

## Vol retour sur la consultation relative au projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes

Environnement

Eugénie Duval

---



### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/revdh/2519>

DOI : 10.4000/revdh.2519

ISSN : 2264-119X

### Éditeur

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

### Référence électronique

Eugénie Duval, « Vol retour sur la consultation relative au projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 16 septembre 2016, consulté le 01 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/2519> ; DOI : 10.4000/revdh.2519

---

Ce document a été généré automatiquement le 1 mai 2019.

Tous droits réservés

---

# Vol retour sur la consultation relative au projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes

Environnement

Eugénie Duval

---

- 1 « Zone à défendre » pour les uns, « Zone d'anarcho-démoniaques<sup>1</sup> » pour les autres, l'acronyme « ZAD », détournement de la Zone d'aménagement différé, fait désormais partie du lexique de la contestation. La ZAD de Notre-Dame-des-Landes est assurément la plus célèbre. Depuis plusieurs années, entre 100 et 200 personnes occupent des terrains dans le but d'empêcher la réalisation du projet d'aéroport.
- 2 Ce dernier apparaît comme un véritable serpent de mer depuis une cinquantaine d'années. C'est en effet dans les années 1960-1970 qu'est soulevée l'idée de construire un nouvel aéroport au nord de Nantes afin d'éviter une saturation de l'équipement existant et, entre autres, de limiter la pollution et le bruit. Les chocs pétroliers des années 1970 vont affaiblir l'économie et mettre en sommeil ce projet jusqu'au début des années 2000<sup>2</sup>. En 2008, le projet est déclaré d'utilité publique<sup>3</sup> et une convention est passée entre l'État et le concessionnaire Aéroports du Grand Ouest, filiale du groupe Vinci<sup>4</sup>. Le projet n'est pas allé plus avant depuis en raison de l'importance de l'opposition qu'il rencontre. On aurait pu s'attendre à un essoufflement de la contestation une fois le processus décisionnel achevé, mais celle-ci n'a cessé de se renforcer. S'est développé un climat de forte tension, notamment suite aux tentatives d'évacuation de la ZAD, fin 2012.
- 3 Afin de dépasser ce « blocage<sup>5</sup> », le Président de la République déclare publiquement en février dernier :

A un moment, il faut prendre une décision. Nous savons que les travaux doivent commencer au mois d'octobre, eh bien d'ici le mois d'octobre, je demande au gouvernement [...] d'organiser un référendum local, pour que l'on sache exactement ce que veut la population<sup>6</sup>.
- 4 Ce recours au référendum comme moyen de surmonter des situations de blocage s'inscrit dans la continuité du discours de François Hollande prononcé lors de la Conférence

environnementale de novembre 2014 suite au drame de Sivens<sup>7</sup>. Pourtant, le Président de la République a créé la surprise en l'annonçant pour le dossier Notre-Dame-des-Landes. En effet, les expulsions sont possibles depuis le mois de janvier 2016<sup>8</sup> et le gouvernement avait annoncé que les travaux devaient commencer en octobre. Le dossier semblait donc clos tant du point de vue juridique que de celui des autorités.

- 5 Le dimanche 26 juin, les électeurs du département de la Loire-Atlantique se sont prononcés à 55,17 % en faveur du projet de transfert. Alors que l'on aurait pu se féliciter de l'organisation d'une telle consultation qui aurait pu permettre d'obtenir une réponse directe de la part des électeurs, celle-ci a suscité en réalité de très nombreuses interrogations et son opportunité est finalement discutable. L'Exécutif a en effet, depuis l'annonce présidentielle, fait preuve d'une désinvolture certaine, désinvolture qui interroge, inquiète, tant du point de vue du droit que de la démocratie.
- 6 Si la consultation du 26 juin a été organisée afin de résoudre une situation de « blocage » (1°), l'Exécutif y a répondu dans la plus complète improvisation, sous-estimant ainsi l'importance de l'enjeu (2°).

## 1°/- Une consultation censée résoudre une situation de blocage : Notre-Dame-des-Landes, « zone de turbulences<sup>9</sup> »

- 7 Derrière la contestation qui n'a cessé de se renforcer et a conduit l'Etat à l'enlèvement (A), c'est le processus de décision aboutissant à autoriser le projet qui est également remis en cause (B).

