



Concertation publique sur l'évaluation environnementale stratégique environnementale des effets cumulés du projet de l'aéroport du Grand Ouest et des projets connexes

Déposition des associations France Nature Environnement, FNE Pays de la Loire, Bretagne Vivante – SEPNEB, Ligue pour la Protection des Oiseaux 44, SOS Loire-Vivante / ERN France, Eau et Rivières de Bretagne

Mise en demeure par la Commission européenne le 16 avril 2014 de se conformer aux exigences de la directive 2001/42/CE s'agissant de l'évaluation environnementale de la stratégie d'aménagement du Grand Ouest, l'Etat Français a mis en ligne le 23 octobre 2015 sur le site internet de la préfecture de Loire-Atlantique une « *synthèse environnementale portant sur le projet d'Aéroport du Grand Ouest, sa desserte routière et les projets connexes, sur le territoire de proximité* ».

Bien que cela ne soit explicitement indiqué nulle part, l'Etat semble solliciter du public la présentation d'observations à ce titre.

Nos 6 associations de protection de l'environnement formulent les observations suivantes :

1. Sur les modalités de la « concertation publique »

L'effort de transparence fourni par l'Etat quant aux modalités et aux objectifs de la présente « concertation publique » est proche du néant.

Tout d'abord, on note qu'il n'est pas expliqué dans le cadre de quelle procédure réglementaire est réalisée cette « concertation publique » :

- Le terme de concertation publique peut renvoyer à la procédure alternative au débat public prévue à l'article L. 121-10 du code de l'environnement. L'absence de toute saisine de la commission nationale du débat public semble néanmoins rejeter cette hypothèse ;
- Ce terme est également employé à l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme pour désigner la concertation préalable à l'approbation d'un des documents visés par l'article en question, parmi lesquels on trouve le schéma de cohérence territoriale

(SCOT). Le lien apparent fait entre le document soumis à « concertation » et le SCOT Nantes – Saint-Nazaire pourrait accréditer cette hypothèse. Néanmoins, c'est à la collectivité en charge de l'élaboration du document en question qu'est assignée l'organisation de cette concertation, qui est ici mise en œuvre par l'Etat et non par le syndicat mixte du SCOT de la métropole Nantes – Saint-Nazaire ;

- La présence de la page de la « concertation » au sein de la rubrique « Participation du public aux décisions ayant une incidence sur l'environnement » du site internet de la préfecture de Loire-Atlantique, traditionnellement réservée aux consultations réalisées au titre des articles L. 120-1 et L. 120-1-1 du code de l'environnement (décisions individuelles et non individuelles ayant une incidence sur l'environnement), pourrait également faire penser à l'organisation d'une consultation à ce titre. L'utilisation du terme « concertation » et l'absence des modalités traditionnellement observées par la préfecture de Loire-Atlantique au titre des consultations précitées fait là encore penser que ce n'est pas l'une de ces procédures qui a été suivie ici ;

S'agit-il alors d'une « concertation » menée en dehors de tout cadre réglementaire ?

On note qu'il est pour le moins inhabituel que l'Etat soumette à « concertation » des documents annexés au porter-à-connaissance qu'il réalise dans le cadre de l'élaboration d'un document d'urbanisme. Une explication quant au cadre de cette « concertation » était indispensable.

Quelle que soit la procédure dans laquelle s'insère cette « concertation », on ne peut que constater qu'elle ne respecte pas les modalités élémentaires de transparence prévues tant par les textes issus de l'Union Européenne que par le droit français :

- En premier lieu, aucune publicité n'a été faite de cette procédure de participation ;
- Par suite de ce que nous avons indiqué précédemment, il n'est aucunement fait mention des textes régissant la procédure ici organisée ;
- Il n'est pas indiqué à quelle fin est réalisée la « concertation » en question. Le public n'est pas mis en mesure de connaître les raisons pour lesquelles on sollicite son avis, rendant difficile sinon impossible la présentation d'observations quant au document mis en ligne. Demande-t-on un avis quant à la qualité du document ou quant à une décision qui y ferait suite ? La « concertation » est-elle organisée dans le cadre de la révision du SCOT Nantes – Saint-Nazaire ? De la mise en place d'une stratégie du Grand Ouest articulée autour du projet d'aéroport, stratégie pourtant déjà entièrement actée ? Du projet d'aéroport lui-même ? Le fait qu'aucun projet de décision ne soit joint au document mis en « concertation » ne facilite évidemment pas la réponse à ces questions ;

