

DOCUMENT DE POSITIONNEMENT – 4 MAI 2020

Principes, formes et modalités du débat public pendant l'épidémie Covid-19

Introduction

Le Gouvernement a adopté des mesures législatives et réglementaires pour faire face à l'épidémie du Covid-19. Conformément à ces dispositions, la Commission nationale du débat public a décidé le 17 mars de suspendre toute tenue d'événement public en présentiel dans le cadre des procédures de débat public et de concertation prévues par la loi (L121-8, L121-17 CE) et se déroulant sous son égide.

La levée progressive du confinement à compter du 11 mai prochain ne sera pas synonyme de « retour à la normale ». Les rassemblements seront probablement limités pour un certain temps et il n'est pas exclu que des restrictions de circulation perdurent. Il est ainsi peu probable que des réunions publiques puissent se tenir dans des conditions normales avant plusieurs semaines, voire plusieurs mois.

Le seul recours aux outils numériques ne permettrait pas de respecter les exigences du droit à l'information et à la participation. La crise sanitaire a, en effet, remis en lumière les grandes inégalités d'accès au numérique. L'étude de l'INSEE publiée le 28 avril 2020 sur les « conditions de vie des ménages en période de confinement » confirme que le numérique ne peut constituer un outil démocratique d'accès à l'information et à la participation. En effet, 12% des personnes n'ont pas accès à Internet à leur domicile quelle qu'en soit la forme (ordinateur, tablette ou téléphone portable). Les inégalités sont territoriales puisque cette part varie selon les territoires de 14% dans les plus petites agglomérations à 8,2% en agglomération parisienne. Elles sont également sociales puisque 53% des personnes de plus de 75 ans et 34% des personnes sans diplôme ou titulaires d'un certificat d'études primaires n'ont pas d'accès au numérique chez elles. En ne se reposant que sur la participation numérique, on renforcerait les discriminations territoriales et sociales. L'exclusion totale de certaines catégories de population des démarches participatives serait totalement contraire aux exigences constitutionnelles et législatives.

Au regard de ces constats, la Commission nationale du débat public a décidé de proposer des modalités d'information et de participation dont la complémentarité doit permettre de garantir à toutes et tous un égal accès au droit à l'information et à la participation dans cette conjoncture exceptionnelle. Tel est l'objet de cette communication.

Ce Document de positionnement est un guide pour les membres de Commissions particulières de débat public, les garants.es et de manière plus générale tout maître d'ouvrage qui de manière volontaire ou obligatoire engage un processus participatif en cette période « post confinement » qui demeure exceptionnelle et à l'évolution incertaine.

Ce document vise également à faire bénéficier nos partenaires, ainsi que les acteurs de la participation de l'expérience et des enseignements tirés par la CNDP de 25 ans de débats publics et de concertations.

1 - Caractérisation du contexte

Adaptation à un contexte exceptionnel

Les présentes propositions visent à adapter les processus participatifs à un contexte exceptionnel et conjoncturel. Elles n'ont pas vocation à se substituer aux procédures normales de débat public qui reposent sur une combinaison d'outils. Ce document propose donc une version adaptée de participation citoyenne afin de permettre tout de même des échanges éclairés et approfondis entre citoyen.ne.s. Tous les outils proposés doivent être ajustés, combinés ou adaptés librement en fonction des contextes territoriaux.

Ce contexte exceptionnel se caractérise par des mesures réglementaires ou légales de limitation du nombre de participants à des événements ou réunions, ainsi que des mesures de restriction des déplacements. Ces mesures restreignent les possibilités d'organiser des réunions publiques libres d'accès.

Exigences renforcées

- Garantir à toute personne concernée d'être en capacité d'exercer son droit à l'information et à la participation

Tel est l'objectif fixé par les textes internationaux, en particulier la Convention d'Aarhus, la Charte constitutionnelle de l'environnement et le code de l'environnement (articles L.120 et suivants) auquel ce document de positionnement vise à répondre.

- Diversifier les outils participatifs

Ce document ne liste pas toutes les formes de contribution et de participation qui peuvent être envisagées. Il propose des modalités qui, conjuguées, peuvent prétendre à remplacer dans une certaine mesure les échanges d'arguments en présentiel. Cette crise sera aussi l'occasion de tester de nouveaux outils pour toucher les publics les plus diversifiés et permettre des moyens d'expression différents.

- Renforcer les outils d'inclusion.