### A – Le renforcement de la contestation face au projet d'aéroport

- 8 Dès les années 1970, la contestation s'est organisée contre ce projet<sup>10</sup>, mobilisant au départ essentiellement les agriculteurs dont les terres étaient concernées. Ces derniers ont été rapidement rejoints par des habitants et des citoyens qui ont créé en 2000 l'Association Citoyenne Intercommunale des Populations concernées par le Projet d'Aéroport de Notre Dame des Landes, ci-après ACIPA. De nombreux élus se sont également prononcés en sa défaveur, réunis depuis 2009 au sein du Collectif d'élus-e-s doutant de la pertinence de l'aéroport (Cédpa), parmi lesquels on retrouve des parlementaires mais surtout de nombreux élus locaux<sup>11</sup>. La contestation mobilise donc de nombreux acteurs et a très largement dépassé le seul cadre local pour devenir un véritable objet de débat national. Alors que « Le gouvernement mise de toute évidence sur le temps qui passe comme ferment de "pourrissement" ou de démobilisation de la lutte<sup>12</sup> », la contestation à Notre-Dame-des-Landes a résisté à l'épreuve du temps et s'est même renforcée.
- 9 Les opposants au projet ont recours à une palette d'actions variées, certaines ayant permis de repousser le début des travaux. Ces actions forment un ensemble, « une nébuleuse d'actions parallèles qui se soutiennent réciproquement les unes les autres<sup>13</sup> ». On retrouve d'abord les traditionnelles manifestations et pétitions. S'il n'est pas possible de vérifier la véracité des chiffres annoncés et d'avoir des données précises quant au nombre de signataires et de manifestants, on retiendra, à titre d'exemple, que plus de 55 000 personnes ont signé la pétition contre le projet d'aéroport mise en ligne sur le site

de l'ACIPA<sup>14</sup>. Plusieurs autres pétitions existent sur internet, notamment celle du site « Avaaz » signée par plus de 120 000 personnes<sup>15</sup>. Des manifestations ont également eu lieu régulièrement, celle du 27 février dernier aurait mobilisé entre 15 000 personnes selon la Préfecture et 60 000 selon les organisateurs<sup>16</sup>.

- 10 Dans le « répertoire de la mobilisation<sup>17</sup> », on retrouve également le droit qui a occupé et continue d'occuper une place centrale. De multiples recours ont été effectués par les habitants faisant l'objet de procédures d'expropriation mais aussi par des opposants et des associations environnementales. C'est à une véritable bataille juridique que se sont livrés et se livrent encore les opposants à l'aéroport, contestant en justice tant le décret déclarant d'utilité publique les travaux nécessaires à la réalisation du projet d'aéroport pour le Grand Ouest<sup>18</sup>, que le décret approuvant la convention passée entre l'Etat et la société concessionnaire Aéroports du Grand Ouest<sup>19</sup> ou encore l'arrêté préfectoral autorisant le concessionnaire à déroger à l'interdiction de porter atteinte aux espèces protégées<sup>20</sup>. Comme l'explique l'avocat de l'ACIPA Thomas Dubreuil qui relativise les propos selon lesquels les opposants auraient perdu tous leurs recours, « Dans de nombreux litiges, il n'y a pas de gagnant évident. » Prenant l'exemple du contentieux de l'expropriation, il relève dans cette matière que :

si les expropriations sont confirmées, le juge est lié par la validation de la DUP par le Conseil d'État – il ne peut pas décider autrement que de valider les expropriations. Par contre, les juges ont très régulièrement revu à la hausse les offres indemnitaires en demandant à AGO / Vinci de payer davantage que ce qu'ils proposaient<sup>21</sup>.

