloir entre lui et le maître d'ouvrage.

Cette pédagogie doit également s'exercer au bénéfice des interlocuteurs institutionnels et du public.

Le garant doit être actif

Si le garant ne doit pas laisser penser qu'il est le co-auteur du projet, il lui est pourtant recommandé de participer activement, dès le début de sa mission, aussi bien à l'organisation de la concertation (en veillant à ce que les recommandations de la CNDP soient prises en compte), qu'en prodiguant au maître d'ouvrage, à tous les stades de la concertation, toutes les suggestions qui lui paraîtront utiles sur les modalités.

Il ne manquera pas, malgré tout, de prendre en compte le coût des mesures qu'il préconise.

D'une manière générale, il doit faciliter et éventuellement provoquer les échanges entre les différentes parties prenantes et le maître d'ouvrage.

On verra plus loin que son niveau d'implication dans l'organisation du débat et son déroulement

peut aller très loin, lorsque les circonstances le justifient.

Le garant doit être neutre

En sa qualité de témoin, il va de soi que le garant doit être parfaitement neutre et objectif tant au cours de la concertation que dans le rapport qu'il fera de sa mission à la CNDP.

Ce double souci doit transparaître dans ses paroles comme dans ses écrits, mais aussi inspirer sa conduite. Il évitera par exemple d'apparaître publiquement en compagnie de représentants du maître d'ouvrage ou de se montrer excessivement familier avec les équipes qui portent le projet.

Enfin, le garant doit concevoir son rapport à la CNDP comme un élément essentiel à l'instruction de l'avis que rendra la CNDP sur la concertation. Aussi veillera-t-il à penser et à rédiger ce rapport en conséquence.

3. Du superviseur à l'organisateur. L'indispensable liberté d'action du garant

Nous avons vu que la loi du 27 février 2002 fixe un cadre assez peu contraignant à l'organisateur (la CNDP) et surtout à l'animateur (la CPDP) d'un débat public. La CNDP confère à la commission particulière un important degré de liberté.

De la même façon, il convient de ne pas définir de manière trop rigide et trop précise la fonction de garant. Aucun cadre immuable n'est imposé à la mission dont il est chargé : à lui principalement d'en tracer les contours, en fonction du constat qu'il est amené à établir. La diversité des expériences conduites jusqu'à présent témoigne largement de cette nécessaire souplesse.

La prise de connaissance du dossier de saisine, les premiers contacts avec le maître d'ouvrage et les acteurs (élus, associations, chambres diverses, etc.), la lecture de l'éventuelle analyse de contexte commandée par le maître d'ouvrage, etc., doivent lui permettre d'en préfigurer plus précisément les limites.

La mission du garant peut prendre des formes diverses, qui se définiront en fonction de nombreux éléments d'appréciation.

Ce sont, pour ne citer que les principaux : l'ampleur et les caractéristiques du projet ; l'accueil qui lui est réservé par la population ; le degré de concertation dont le projet a pu être l'objet par le passé ; la stature du maître d'ouvrage et son image auprès de la société locale ; le contexte social et politique du territoire concerné, etc.

Le contexte orientera le garant vers l'attitude la mieux adaptée, se situant entre deux pôles extrêmes.

Les deux termes d'une large échelle

Une simple mission de supervision.

Le maître d'ouvrage définit seul les conditions dans lesquelles sont mises en œuvre les modalités proposées par la CNDP (moyens d'information et d'expression, calendrier, organisation de réunions publiques, etc.) et en informe la CNDP.

Ce schéma est celui que prévoient les actuelles dispositions législatives : l'organisation de la concertation relève de la seule responsabilité du maître d'ouvrage.

Dans ce cas, le rôle du garant se révèle relativement limité. Il se résume à veiller à ce que les objectifs mentionnés par la décision de la CNDP soient atteints :

- qualité et sincérité des informations diffusées ;
- bon déroulement de la concertation conduite par le maître d'ouvrage ;
- mise en œuvre des outils d'information et d'expression du public ainsi que de toute préconisation complémentaire éventuellement émise par la CNDP.

Le garant assure alors un conseil méthodologique et une veille qui s'opèrent à partir des informations et documents que le maître d'ouvrage s'engage à lui fournir de manière régulière.

Ce sont notamment :

- le dossier de présentation du projet ;
- le calendrier détaillé de la concertation ;
- la liste et le contenu des outils d'information ;
- la liste et les caractéristiques des outils d'expression du public ;
- le calendrier et les modalités d'éventuelles réunions publiques, auxquelles il peut assister ;
- les questions posées par le public et les réponses apportées par le maître d'ouvrage.

Si des différends portant sur l'organisation se font jour après consultation de ces documents, le garant peut être amené à trancher.

Un rôle plus actif d'organisation

Le maître d'ouvrage peut, au contraire, souhaiter – aucun texte en vigueur ne l'interdit – déléguer au garant l'organisation et le déroulement de la concertation. Cela peut être le cas dans un contexte local tendu, caractérisé notamment par une forte suspicion vis-à-vis du responsable du

projet. La concertation nécessite alors un fort engagement personnel du garant.

Dans cette hypothèse, outre les missions spécifiées ci-dessus, le garant aura la charge de :

- prendre contact avec les divers acteurs en vue de définir le périmètre et les conditions de la concertation ;
- décider des outils d'information et d'expression du public à mettre en œuvre, et s'assurer de leur fonctionnement ;
- proposer le calendrier de la concertation ;
- présider les éventuelles réunions, qu'elles soient publiques ou restreintes.