Dans le cadre des démarches participatives, un objectif premier est de rétablir l'égalité d'information et de participation entre les décideurs et le public quel qu'il soit. Or, le contexte actuel se caractérise par les conséquences économiques et sociales de cette crise qui contribuent à fragiliser les publics les plus éloignés de la décision. Ces conséquences imposent de renforcer plus encore les dispositifs de mobilisation et d'inclusion des publics les plus fragiles et les plus éloignés de la décision publique.

2 - Les principes du droit à l'information et à la participation garanti par la CNDP

✓ OBJECTIFS ET PRINCIPES DU DÉBAT PUBLIC

LES OBJECTIFS



**INFORMER,
GARANTIR UN ACCÈS
AUX INFORMATIONS PLURALISTES**



**METTRE À DISPOSITION
LES OUTILS
POUR PARTICIPER**



**RESTITUER DE MANIÈRE FIDÈLE
ET COMPLÈTE LES RÉSULTATS
DU DÉBAT**

NOS PRINCIPES

L'INDÉPENDANCE

La CNDP est indépendante du Gouvernement, du Parlement, des collectivités territoriales et des maîtres d'ouvrage qui la saisissent

LA NEUTRALITÉ

la CNDP et les commissions particulières n'expriment pas d'avis sur le plan/programme

LA TRANSPARENCE

La CNDP veille à ce que toutes les informations et études disponibles sur le plan/programme soient mises à disposition du public. Elle peut demander la réalisation d'expertises complémentaires comprenant des informations complètes et pluralistes

L'ÉGALITÉ DE TRAITEMENT

La CNDP met tout en oeuvre pour que chaque citoyen, quel que soit son statut ou son opinion, puisse s'exprimer librement dans le respect de chacun

L'ARGUMENTATION

La CNDP veille à ce que le débat public soit l'expression de points de vue et de controverses argumentés. Ils ne sont ni un sondage, ni un référendum

Ces principes doivent demeurer l'horizon, le standard de qualité que tout dispositif, aussi adapté et revisité soit-il, doit respecter.

A ces principes s'ajoute le principe d'inclusion des publics les plus éloignés de la décision et de « la vie de la cité » qui, comme cela a été exposé précédemment, doivent faire l'objet d'une attention renouvelée et très particulière.

Le contexte exceptionnel de "post-confinement" ne peut justifier l'affaiblissement de ces principes mais au contraire leur renforcement.

Cinq points d'attention pour garantir le strict respect de ces principes :

1) Garantir un temps adapté et suffisant pour permettre aux citoyens de s'exprimer

La question des calendriers des concertations et débats fortement impactés par le Covid-19 est cruciale. S'il n'est pas question de ralentir les calendriers des projets, il est néanmoins indispensable de ne pas « amputer » le temps de la participation. Les calendriers des processus participatifs doivent intégrer les contraintes et difficultés d'organisation résultant de

l'épidémie Covid-19. Des calendriers trop raccourcis ou contraints de participation, plus spécifiquement dans le contexte actuel, ne permettraient pas une correcte information et participation du public.

2) Recueillir l'avis des publics les plus éloignés et davantage fragilisés par l'épidémie

Ces publics sont aussi très concernés par les projets, plan ou programme débattus : les outils utilisés pendant cette période exceptionnelle doivent être suffisamment diversifiés pour s'adresser à des publics aux profils différents, le risque étant que le recours massif à des consultations en ligne marginalise les publics résidents dans des zones blanches tout comme ceux peu accoutumés aux plateformes participatives.

3) Permettre des moments d'échange qualitatifs

Cet objectif exige la mise en place d'outils qui favorisent non seulement l'expression individuelle, mais aussi et surtout l'échange d'arguments et le débat entre concitoyens. Le risque serait, sinon, de réduire la participation au recueil d'avis en mettant de côté la valeur ajoutée d'échanges contradictoires.

4) Maintenir des dispositifs permettant une interpellation ou un questionnement des porteurs du projet.

Il est crucial que les dispositifs adaptés soient en mesure de permettre au public d'interroger *en direct* le porteur du projet : non seulement donner un avis mais aussi débattre avec lui.

5) Différencier les outils proposés

Le risque est de privilégier le tout numérique, avec une amplification des biais et des limites propres à cette modalité. Les plateformes participatives et les consultations en ligne ne peuvent pas assurer à elles seules un tour des arguments et des points de vue suffisant pour éclairer le décideur.

Ces cinq points d'alerte nous semblent fondamentaux, même si les autres principes et bonnes pratiques de débat restent pertinents : structurer le débat dans le temps, et en rendre compte de manière transparente ; rendre accessible et compréhensible l'information communiquée par le responsable du projet ou du plan, etc.