- À supposer que des avis aient été émis par certains services de l'Etat, l'autorité environnementale ou certaines collectivités territoriales, ces avis ne sont pas joints au document mis en ligne ;
- Il n'est pas fait mention des délais pendant lesquels le public peut livrer ses observations. Si l'on peut supposer de la date de création de l'article que la « concertation » a démarré le 23 octobre 2015, rien n'est indiqué quant à la date limite de présentation des observations. Il est plus que fréquent que le public mette à profit tout le temps de durée d'une procédure de participation du public pour étudier attentivement le dossier de consultation et réponde dans les derniers jours de la procédure : cette opacité quant à la durée de la « concertation » est évidemment plus que préjudiciable à une bonne participation. Par prudence, nos associations ont préféré présenter leurs observations dans un délai relativement court, mais auraient peut-être pu passer un temps plus important à analyser le document si elles avaient été informées de la durée de la « concertation ».

Ceci marque le mépris manifeste de l'Etat pour l'information et la participation du public dans le cadre de la stratégie d'aménagement du Grand Ouest, information et participation dont l'Etat estime qu'elles ne peuvent que nuire à l'accomplissement de cette stratégie.

L'opacité de la procédure en cours est d'autant plus grave qu'il ressort de la procédure en cours devant la commission des pétitions du Parlement Européen que l'Etat entend par le biais de ce document tenter de régulariser la situation d'infraction dans laquelle il se trouve au regard de la directive 2001/42/CE. L'infraction en question est liée à l'absence d'évaluation environnementale de la stratégie d'aménagement du Grand Ouest et, *a fortiori*, l'absence d'information et participation du public quant à cette évaluation.

Si nos associations sont parties à cette procédure européenne, ce n'est pas le cas du grand public, qui n'a donc aucune idée des motifs sous-jacents de la « concertation » en cours.

À supposer même que la présentation d'une évaluation environnementale à un stade si avancé d'accomplissement de la stratégie en question réponde aux exigences du droit de l'Union Européenne, ce que nos associations contestent entièrement (*cf. infra*), la mise en ligne en catimini de la synthèse environnementale proposée dans le cadre de cette « concertation » ne saurait évidemment suffire à satisfaire aux exigences de participation du public sur un sujet si important. La définition de la stratégie d'aménagement du Grand Ouest, dont le projet d'aéroport est un élément moteur, ne saurait se limiter à un tel simulacre d'association du public à la prise de décision publique.

Si l'Etat souhaitait via cette mise en « concertation » donner à la Commission Européenne des gages de transparence autour de l'élaboration de l'évaluation environnementale de la stratégie d'aménagement du Grand Ouest, il était indispensable qu'il examine la régularité d'une telle procédure au regard des exigences des directives 2001/42/CE (évaluation environnementale

stratégique) et 2003/35/UE (participation du public à l'élaboration des plans et programmes) et de la convention d'Aarhus.

L'effort de transparence ici fourni par l'Etat est en définitive proportionnel à l'intérêt que celui-ci témoigne pour l'évaluation des conséquences pour l'environnement de la stratégie d'aménagement du Grand Ouest, c'est-à-dire proche de zéro.

2. Sur le calendrier de présentation de la soi-disante évaluation environnementale stratégique

La page 5 du document mis en ligne prétend que ce dernier consisterait en une évaluation environnementale stratégique au sens de la directive 2001/42/CE. Cette évaluation est qualifiée de « *ex-post* », à savoir intervenant « *à un stade où la localisation et la nature des travaux est définie pour le projet principal, partiellement connue pour les projets connexes* ».

