Les contresens de la consultation locale

Le 26 juin dernier, les habitants de Loire-Atlantique ont approuvé par référendum le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes à 55,17 %. Au-delà de ce résultat il faut revenir sur les modalités, critiquables, de cette consultation, et sur son sens au regard des enjeux de démocratie environnementale.

Florence DENIER-PASQUIER, secrétaire nationale de France Nature Environnement

Le 11 février 2016, François Hollande annonçait, lors de son interview télévisée, la tenue d'un « référendum local » sur le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes (NDDL) (Loire-Atlantique). A la recherche d'une onction démocratique pour sortir politiquement du plus vieux conflit environnemental de France, cette annonce présidentielle surprit la plupart des partisans et des opposants au projet.

Le 26 juin, les habitants de Loire-Atlantique approuvaient ce « transfert » de l'aéroport à 55,17 % des suffrages exprimés, avec une participation de 51,08 %. Le résultat de ce qui s'est transformé, au fil des aménagements, du Code de l'environnement en « consultation locale », est un fait. Il n'empêche pas de revenir à la fois sur son contexte procédural, sur ses choix d'organisation ainsi que sur son sens global au regard des enjeux d'aménagement du territoire et de l'articulation avec les procédures en cours.

Au lendemain du décès de Rémi Fraisse le 26 octobre 2014, sur le site de Sivens, et suite aux interpellations de France Nature Environnement (FNE), soulignant le malaise profond lié au processus décisionnel environnemental, le président de la République a annoncé le lancement d'un chantier de rénovation du dialogue environnemental. La Commission spécialisée du Conseil national de la transition écologique (CNTE), rassemblant l'ensemble des parties prenantes, a alors été chargée de conduire ce chantier, sous la présidence du sénateur Alain Richard. Les résultats de ces travaux ont donné lieu à un colloque national « Démocratie participative et modernisation du dialogue environnemental », le 5 mai 2015, présidé par Ségolène Royal, puis à la publication le 3 juin 2015 du rapport de cette Commission, titré « Démocratie environnementale : débattre et décider », couramment appelé « rapport Richard ».

Une procédure faisant fi des « précautions »