3 - Suggestions d'outils et de dispositifs d'information et de participation

Modalité de débat classique	Outils et dispositifs adaptés au contexte exceptionnel
<p><i>Partager et échanger dans un espace physique</i></p> <p>Cible principale : les publics les plus éloignés</p> <p>Les débats en présence physique : les débats en présence restent un moment très riche, fécond et incontournable.</p> <p>Dans le plus strict respect des consignes gouvernementales, nous proposons des idées de formats en nombre restreint (à définir selon les consignes précises) qui pourraient s'appliquer à la période post-confinement.</p> <p>L'objectif ici de certains dispositifs proposés et adaptés comme le 3 et le 6 est de renforcer la dimension « d'aller vers » via un échange en physique à nombre réduit ou via des outils qui permettent une expression des personnes les plus éloignées.</p>	<p>1. Débats autoportés Possibilité pour tout acteur qui le souhaite d'organiser, à son initiative et auprès de son public cible, un moment d'échange et de faire remonter les résultats à la CNDP. Il peut s'agir de réunion en présence physique ou numérique (voir les kits de débat proposés par la Cndp)</p>
	<p>2. « <i>On en parle entre nous</i> » Afin de recueillir la parole du plus grand nombre sans demander l'organisation d'événements spécifiques il s'agit d'investir les moments de sociabilité <i>déjà existants</i> que peuvent constituer les déjeuners entre collègues sur les lieux de travail, les diners en famille, ou entre amis etc., Cela consiste à proposer de réserver lors de ces moments un instant pour échanger sur le sujet et répondre collectivement à, par exemple, un petit questionnaire (le questionnaire ouvert permet de faciliter la restitution, il peut être accessible sous forme d'appli par exemple, il suffit qu'un seul des participants ait un smartphone).</p>
	<p>3. Enquête de « débatteurs » Personnel ou membre de CPDP ou des instances participatives existantes (conseils citoyens, conseils de quartier, etc) qui se déplace pour recueillir l'avis d'un riverain, d'une personne concernée ou ayant souhaité s'exprimer. Les synthèses de ces enquêtes qualitatives doivent être mises en ligne.</p>
	<p>4. « <i>Le débat à côté de chez vous</i> » Il s'agit d'organiser des moments d'échanges dans des cours d'immeuble, ou des permanences dans certains lieux publics, ou échanger avec les personnes après leurs courses.</p>
	<p>5. « <i>Le 1-1-15</i> » Il s'agit de réunir pour 1 heure, autour d'1 thème, 15 personnes (et permettre ainsi une correcte distance physique) afin de débattre du projet. Les</p>

	<p>participants peuvent être tirés au sort tout comme des personnes qui s'inscrivent spontanément pour participer.</p>
<p><i>Partager et échanger dans un espace immatériel</i></p> <p>Cible principale : grand public</p> <p>Le débats à distance : il s'agit de dispositifs qui se basent à la fois sur des outils en ligne et sur des envois postaux. Ils visent à mettre en relation, à faire échanger le public ou à recueillir son avis à travers les moyens de télécommunication et postaux.</p>	<p>6. « <i>Murs d'expression mobiles</i> » Cet outil peut être utilisé à la place ou en plus des permanences, avec une ou deux personnes présentes qui les animent. (Grands metaplans permettant d'écrire des avis et contributions dessus, puis des réactions et commentaires). Les animateurs écrivent pour les participants, pour regrouper, reformuler etc.</p> <p>7. <i>Centre d'appel</i> L'objectif est de permettre au public d'obtenir des informations sur le projet/plan ou programme ; de répondre à un questionnaire qualitatif ; de dicter un avis/commentaire. Il ne s'agit pas d'un centre d'appel classique, mais d'un dispositif téléphonique de médiation numérique.</p> <p>8. <i>Atelier- débat à distance</i> Il s'agit de réunir des mini-publics en visio (Skype, Zoom, Klaxoon, Jitsi etc.) en utilisant aussi la fonction commentaires ou en présentiel physique si le petit nombre de participants permet de respecter les consignes sanitaires. Cela peut permettre de réunir des acteurs ayant différents points de vue et de les faire débattre. Il faut toujours prévoir une animation par un organisateur.</p> <p>9. « <i>Table ronde</i> » ou <i>Emissions radio/podcast/directe FB/TV locales</i> faisant dialoguer des experts ou parties prenantes ou le MO et permettant au public de les suivre et de poser des questions en direct</p> <p>10 ; <i>Envoie carte T gratuite</i> par la Poste à retourner aux organisateurs de débat</p> <p>11. <i>Forum en ligne</i> avec la présence du maître d'ouvrage, afin de répondre à des questions de compréhension du projet</p>