- 11 Le recours à la justice n'a certes pas conduit à la remise en cause du projet, mais il a constitué un moyen de médiatiser la cause défendue, le procès s'apparentant à une « arène militante »<sup>22</sup>. Surtout, le recours au droit a permis de repousser le projet, de gagner du temps, d'autant que le Président de la République avait indiqué que « Tant que les recours ne sont pas épuisés le projet ne peut pas être lancé. Quand les recours seront épuisés, le projet sera lancé<sup>23</sup>. » Or, la mobilisation sur le plan juridique est loin d'être terminée. En effet, les opposants se sont trouvés un nouveau cheval de bataille à travers l'ordonnance du 21 avril et le décret du 23 avril 2016, fondements juridiques qui ont permis l'organisation de la consultation du 26 juin<sup>24</sup>. D'autres recours devraient également avoir lieu, notamment sur la protection du campagnol amphibie puisqu'un arrêté préfectoral de dérogation n'a pas encore été publié, mais il sera assurément attaqué par les opposants<sup>25</sup>.
- 12 S'ils tentent de se faire entendre *par* le droit, les « anti-aéroport » n'hésitent pas également à aller *contre* le droit en effectuant des actions illégales revendiquées par les promoteurs de la désobéissance comme des « actions citoyennes réfléchies<sup>26</sup> ». L'occupation de l'espace, le « zadisme », a été et continue d'être un élément crucial dans la mobilisation à Notre-Dame-des-Landes. Dans un récent rapport parlementaire, la ZAD est définie comme l'« occupation illégale de parcelles de terrain, appartenant à des personnes publiques ou privées, qui a pour effet ou pour but de rendre impossible la conduite d'un projet ou d'un ouvrage implanté en tout ou partie sur lesdites parcelles » ou encore comme une « méthode de revendication politique par l'occupation illicite d'un bien immeuble appartenant à autrui, c'est-à-dire une action bafouant les droits et libertés fondamentaux »<sup>27</sup>. Si le procédé est ancien<sup>28</sup>, l'appellation est nouvelle et son développement interroge<sup>29</sup>. Le rapport Mamère-Popelin fait état des difficultés posées par les ZAD, notamment celle de Notre-Dame-des-Landes<sup>30</sup>. Les pouvoirs publics sont donc confrontés à des formes de contestation renouvelées, les forces de police devant faire face

à un territoire « occupé » lorsqu'ils interviennent « afin que cessent l'infraction et le préjudice civil<sup>31</sup> ». En octobre 2012, l'opération « César » a été menée par les forces de l'ordre sur la ZAD, mobilisant plus de 500 gendarmes mobiles. Selon le porte-parole du ministère de l'Intérieur, celle-ci visait à « évacuer trois sites occupés illégalement », « afin de permettre à Aéroport du Grand-Ouest de prendre ou reprendre possession des lieux et d'engager immédiatement des travaux de "déconstruction" »<sup>32</sup>. Mais l'opération a été un échec puisque les opposants ont pu reprendre la zone aux termes de leur opération « Astérix<sup>33</sup> ». Ces événements sont médiatisés et beaucoup dénoncent la violence des forces de l'ordre<sup>34</sup>. L'embarras de l'Etat est alors bien réel : face à cette situation est annoncée en novembre 2012 la création de plusieurs commissions, dont une « commission du dialogue », à l'initiative du premier ministre Jean-Marc Ayrault. L'idée d'une évacuation est ensuite provisoirement abandonnée, conséquence probable de la mort de Rémi Fraisse à Sivens.

- 13 La situation de blocage à Notre-Dame-des-Landes révèle que la contestation est en réalité nationale (les « zadistes » n'étant pas toujours des locaux), plurivoque et dépasse le seul rejet du projet aéroportuaire<sup>35</sup>. C'est la définition même de l'intérêt général d'un tel projet qui est interrogée par les opposants qui considèrent notamment que la protection de l'environnement est sacrifiée sur l'autel du développement économique<sup>36</sup>. Au-delà des raisons de fond qui expliquent les motifs de la contestation, c'est le processus de décision ayant abouti à l'autorisation qui est également remis en cause.