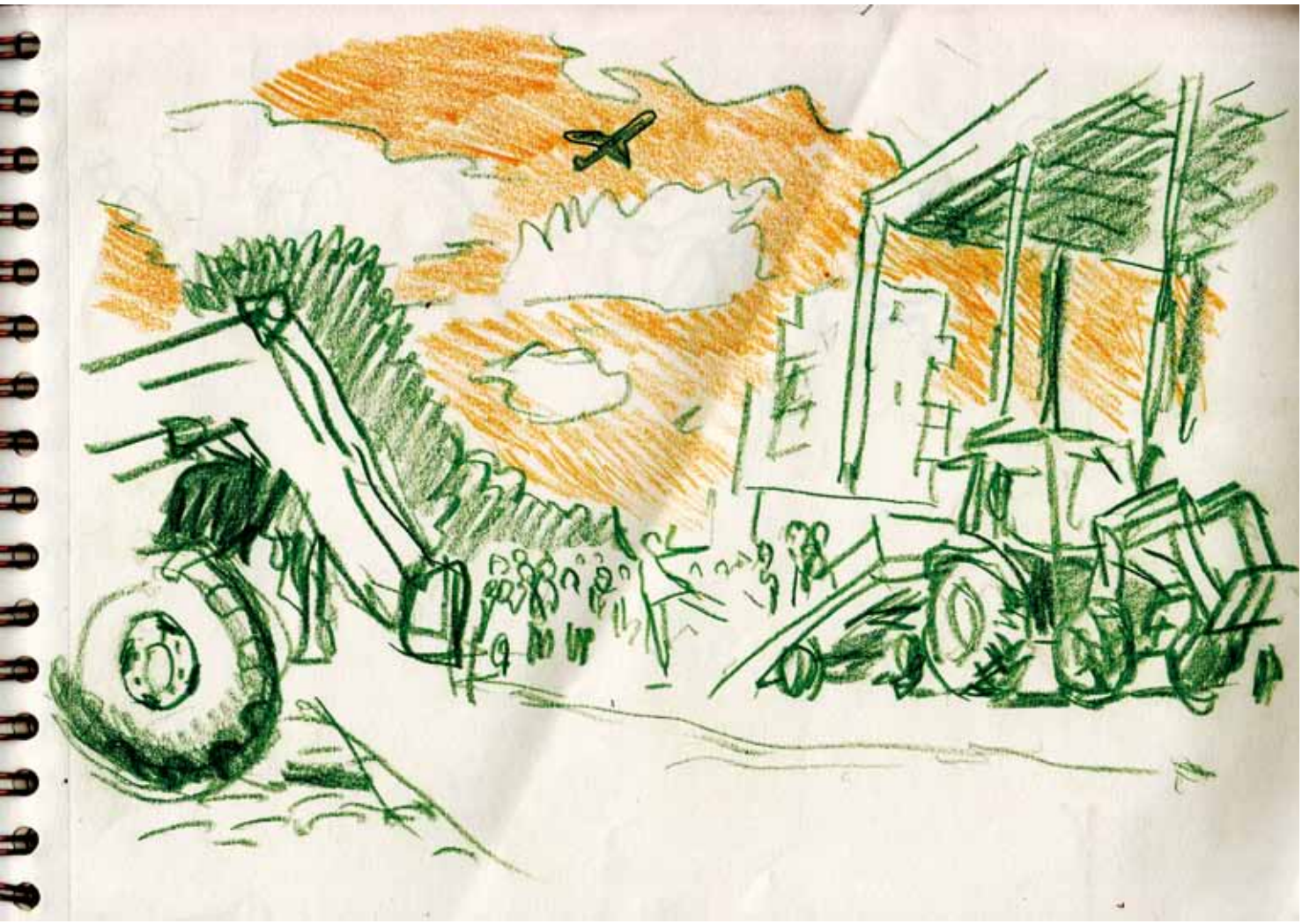
Ce rapport, remis au président de la République et à la ministre de l'Ecologie, contient, conformément à la commande de celui-ci un chapitre 4 consacré à « L'appel au vote des citoyens ». L'essentiel des limites et des conditions de l'utilisation de la consultation directe y est rappelé, en soulignant que la création éventuelle de cette nouvelle procédure suppose de prendre des « *précautions indispensables* » : consultation portant sur un projet de décision précis, dossier d'information comprenant des contributions pluralistes et mis à disposition suffisamment tôt, etc. Un premier projet d'ordonnance reprenant ces conclusions prudentes a alors été préparé et soumis à un premier vote du CNTE, qui s'est montré favorable.

> ***« Le choix opportuniste du périmètre de la consultation (réduit au seul département de Loire-Atlantique) a été dicté par des sondages indiquant que cet échelon était potentiellement le plus favorable au « oui ». »***

A l'annonce d'un référendum sur le projet NDDL, FNE, ainsi que des juristes spécialisés, ont immédiatement souligné qu'il n'existait aucun support légal pour pouvoir l'organiser. Après beaucoup d'atermoiements, le gouvernement a adapté le projet d'ordonnance précité, mettant hors jeu la plupart des « *précautions indispensables* » issues du rapport Richard. Adoptée dans l'urgence, en passant outre les avis cette fois-ci défavorables du CNTE et de la Commission nationale d'évaluation des normes, l'ordonnance du 21 avril 2016 instaure dans le droit français un mécanisme taillé sur mesure pour le projet d'aéroport. Il est aussi probable qu'elle excède les limites de l'habilitation donnée par la loi[1], qui autorise le gouvernant à modifier la partie législative du Code de l'environnement.

Pour que la consultation permette un résultat acceptable, trois conditions d'organisation étaient nécessaires : un périmètre

(1) Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, article 106.



© SKIPPY, LICENCE CC

de consultation adapté au projet, une question offrant un choix clair et une information du public lui permettant d'appréhender l'ensemble des enjeux. Malheureusement, aucune de celles-ci n'a été observée pour le vote du 26 juin 2016 [2].

Un périmètre incohérent et étriqué

Réduit par le décret d'organisation [3] au seul département de Loire-Atlantique, le périmètre de la consultation apparaît incohérent et étriqué. En effet, le projet d'aéroport dit du « Grand Ouest » (AGO) à Notre-Dame-des-Landes est porté depuis des années par un syndicat mixte aéroportuaire composé de deux régions (Bretagne et Pays-de-la-Loire), de cinq départements (Loire-Atlantique, Ille-et-Vilaine, Morbihan, Mayenne et Maine-et-Loire), de cinq agglomérations (dont celles de Rennes et d'Angers, situées hors Loire-Atlantique) et dix communautés de communes. Celles-ci, comme l'Etat, participent à son financement.