<p><i>S'organiser et se mobiliser de manière plus ludique, temporaire et participative</i></p> <p>Cible principale : les publics les plus jeunes</p> <p>Le débats flash et sur les réseaux sociaux Au-delà des plateformes participatives classiques et largement utilisées à l'heure actuelle, il s'agit d'utiliser toutes les ressources du numérique pour permettre d'atteindre un public de plus en plus large</p>	<p>12. Enquête collaborative Il s'agit de former une petite équipe de 3 à 6 personnes chargées d'approfondir un aspect du débat pour mieux se saisir des enjeux et formuler leur positionnement : lectures croisées, décryptages, interviews d'acteurs puis <i>debriefs</i> collectifs. L'objectif est de produire une petite enquête et d'en tirer une conclusion qui prendra la forme d'une contribution.</p> <hr/> <p>13. Défis en ligne Sur les réseaux sociaux ou par d'autres biais, et au sein d'une communauté d'acteurs, encourager les internautes à partager leurs arguments sur un sujet (par exemple, un argument par jour pendant 5 jours) et à désigner une personne de son entourage professionnel ou personnel à faire de même, en chaîne.</p>
--	---

La nécessaire mobilisation préalable

Tous ces outils, comme tous les outils traditionnels de débat, pour être efficaces et féconds nécessitent une mobilisation importante du public. Il est donc nécessaire de différencier les actions de mobilisation pour atteindre un public large mais aussi le plus varié possible.

Quelques suggestions :

- Mobiliser davantage via la presse (si les déplacements seront réduits, il vaut mieux ne pas tout miser sur une campagne d'affichage),
- Boitage de newsletters explicitant les modalités envisagées et l'avancement des débats/ concertations,
- Développer les contenus sponsorisés sur les réseaux sociaux,
- Renforcer l'implication des médias régionaux (TV, radio) dans les débats.

ANNEXE 1

COMMUNICATION DU 17 MARS 2020

CORONAVIRUS

A la suite des annonces du Président de la République du lundi 16 mars 2020, la Commission nationale du débat public décide d'appliquer les consignes suivantes :

1 - Aucune réunion en présentiel, quelle que soit sa forme, ne peut se tenir jusqu'à nouvel ordre, ni à la Commission nationale du débat public, ni dans le cadre des débats publics ou des concertations. L'activité de la CNDP, des commissions particulières et des garant.e.s se poursuit uniquement sous forme de télétravail ou numérique.

2 - Les membres de la CNDP, les membres de commissions particulières ainsi que les garant.e.s ne doivent utiliser que les outils "audio", "visio" et numériques dans le cadre de leur travail ou de leurs missions.

3 - La CNDP considère que les concertations ne sauraient se tenir uniquement sous forme numérique. Néanmoins, dans les circonstances exceptionnelles actuelles, pour les concertations déjà en cours et s'il est établi que leur date de clôture ne peut être décalée, les garant.e.s veilleront à ce que les modalités de concertation sous forme numérique permettent d'une part de toucher un public le plus large possible, et surtout les publics les plus éloignés de la décision, et d'autre part qu'elles soient un lieu d'échange d'arguments et non un simple recueil d'avis ou d'opinions.

4 - Les débats publics doivent intégrer des modalités de participation en présentiel. Sauf exception, il est privilégié de décaler le calendrier des débats publics. Ces nouvelles modalités seront précisées pour chaque débat par une décision de la Commission nationale. Compte tenu de ce report d'activité imposé par la crise sanitaire que traverse notre pays, les équipes des secrétariats généraux concernées seront placées en principe en chômage partiel.

5 - L'urgence le justifiant, toutes les décisions de la Commission nationale seront adoptées, jusqu'à nouvel ordre par consultation numérique. Les restrictions à cette pratique, prévues à l'article 4 du règlement intérieur, sont levées jusqu'à nouvel ordre.

La Présidente



Chantal JOUANNO

ANNEXE 2

COMMUNICATION DU 1^{ER} AVRIL

IMPACT DE L'ORDONNANCE N°2020-306 SUR LES PROCEDURES EN COURS

1- Rappel du contexte légal

Les articles 6 et 7 de l'ordonnance n°2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période intéressent la CNDP.

Rappel : l'état d'urgence sanitaire est déclaré pour la période comprise entre le 24 mars et le 24 mai 2020. La durée de cette période peut être prorogée par la loi et raccourcie par décret en conseil des ministres.