## B – Un processus de décision contesté

- 14 Le processus de décision concernant ce projet a bien été respecté et les décisions ont été prises par les autorités compétentes. Toutefois, les opposants contestent ce processus, considéré comme une parodie de démocratie. Pourtant, des mécanismes censés faire « participer » le public ont bien été mis en place comme le prévoient les dispositions du Code de l'environnement. Mais leur caractère illusoire a été très vite dénoncé.
- 15 La loi Barnier du 2 février 1995 a créé une procédure permettant à la Commission nationale du débat public (CNDP) d'organiser la participation du public sur des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national<sup>37</sup>. En janvier 2001, la CNDP, saisie par l'association Union française contre les nuisances des aéronefs, accepte d'organiser un débat public sur le projet d'aéroport. Elle crée alors une commission particulière du débat public (CPDP) chargée d'animer le débat<sup>38</sup>. A la fin de l'année 2002, le dossier réalisé par le maître d'ouvrage, c'est-à-dire le Ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, est considéré par la CNDP comme étant suffisamment complet. Celle-ci valide les modalités d'organisation de ce débat qui se traduira par la création d'un site internet, d'ateliers ou encore de réunions publiques<sup>39</sup>. Pendant plusieurs mois, entre décembre 2002 et mai 2003, une quinzaine de réunions sont organisées, rencontrant un succès assez important puisqu'elles ont mobilisé au total plus de 7 000 personnes<sup>40</sup>. Ces réunions furent plutôt agitées voire « houleuses », même si le président de la CPDP Jean Bergougnoux préfère les qualifier de « passionnées »<sup>41</sup>. De très nombreuses interventions écrites sont également transmises et le site internet est consulté plus de 20 000 fois.
- 16 Des enquêtes publiques ont également été organisées dans le cadre de ce projet, notamment en 2006 et en 2012. Organisées en aval du débat public, alors que le projet est présenté sous sa forme quasi-définitive, les enquêtes publiques permettent d'informer la population et de recueillir son avis<sup>42</sup>.

- 17 Il existe une réelle attente de la part du public qui a été nombreux à participer au débat et aux enquêtes. Toutefois, ces procédés ont été vivement remis en cause. En effet, plusieurs critiques importantes sont faites par les opposants, critiques qui ont été reprises courant 2015 par un collectif de citoyens engagés contre les « Grands Projets Inutiles et Imposés<sup>43</sup> ». Parmi elles, on retiendra d'abord les insuffisances et le manque d'impartialité quant aux informations mises à disposition du public. Tout d'abord, alors que certains participants avaient demandé le recours à une expertise complémentaire avant que le débat public ne soit ouvert, on constate que celui-ci débute en décembre 2002 sur le seul fondement du dossier réalisé par le maître d'ouvrage. L'expertise réclamée ne sera engagée que début 2003. La pratique du « saucissonnage » apparaît également problématique en ce qu'elle consiste à multiplier les procédures de participation dans le temps, en empêchant un examen d'ensemble du projet et notamment de ses conséquences environnementales globales<sup>44</sup>. Surtout, la critique principale est relative à l'absence de poids des avis formulés. Le Code de l'environnement ne prévoit pas en effet que les autorités doivent prendre en compte les avis formulés par le public alors que la Convention d'Aarhus l'impose<sup>45</sup>. Dans le cas du débat public, un compte-rendu est rédigé par le président de la CPDP. Celui du président Jean Bergougnoux établi en 2003 fait état de quatre options différentes, dont trois sont défavorables au projet en l'état<sup>46</sup>. Pourtant, le ministre concerné prend un arrêté relatif au principe et aux conditions de la poursuite du projet d'aéroport pour le Grand Ouest sur le site de Notre-Dame-des-Landes<sup>47</sup>. Un constat similaire peut être fait pour les enquêtes publiques qui ont suivi le débat public : en 2006, alors que la majorité des avis exprimés est défavorable, le commissaire-enquêteur, dont l'avis n'est pas tenu de refléter celui du public, rend un avis favorable<sup>48</sup>. L'expression « participation du public » prend alors tout son sens, ce dernier n'étant effectivement réduit qu'à un rôle de spectateur.
- 18 Il ne fait aucun doute que beaucoup, comme l'ACIPA, n'accordent plus aucun crédit à ces formes institutionnalisées de participation « illusives » qui « permettent de donner une caution "démocratique" à un projet décidé et qui ne peut être remis en cause fondamentalement »<sup>49</sup>. Un tel constat conduit à questionner l'utilité même de ces procédés. Ils risquent, non pas de désamorcer les conflits et de favoriser l'acceptabilité des décisions, mais d'envenimer la situation et de cristalliser les oppositions. Françoise Verchère s'interroge sur ce point en ces termes :
- on peut avoir des procédures de démocratie "formelle" qui par leurs défauts internes ou l'esprit dans lequel elles sont menées ne permettent pas un dialogue réellement constructif mais font naître une véritable exaspération quand ceux qui y participent loyalement constatent qu'en réalité "les jeux sont faits" et que "la démocratie participative" n'est qu'un simulacre...<sup>50</sup>.
- 19 En outre, la consultation du 26 juin pourrait passer, au mieux comme un moyen de compléter les formes existantes de participation, au pire comme le témoin de leur inutilité.
- 20 Ce sont en réalité tous les espaces de dialogue, le processus de décision dans son ensemble et les autorités qui sont contestés. Conflits d'intérêts, méconnaissance du projet, dossiers mensongers, sentiment de ne pas être entendu, sont souvent dénoncés<sup>51</sup>. Dès lors, Notre-Dame-des-Landes apparaît comme « le symptôme d'une démocratie en crise<sup>52</sup> », d'une rupture entre les autorités et une partie des citoyens. Selon Nicole Belloubet,