Pour être plus précis, cette évaluation intervient à un stade extrêmement tardif de la procédure d'autorisation du projet d'aéroport du Grand-Ouest, volet central de la stratégie d'aménagement du Grand Ouest : la quasi-totalité des autorisations nécessaires à sa réalisation ont été délivrées (déclaration d'utilité publique, autorisation au titre de l'impact sur les milieux aquatiques, dérogation aux règles de protection des espèces...) de même que les autorisations relatives à certains de ses projets connexes (desserte routière et programme viaire).

Si l'on en croit de nombreuses déclarations récentes provenant du plus haut niveau de l'Etat, les travaux de construction seraient de plus sur le point de débiter.

Or l'intérêt même d'une évaluation stratégique est de procéder à une étude des incidences notables probables et solutions de substitution raisonnables d'un programme **avant** évaluation et approbation des différents projets participant à la sa réalisation.

Le considérant n°4 de la directive 2001/42/CE indique en ce sens :

*« L'évaluation environnementale est un outil important d'intégration des considérations en matière d'environnement dans l'élaboration et l'adoption de certains plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement dans les États membres, parce **qu'elle assure que ces incidences de la mise en oeuvre des plans et des programmes sont prises en compte durant l'élaboration et avant l'adoption de ces derniers** »* (souligné et surligné par nous).

D'après l'article 3 de la directive, un plan et programme a pour but de définir « *le cadre dans lequel la mise en oeuvre des projets énumérés aux annexes I et II de la directive 85/337/CEE pourra être autorisée à l'avenir* ». On en déduit *a fortiori* que l'évaluation environnementale

des plans et programmes doit être réalisée avant évaluation et approbation des projets en question. Ceci permet tant à l'autorité décisionnaire qu'au public de bénéficier lors de l'examen des demandes d'autorisations des projets des enseignements tirés de l'évaluation stratégique.

Une partie importante des projets participant à la réalisation du programme aéroportuaire ayant été évalués et approuvés avant même la mise en révision du schéma de cohérence territoriale de la métropole Nantes – Saint-Nazaire, il en résulte que l'évaluation environnementale d'une telle révision ne saurait constituer l'évaluation stratégique du programme aéroportuaire.

Une analyse contraire ferait perdre tout effet utile à l'obligation d'évaluation stratégique qu'impose la directive 2001/42/CE.

L'évaluation environnementale stratégique est pourtant une garantie procédurale participant de la protection de l'environnement.

Comme l'indique l'avocat général Juliane Kokott dans les conclusions présentées dans le cadre de l'affaire C-41/11 (Cour de justice de l'Union européenne) :

« 37. Le droit à une évaluation des incidences sur l'environnement n'est pas une simple étape formelle de la procédure, mais il doit garantir, en vertu de l'article 1er ainsi que des quatrième et cinquième considérants de la directive ESIE, qu'il est tenu compte, lors de l'élaboration et de l'adoption des plans et des programmes, des incidences de leur exécution sur l'environnement. La prise en compte d'une série de facteurs plus large lors de la prise de décision contribue généralement à des solutions durables et efficaces.

38. Par conséquent, il ne saurait être supposé que la mesure aurait également été adoptée avec un contenu identique s'il avait été procédé à une évaluation des incidences sur l'environnement dans les règles. Il convient, au contraire, de présumer qu'une mesure ayant fait l'objet d'une évaluation aurait été plus favorable à la protection de l'environnement que la mesure non évaluée. En particulier, elle devrait produire moins d'effets négatifs sur l'environnement ».

Un projet adopté après évaluation environnementale stratégique du plan ou programme dans lequel il s'insère est donc présumé mieux prendre en compte l'environnement qu'un projet adopté sans réalisation d'une telle évaluation stratégique.

C'est tout à fait artificiellement qu'une évaluation « *ex-post* » envisage les impacts potentiels d'une stratégie d'aménagement sur l'environnement et les modalités d'évitement, de réduction et de compensation de ces impacts dès lors que l'architecture centrale de la stratégie est déjà entièrement actée et ne peut plus être remise en cause.

Le principe même d'une telle évaluation échoue donc à satisfaire aux objectifs précités de la directive 2001/42/CE.