Ainsi, la mission de supervision mentionnée ci-dessus s'étoffe-t-elle d'une mission d'organisation et d'animation, à l'image - mais à moindre échelle - de celle d'une commission particulière de débat public.

Afin d'éviter toute tension au cours de la préparation et du déroulement de la concertation, les contours de la mission doivent faire l'objet d'un accord préalable avec le maître d'ouvrage.

Par ailleurs, dans cette hypothèse, le maître d'ouvrage doit mettre des moyens humains et matériels à la disposition du garant.

Pour mener à bien cette tâche, le garant peut se reporter en particulier aux premiers chapitres de ce volume et se retourner, en cas de besoin, vers la CNDP qui l'a nommé.

Un tronc commun valable en toutes circonstances

Quelle que soit la position que le garant occupe dans la concertation, son rôle consiste au minimum à s'assurer :

- de la qualité et de la sincérité des informations diffusées aux partenaires institutionnels et au public ;
- du bon déroulement de la concertation ;
- de la mise en œuvre des outils requis pour l'information et l'expression du public ;
- de la sincérité et de l'adéquation des réponses apportées par le maître d'ouvrage aux questions posées par le public,-
- d'éventuelles études complémentaires ;
- de l'application de toute autre recommandation spécifique proposée par la CNDP.

Enfin, parallèlement au compte-rendu élaboré par le maître d'ouvrage, le garant transmet à la Commission nationale son propre rapport sur le déroulement de la concertation.

4. Président de CPDP et garant : les différences. La lettre et l'esprit

La différence première entre débat public et concertation recommandée réside dans le rôle attribué au maître d'ouvrage.

D'après les textes en vigueur, c'est lui qui *définit*, sur la base des propositions de la CNDP, les modalités, le déroulement et le calendrier de la concertation. Il en résulte implicitement que cette tâche, dans la plupart des cas, n'incombe pas au garant.

Il en va différemment du président d'une CPDP qui propose à la CNDP, avec les autres membres de la commission particulière, un dispositif que celle-ci approuvera.

La seconde différence porte sur le dossier : dans un débat, la CNDP se prononce sur le caractère «suffisamment complet» du dossier de présentation du projet, établit et publie le calendrier du débat.

Il n'en va tout à fait de même en cas de concertation recommandée, puisque la CNDP est seulement informée de ces éléments par le maître d'ouvrage, bien qu'elle puisse porter une opinion sur la mise en œuvre des recommandations qu'elle avait faites.

Néanmoins, les concertations menées jusqu'à présent mettent en lumière que ces dispositions ont été interprétées en accord avec les maîtres d'ouvrage, de telle sorte que la mission du garant tend souvent à se rapprocher de celle d'un président de CPDP.

À écouter les personnes ayant eu à garantir une concertation recommandée, il apparaît que la majorité d'entre elles ne se sont pas mises autant en retrait que la lettre des textes l'aurait indiqué, mais qu'elles ont, en fait, adopté une démarche proche de celle d'un président de CPDP, tout du moins dans la phase de préparation. Elles ne se sont pas systématiquement cantonnées dans un rôle de veille.

L'attitude des maîtres d'ouvrage y contribue largement : parce qu'ils ne se jugent pas toujours compétents en matière d'organisation de la concertation, ils ont tendance à écouter le garant, considéré comme porte-parole de la CNDP, de la même manière qu'ils écoutent un président de CPDP.

On peut énumérer pour mémoire, de manière non exhaustive, les tâches auxquelles ces garants se sont effectivement livrés :

- discussions préalables avec le maître d'ouvrage sur les caractéristiques du projet ;

- travail avec lui sur le dossier destiné au public ;
- contact avec les acteurs locaux (élus, associations, milieux professionnels,...) pour définir les modalités d'organisation de la concertation ;
- implication dans l'élaboration du calendrier de la concertation ;
- définition des outils d'information (site Internet en particulier) et d'expression du public (cartes T, système questions/réponses, réunions publiques...).

En cas de réunions publiques, le garant ne les préside pas systématiquement, mais il peut être à l'occasion chargé de les animer, tout en manifestant son statut d'indépendance en se plaçant «physiquement» à l'écart du maître d'ouvrage.

Les principes fondamentaux du débat public applicables aux concertations

La mission des garants doit se dérouler dans le respect des principes généraux qui régissent le débat public, à savoir :

La neutralité : quelle que soit sa position personnelle, le garant ne prend pas parti sur le fond du projet.

La transparence : le garant veille à ce que l'information donnée par le maître d'ouvrage soit la plus complète possible et s'assure que celui-ci répond de manière adéquate aux questions que pose le public.

L'équivalence : le garant s'assure que toute personne qui souhaite s'exprimer peut le faire, qu'il s'agisse d'un institutionnel ou d'un simple citoyen.

L'argumentation : le garant veille à ce que chaque position et opinion soit étayée afin qu'elle contribue utilement au débat.

Si ce cahier de méthodologie vise à aider les garants à mieux appréhender la tâche qui les attend, il ne peut suffire à lui seul à orienter leur action.

Une visite sur le terrain, accompagnée de la maîtrise d'ouvrage et des partenaires, contribue souvent à une meilleure appréhension des réalités. À l'issue d'une telle visite, le garant, s'il ne connaît pas déjà le projet, aura une vision plus claire des problèmes soulevés.

Il est aussi fortement suggéré aux garants qui rencontrent des difficultés de prendre contact avec des personnes ayant déjà assuré des fonctions identiques, avec le secrétaire général de la CNDP, ses vice-présidents, qui seront toujours prêts à l'entendre et à le conseiller. ■