Ce ne sont pas seulement des revendications environnementales ou sociales qui transparaissent dans les diverses mobilisations mais des revendications liées à la démocratie<sup>53</sup>.

- 21 Les citoyens ont alors le sentiment d'avoir affaire à un processus de décision « truqué » qui ne les encourage pas à participer et délégitime les décisions qui seront prises par la suite. La consultation du 26 juin qui était censée résoudre le blocage pourrait bien, en raison de sa tardiveté, participer au processus de délégitimation ou, a minima, de fragilisation de la légitimité du projet. Comme l'affirme Dominique Rousseau, « le Président semble tenir pour nulles toutes les décisions des institutions représentatives en appelant à l'organisation d'un référendum<sup>54</sup> ».

## 2°/- Une consultation improvisée : un décollage et un atterrissage difficiles

- 22 Dans sa précipitation, le gouvernement qui a dû créer un fondement juridique nouveau pour cette consultation, n'a pas hésité à prendre certaines libertés avec la légalité (A), mais cette précipitation apparaît comme étant inutile puisque la consultation ne présente qu'un intérêt très limité (B).

### A – Une procédure de consultation créée dans la précipitation

- 23 Le gouvernement a adopté en avril une ordonnance qui crée une procédure de consultation au niveau local sur les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement<sup>55</sup>. Or, la légalité de cette ordonnance est discutable au regard de la loi d'habilitation<sup>56</sup>, même si le Conseil d'Etat, saisi en référé par plusieurs associations, a rejeté la demande de suspension de l'ordonnance. Par une formule lapidaire, le Conseil d'Etat se borne à indiquer que ce moyen n'est « pas de nature, en l'état de l'instruction, à créer un doute sérieux sur la légalité de l'ordonnance contestée<sup>57</sup> ». La loi d'habilitation est pourtant claire : elle habilite le gouvernement à créer une telle procédure pour « les décisions qu'une autorité de l'Etat envisage de prendre sur une demande relevant de sa compétence et tendant à l'autorisation d'un projet susceptible d'avoir une incidence sur l'environnement<sup>58</sup> », préservant ainsi la sécurité juridique. Or l'ordonnance, en ouvrant le champ de la consultation aux projets déjà autorisés, est manifestement contraire à la loi d'habilitation.
- 24 Si le gouvernement a été contraint de créer une nouvelle procédure, courant ainsi le risque d'adopter une ordonnance illégale, c'est parce qu'au soir du 11 février, l'organisation d'un référendum ou d'une consultation sur le projet d'aéroport est impossible. Le Président de la République, qui charge le gouvernement d'organiser un référendum à l'échelle locale, semble ignorer que le droit ne le permet pas. Ni le référendum local prévu par la Constitution à l'article 72-1<sup>59</sup>, ni la consultation locale de l'article L. 1112-15 du Code général des collectivités territoriales<sup>60</sup> ne peuvent être utilisés. En effet,
- d'une part, la décision d'organiser un référendum local n'échoit pas au Gouvernement et [...] d'autre part, aucune des collectivités territoriales de la République ne peut être admise à organiser un référendum portant sur le projet d'aéroport du Grand Ouest en l'état actuel des textes<sup>61</sup>.