Elle fait également perdre tout effet utile aux dispositions de cette même directive quant à la participation du public à la prise de décision publique. L'article 6 prévoit ainsi :

« Une possibilité réelle est donnée, à un stade précoce, aux autorités visées au paragraphe 3 et au public visé au paragraphe 4 d'exprimer, dans des délais suffisants, leur avis sur le projet de plan ou de programme et le rapport sur les incidences environnementales avant que le plan ou le programme ne soit adopté ou soumis à la procédure législative » (souligné et surligné par nous).

La tentative de régularisation à laquelle s'adonne l'Etat est par conséquent vouée à l'échec.

Une telle régularisation ne peut intervenir que par un recommencement total de la procédure d'autorisation, débutant comme il se doit par la fixation d'une stratégie d'aménagement soumise à l'appréciation du public puis se poursuivant par le respect des procédures d'autorisation propres à chacun des volets de la stratégie.

3. Sur le contenu de la soi-disante évaluation environnementale stratégique

En dépit du caractère entièrement vain de la démarche engagée par l'Etat s'agissant de cette évaluation environnementale « *ex-post* », nos associations ont analysé le document mis en ligne.

Il en résulte que le contenu du document ne répond pas aux exigences posées par l'article 5 de la directive 2001/41/CE, lequel renvoie à des informations précises listées à l'annexe I de celle-ci. L'évaluation contenue dans le document est effectivement très superficielle et échoue à répondre à chacun des items listés par l'annexe I.

On note en particulier la vacuité profonde de l'analyse des effets cumulés des différents projets sur des aspects environnementaux aussi majeurs que la biodiversité et les zones humides (item f de l'annexe I) : l'évaluation des impacts des projets de plus long terme est entièrement renvoyée à la réalisation d'études ultérieures tandis que l'analyse des effets cumulés proprement dite ne fait qu'évoquer la possible mise en œuvre de certaines mesures de réduction et de compensation.

Par ailleurs, la partie relative aux « *aspects pertinents de la situation environnementale ainsi que son évolution probable si le plan ou programme n'est pas mis en œuvre* » (item b de l'annexe I) consiste dans le document à imaginer ce que serait devenu le site de Notre-Dame-des-Landes en l'absence d'adoption d'une zone d'aménagement différé en 1974, acte pourtant

très largement antérieur à l'approbation formelle de la stratégie d'aménagement du Grand Ouest. De plus, cette analyse extrêmement sommaire ne porte que sur le site du projet d'aéroport (ainsi que celui de l'aéroport actuel), excluant tous les secteurs touchés par la mise en œuvre des autres projets compris dans la stratégie globale.

Conclusion

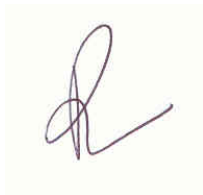
Nos associations sont scandalisées par le procédé ici utilisé pour recueillir l'avis du public.

Si l'opacité de la « concertation » ici organisée nous empêche de savoir quel genre de commentaire l'Etat souhaite recueillir, nous nous contenterons de la conclusion générale suivante : la gestion par la France du projet d'aéroport du Grand Ouest et des projets qui lui sont connexes marque la profonde incompréhension par l'Etat des objectifs et modalités de participation du public définies par l'Union européenne ainsi qu'une grave crise de la démocratie participative dans notre pays.


Nos observations seront évidemment transmises en parallèle à la Commission Européenne.

Fait à Angers le 13 novembre 2015

Raymond LÉOST
Administrateur de FNE



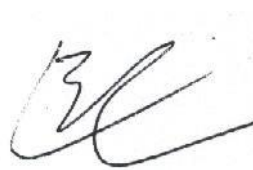
Jean-Luc TOULLEC
Président de Bretagne Vivante - SEPNB



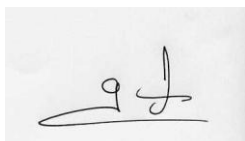
Jean-Christophe GAVALLET,
Président de FNE Pays de la Loire



Guy BOURLES,
Président de la LPO 44



Gilles HUET,
Délégué général d'Eau et Rivières de Bretagne



Roberto EPPLE,
Président de SOS Loire-Vivante / ERN France