Résumé de l'économie de l'ordonnance :

L'ordonnance dispose que les délais sont suspendus durant la période d'état d'urgence sanitaire + un mois, soit jusqu'au 24 juin 2020 à ce jour. Elle retient par ailleurs la date du 12 mars 2020 comme point de départ des mesures qu'elle prévoit.

Elle suspend le cours des délais s'appliquant aux procédures administratives. Mais la durée totale du délai reste inchangée : la période de suspension est mise entre parenthèses au regard de la computation du délai.

Deux cas de figure doivent être distingués :

- Lorsque le délai était en cours à la date de la suspension, il est interrompu à cette date et court à nouveau au terme de la suspension, pour la durée restant à courir ;
- Lorsque le délai n'avait pas commencé à courir, son point de départ est reporté au terme de la suspension.

Article 7 : "Sous réserve des obligations qui découlent d'un engagement international ou du droit de l'Union européenne, les délais à l'issue desquels une décision, un accord ou un avis de l'un des organismes ou personnes mentionnés à l'article 6 peut ou doit intervenir ou est acquis implicitement et qui n'ont pas expiré avant le 12 mars 2020 sont, à cette date, suspendus jusqu'à la fin de la période mentionnée au I de l'article 1er.

Le point de départ des délais de même nature qui auraient dû commencer à courir pendant la période mentionnée au I de l'article 1er est reporté jusqu'à l'achèvement de celle-ci.

Les mêmes règles s'appliquent aux délais impartis aux mêmes organismes ou personnes pour vérifier le caractère complet d'un dossier ou pour solliciter des pièces complémentaires dans le cadre de l'instruction d'une demande ainsi qu'aux délais prévus pour la consultation ou la participation du public."

2 - Impacts sur les procédures CNDP en cours

S'agissant des débats publics et des concertations relevant du L.121-8 pour lesquels la CNDP doit adopter le calendrier et les modalités, il est acté que ces procédures sont suspendues jusqu'à nouvel ordre. Elles reprendront pour la durée restant à courir à une date fixée par décision de la CNDP tenant compte du contexte spécifique de chaque procédure.

S'agissant des concertations relevant du L.121-8 pour lesquels la CNDP ne doit pas adopter le calendrier et les modalités et celles relevant du L.121-17, ainsi que des nouvelles saisines, en application des dispositions de l'article 7 de l'ordonnance, la CNDP constate que :

Cas n°1 : le délai expire entre le 12 mars 2020 et le 24 juin 2020

- Saisines reçues dont le délai d'examen par la CNDP se termine après le 12 mars : les délais opposables à la CNDP sont suspendus jusqu'au 24 juin pour la durée restant à courir. La CNDP peut néanmoins adopter des décisions avant le terme opposable, dans le respect des exigences du code de l'environnement, considérant que cette période n'interdit pas de préparer des concertations ou débats publics.
- Clôture de la concertation : cette clôture est sous la seule responsabilité du maître d'ouvrage. La CNDP ne peut lui imposer de suspendre la procédure, mais l'incitera vivement à le faire pour éviter le risque juridique d'une inégalité de traitement des citoyens souhaitant participer (fracture numérique, autres préoccupations liées à la crise...). Par contre, le délai d'un mois pour la rédaction du bilan par le garant ne court qu'à compter du 24 juin.
- Rédaction du bilan : le délai opposable au garant est suspendu jusqu'au 24 juin et ne recommence à courir qu'à compter de cette date. Si par exemple, le garant devait produire son bilan le 27 mars (soit 15 jours après le 12 mars), il lui reste un délai de 15 jours qui sera reporté à compter du 24 juin. Ainsi, pourra-t-il publier son bilan jusqu'au 9 juillet 2020.
- Décision du maître d'ouvrage suite au bilan de la concertation : le délai opposable au maître d'ouvrage est suspendu jusqu'au 24 juin et ne court à nouveau pour la partie restant à courir, qu'à compter de cette date.

Cas n°2 : le point de départ du délai est fixé entre le 12 mars 2020 et le 24 juin 2020

Ces cas concernent les nouvelles saisines, le point de départ des délais de rédaction des bilans, le point de départ des délais de décision des maîtres d'ouvrage à l'issue d'une concertation. Dans tous les cas, le délai opposable à la CNDP (et par conséquent aux garants) ou aux maîtres d'ouvrage ne commencera à courir que le 24 juin 2020.

Remarque finale : les dates données dans ces exemples devraient être revues si l'état d'urgence sanitaire était abrégé ou allongé.