- 25 Par ailleurs, c'est un « référendum » que François Hollande demande au gouvernement d'organiser. Or, au-delà de la simple impossibilité technique d'utiliser l'article 72-1 de la Constitution, l'organisation d'un « référendum », dont le résultat lierait le gouvernement, aurait probablement été inconstitutionnelle. Permettre aux électeurs d'une collectivité territoriale particulière de prendre une décision sur un projet qui relève de la compétence de l'Etat aurait été problématique puisque selon l'article 3 de la Constitution, « aucune section du peuple ni aucun individu » ne peut s'attribuer l'exercice de la souveraineté nationale<sup>62</sup>. Peut-être s'agit-il d'un simple abus de langage de la part du Président de la République qui utilise le mot « référendum » à la place de celui de « consultation »<sup>63</sup>. Alors que l'on pensait que la maladresse éventuelle de François Hollande avait pris fin avec la lettre d'information envoyée aux électeurs par le Préfet<sup>64</sup>, Manuel Valls créait une nouvelle confusion le 21 juin. Il a en effet affirmé que le projet serait abandonné en cas de victoire du « non » et poursuivi en cas de victoire du « oui », laissant clairement entendre que le résultat lierait le gouvernement<sup>65</sup>.
- 26 Aucune procédure existante ne permettait donc en février d'organiser un référendum ou même une consultation à l'échelon local sur ce sujet, mais, « heureuse coïncidence », un projet d'ordonnance de janvier 2016 change la donne. Ce projet fait suite à la loi du 6 août 2015 qui habilite le gouvernement à créer par ordonnance une procédure de consultation locale pour les projets relevant de la compétence de l'Etat<sup>66</sup>. Ce projet avait fait l'objet d'un avis favorable du Conseil national de la transition écologique (CNTE) le 16 février<sup>67</sup>. Toutefois, il est apparu assez rapidement que ce premier projet d'ordonnance n'était pas adapté à Notre-Dame-des-Landes. En effet, en sont exclus les « projets d'intérêt national », parmi lesquels la « création ou l'extension d'infrastructures de pistes d'aérodromes<sup>68</sup> » tel que Notre-Dame-des-Landes. Ce projet d'ordonnance posait un autre problème : la consultation n'était possible que pour les projets qui n'ont pas encore fait l'objet d'une autorisation<sup>69</sup>. Or, celui de Notre-Dame-des-Landes a déjà été autorisé puisqu'il a fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique<sup>70</sup>. Il s'agit donc bien d'un projet déjà autorisé. Courant mars, le gouvernement transmet pour avis au Conseil national de la transition écologique un second projet d'ordonnance qui règle les deux problèmes : l'interdiction relative au projet d'intérêt national disparaît et on inclut la possibilité d'organiser une consultation pour des projets déjà autorisés<sup>71</sup>. Mais, seconde déconvenue pour le gouvernement, le CNTE rend un avis négatif<sup>72</sup>. L'obstacle n'est cependant pas dirimant, l'avis du CNTE ne devant pas être obligatoirement suivi. Non contraint, le gouvernement adopte l'ordonnance du 21 avril rédigée en ces termes :
- L'Etat peut consulter les électeurs d'une aire territoriale déterminée afin de recueillir leur avis sur un projet d'infrastructure ou d'équipement susceptible d'avoir une incidence sur l'environnement dont la réalisation est subordonnée à la délivrance d'une autorisation relevant de sa compétence, y compris après une déclaration d'utilité publique<sup>73</sup>.
- 27 Il a donc fallu plus de deux mois au gouvernement pour parvenir à asseoir juridiquement la consultation souhaitée par le Président de la République. Pour ce faire, il n'a pas hésité à dépasser l'habilitation qui lui avait été conférée par le Parlement. Un tel constat<sup>74</sup> participe, comme le souligne Goulven Boudic, au sentiment d'« instrumentalisation complète et permanente du droit<sup>75</sup> ».
- 28 Décrédibilisé par l'improvisation et les incertitudes qui ont régné quant à la question du fondement juridique de la consultation, l'Exécutif a, de manière surprenante, pris des



risques qui paraissent inutiles. Un tel empressement n'était pas nécessaire et l'instrumentalisation de la consultation tend à discréditer son résultat.