Le prétexte invoqué pour la restriction à l'échelle uni-départementale était l'analogie avec le périmètre de l'enquête d'utilité publique. Pourtant, la participation à cette dernière est ouverte à quiconque est intéressé par un projet, qu'il soit riverain, citoyen national ou même européen, contrairement à la consultation locale, qui ferme le vote à des personnes pourtant concernées puisqu'impliquées au moins par le financement du projet. En fait, le choix opportuniste de ce périmètre était dicté par des sondages indiquant que cet échelon était potentiellement le plus favorable au « oui »…

Ce choix d'une procédure étriquée tente de réduire à un banal conflit local ce qui relève d'enjeux plus globaux, six mois après l'accord de Paris sur le climat ! La création d'un nouvel aéroport devrait logiquement s'inscrire dans une politique d'aménagement définie au niveau national, permettant de garantir une cohérence avec la politique globale de la France en matière de transports et de réduction des gaz à effet de serre, les transports représentant un tiers de nos émissions de CO2.

Le projet d'aéroport ne s'inscrit pas dans une approche globale d'aménagement durable du territoire, ce que prouve le défaut d'évaluation environnementale stratégique pourtant exigée par le droit européen de l'environnement.

Une négligence des alternatives

Dans un sondage comme dans un référendum, celui qui détient le pouvoir est celui qui pose la question, non celui qui y répond. Ainsi, le projet d'ordonnance ne prévoit qu'une réponse binaire, par oui ou par non, à une question ainsi libellée : « Etes-vous favorable au projet de transfert de l'aéroport de Nantes Atlantique sur la commune de Notre-Dame-des-Landes ? ». La rédaction de la question élude le fait que l'actuel aéroport de Nantes Atlantique va normalement continuer de fonctionner pour le fret industriel d'Airbus ; ce n'est donc pas un transfert mais bien un deuxième aéroport qu'il est prévu d'aménager à NDDL.

De plus, juste avant la consultation, un rapport d'expertise du ministère de l'Ecologie [4] pointait que l'étude des alterna-

(2) Voir la tribune signée par Denez L'Hostis (FNE) et Bernard Chevassus-au-Louis (Humanité et Biodiversité), « C'est une consultation locale totalement bâclée », parue dans *Le Monde* du 24 juin 2016.

(3) Décret n° 2016-503 du 23 avril 2016.

(4) CGEDD, « Etude sur les alternatives pour le développement aéroportuaire du Grand Ouest », avril 2016 (www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/etude-sur-les-alternatives-pour-le-developpement-a2173.html).

tives avait été systématiquement écartée depuis le débat public de 2002, et que le projet de Notre-Dame-des-Landes apparaissait « *surdimensionné* ». Il soulignait en conclusion que deux autres options étaient susceptibles de répondre aux besoins : l'agrandissement et la rénovation des installations actuelles de Nantes Atlantique, ou un projet à Notre-Dame-des-Landes redimensionné à une seule piste, « *permettant de réduire les coûts et les impacts environnementaux et fonciers* ».
En toute cohérence, il aurait fallu que la question posée permette aux citoyens d'exprimer un choix entre les trois options envisageables, comme il est prévu dans les « votations » suisses portant sur des projets d'aménagement. Après des prises de position contradictoires entre les ministres, la Commission nationale de débat public (CNDP) consulta le gouvernement qui précisa que la notion de transfert recouvrait uniquement le projet initial à deux pistes. Sachant que l'option du maintien à Nantes Atlantique n'avait jamais été sérieusement documentée préalablement, c'est bien une question sans alternative qui a été posée aux habitants de Loire-Atlantique le 26 juin dernier.