## B – Une consultation instrumentalisée et inutile

- 29 En organisant cette consultation, le gouvernement, qui ne cache pas sa volonté de voir le projet aboutir, a souhaité « réactiver » la légitimité du projet, et, par voie de conséquence, l'évacuation de la ZAD<sup>76</sup>. Il a alors cherché à orienter le résultat de la consultation, comme on peut le constater à la lecture de l'ordonnance et du décret du 23 avril 2016 qui prévoient les modalités d'organisation<sup>77</sup>. La première est celle du périmètre. Seuls les électeurs du département de la Loire-Atlantique étaient appelés à se prononcer le 26 juin<sup>78</sup>, conformément à l'ordonnance qui prévoit que l'aire de la consultation correspond à celle du territoire couvert par la ou les enquêtes publiques<sup>79</sup>. Selon le Conseil d'Etat, le fait que la préfecture de la Loire-Atlantique, désignée comme lieu d'ouverture des enquêtes publiques, soit également le chef-lieu de région est sans incidence : conformément à l'ordonnance, « il résulte des dispositions précitées qu'il y a lieu de consulter les électeurs des communes du département<sup>80</sup> ». Le choix de limiter la consultation à cette aire géographique a été particulièrement critiqué, y compris au sein du gouvernement<sup>81</sup>. Pour marquer leur opposition à ce choix d'aire territoriale, plusieurs associations ont créé une « votation citoyenne » en ligne, recueillant plus de 80 000 signatures. Par ailleurs, quatre présidents de conseils départementaux ont demandé à ce que les électeurs de leurs départements, à savoir la Mayenne, le Maine-et-Loire, le Morbihan et la Vendée, soient également consultés<sup>82</sup>. Le fait que leur appel n'ait pas été entendu est révélateur du rôle des collectivités territoriales dans l'organisation de cette consultation. En effet, le gouvernement a imposé à un département une consultation, ce qui est assez embarrassant du point de vue du principe constitutionnel de libre-administration des collectivités territoriales<sup>83</sup>. Le choix de limiter la consultation à la Loire-Atlantique n'est sans doute pas sans rapport avec le fait que le « oui » au projet avait davantage de chances de l'emporter si la consultation était limitée à ce seul département<sup>84</sup>. Pourtant on peut se demander, comme l'ont fait huit associations dont France Nature Environnement, si le périmètre n'aurait pas effectivement mérité d'être élargi. Ce projet est financé par l'Etat à plus de 20 %, et s'agissant de la part du projet financée par les collectivités territoriales, le Conseil régional des Pays de La Loire le financerait à hauteur de 35 % et 25 % pour celui de Bretagne<sup>85</sup>. En outre, il s'agit d'un projet d'intérêt national « dont les impacts environnementaux, économiques et sociaux sont non seulement locaux mais aussi régionaux et globaux<sup>86</sup> ». Surtout, il est étonnant que cette consultation soit restreinte aux seuls électeurs de Loire-Atlantique alors que les personnes pouvant participer aux enquêtes publiques qui déterminent l'aire de la consultation n'avaient pas nécessairement cette qualité<sup>87</sup>.
- 30 Le choix de la question posée a également fait l'objet d'un certain nombre d'interrogations et de critiques. A la formulation relativement neutre envisagée par François Hollande en février, « Voulez-vous ou ne voulez-vous pas du projet d'aéroport ? », le gouvernement a préféré la suivante : « Etes-vous favorable au projet de transfert de l'aéroport de Nantes Atlantique sur la commune de Notre-Dame-des-Landes<sup>88</sup> ? » Or, cette formulation souffre de certaines imprécisions ou ambiguïtés<sup>89</sup>, notamment en raison de la publication d'un rapport récent qui remet en cause le projet initial<sup>90</sup>. Toutefois, le Conseil d'Etat a considéré que cette circonstance était sans incidence dans la

mesure où le projet doit être entendu comme étant celui qui a fait l'objet de la déclaration d'utilité publique en 2008<sup>91</sup>.