De piètres conditions d'information préalable

Dans ce contexte controversé, la CNDP se vit confier par l'ordonnance précitée l'élaboration du dossier d'information, lequel devait comprendre un « *document de synthèse présentant de façon claire et objective le projet, ses motifs, ses caractéristiques, l'état d'avancement des procédures, ses impacts sur l'environnement et les autres effets qui en sont attendus* ». La CNDP improvisa une méthode de travail pour assumer cette nouvelle mission, multipliant les auditions, sans parvenir à l'exhaustivité. Le document produit ne parvint pas à une comparaison synthétique entre les options en présence, préférant une juxtaposition des avis favorables et défavorables et laissant peu de place au rapport d'expertise du ministère de l'Ecologie. En réaction à la citation de ses travaux sans avoir été auditionné par la CNDP, l'Atelier citoyen – collectif ayant fourni une tierce expertise sur la modernisation possible de Nantes Atlantique – publia une analyse très critique du document de la CNDP, considéré comme partial, voire malhonnête [5].
Au-delà du contenu, les conditions d'information officielle sont critiquables car le document d'information n'était consultable que sur Internet et non distribué à domicile, et dans un délai d'à peine plus de quinze jours avant le vote, seule contrainte fixée par l'ordonnance.

> ***« Les procédés référendaires apparaissent inadaptés aux enjeux environnementaux des projets d'infrastructures : la consultation binaire sur ces dossiers complexes et controversés va à contre-sens d'une vraie démocratie environnementale, où les alternatives doivent être posées et documentées en amont. »***

La non-prise en compte des procédures en cours

Ces conditions déplorables d'organisation de la consultation locale du 26 juin s'ajoutent à des années de procédures prétendument participatives, de travaux de la Commission du dialogue aux engagements non suivis… [6] ainsi qu'à des recours juridiques encore en cours devant les juridictions nationales et qui se poursuivent normalement. Que se passera-t-il, si l'illégalité du projet est confirmée, alors que le vote a été favorable au transfert ?
Surtout, ce projet souffre d'une autre insuffisance majeure : il ne s'inscrit pas dans une approche globale d'aménagement durable du territoire, ce que prouve le défaut d'évaluation environnementale stratégique pourtant exigée par le droit européen de l'environnement. Ceci a conduit la Commission européenne à ouvrir une procédure d'infraction contre la France qui, pour tenter de régulariser cette situation, a proposé d'insérer cette évaluation stratégique « préalable au projet » dans la procédure de révision du Scot [7] Nantes Saint-Nazaire, territoire au sein duquel se situe le projet d'aéroport. Avant sa soumission à enquête publique à l'automne, l'autorité environnementale nationale vient d'émettre un avis relativement critique sur ce Scot, jugeant l'examen des incidences du projet d'aéroport « *relativement lacunaire* », et estimant peu exigeant son niveau d'encadrement au regard notamment de la consommation d'espace et de l'organisation des transports. Cette actualité ne fait que confirmer que le vote du 26 juin ne s'est déroulé que sur une approche partielle des enjeux liés au projet…

La consultation, simulacre démocratique

Dans son article « L'équivoque référendaire » [8], le constitutionnaliste Dominique Rousseau soulignait que « *le référendum n'est pas l'incarnation de la démocratie directe que beaucoup veulent y voir. Acte d'acclamation plus que de participation réelle aux affaires de la cité, il doit être encadré par des dispositifs juridiques qui en limitent le champ d'application* ». Malheureusement, une des séquelles de cette improvisation pour cette consultation locale est la modification durable du Code de l'environnement afin d'y inscrire cette procédure immature, à rebours des recommandations issues de la Commission gouvernementale sur la démocratie environnementale censées la justifier.
Les procédés référendaires apparaissent particulièrement inadaptés aux enjeux environnementaux des projets d'infrastructures : la consultation binaire sur ces dossiers complexes et controversés va à contre-sens d'une vraie démocratie environnementale, où les alternatives doivent être posées et documentées en amont, afin que la balance entre plusieurs dimensions de l'intérêt général (transports, emplois, climat, biodiversité…) puisse s'opérer de façon rationnelle [9]. ●

(5) www.ateliercitoyen.org/index.php/2016/06/14/cndp/.

(6) Voir Françoise Verchère, « Notre-Dame-des-Landes : la fabrication d'un mensonge d'Etat », Tim buctu éditions, 2016.

(7) Schéma de cohérence territoriale.

(8) In *La Vie des idées*, 22 avril 2014 (www.laviedesidees.fr/L-equivoque-referendaire.html).

(9) Pour un développement de cette analyse, voir www.humanite-biodiversite.fr/document/notre-dame-des-landes-et-l-interet-general.