- 31 Pourtant, et en dépit du fait que ce sera au gouvernement de trancher cette question, on peut regretter que cette consultation n'ait pas permis d'obtenir une réponse précise de ce que souhaitent les électeurs. On aurait pu à ce titre envisager de recourir à une question à choix multiple mais un tel procédé ne fait pas partie de notre tradition et les Etats qui ont pu y avoir recours ont souvent eu des difficultés à dégager une majorité<sup>92</sup>.
- 32 La critique s'est également portée sur les défauts de l'information des électeurs. Si l'ordonnance prévoit qu'un dossier d'information, uniquement disponible en ligne, doit être élaboré par la CNDP<sup>93</sup>, autorité administrative indépendante, certains mettent en lumière des soupçons de partialité<sup>94</sup>. Le rapport issu des travaux de la Commission présidée par Alain Richard souligne le fait que recueillir une « information suffisamment large, vérifiée et pluraliste [...] n'est pas la précaution la plus aisée à réaliser<sup>95</sup> ». Ainsi, une telle phase aurait sans doute nécessité davantage de temps que celui qui a été imparti à la CNDP, à savoir deux mois. Ce rapport de 2015 sur la démocratisation du dialogue environnemental envisageait la création d'une telle procédure de consultation, mais avec prudence<sup>96</sup>. Le premier projet d'ordonnance de janvier reprenait un certain nombre de propositions de ce rapport<sup>97</sup>, mais l'empressement du gouvernement l'a conduit à abandonner pour le moment cette première mouture dont le contenu était large et dépassait la seule création de ce type de consultation. Espérons que le Parlement, s'il est saisi du projet de loi de ratification de l'ordonnance d'avril, le modifiera en conséquence. En outre, un tel constat est décevant puisqu'il discrédite une procédure dont la création était nécessaire<sup>98</sup>.
- 33 Alors même que les électeurs se sont prononcés en faveur de ce projet, il est peu probable que les travaux commencent en octobre comme cela a été annoncé par l'Exécutif. En effet, la ZAD n'a toujours pas été évacuée. Cette opération risque d'être délicate tant d'un point de vue pratique<sup>99</sup> que politique<sup>100</sup>. En outre, une procédure d'infraction a été engagée en 2014 par la Commission européenne contre la France dans ce dossier pour non-respect d'une directive imposant certaines évaluations d'impact au niveau environnemental. Pour ne pas être en infraction, la France a ajouté une annexe au Schéma de cohérence territoriale (ScoT) de Nantes Saint-Nazaire. Or, comme l'a rappelé le sénateur Ronan Dantec à Manuel Valls, cet ajout a pour effet de repousser le début des travaux à début 2017, notamment car une nouvelle enquête publique doit être organisée. De manière surprenante, Manuel Valls avait alors éludé cette question en la qualifiant d'« arguties juridiques<sup>101</sup> ». Or, les résultats de l'enquête publique ne seraient pas encore connus si les travaux débutaient bel et bien en octobre. On bafouerait alors la participation du public. Cette circonstance n'est pas la seule à expliquer un ajournement des travaux. Comme on a pu le constater, certaines instances sont encore en cours ou pourraient l'être dans les mois à venir. Ces recours n'étant pas suspensifs, reste à savoir si l'Exécutif réitérera son engagement à ne démarrer les travaux qu'après épuisement de toutes les voies de recours. Enfin, ironiquement, le dernier « coup » porté à la consultation du 26 juin vient du gouvernement lui-même, en la personne de Ségolène Royal. À son initiative, un rapport d'experts a été publié début avril : il remet en cause le projet actuel d'aéroport, qu'il considère comme surdimensionné<sup>102</sup>. Alors qu'elle avait annoncé que le projet serait modifié pour prendre en compte les conclusions de ce rapport, la ministre de l'Ecologie a finalement fait machine arrière au lendemain de la consultation<sup>103</sup>. Preuve, si besoin en était encore, de la cacophonie et de l'amateurisme du

gouvernement sur ce dossier dont les enjeux dépassent ceux de l'aménagement, de l'économie ou encore de l'environnement : ils ont trait à notre fonctionnement démocratique. Et nul doute qu'une telle consultation, sous couvert de progrès démocratiques, décrédibilise l'action du gouvernement et ne permettra de redorer ni le blason de la démocratie représentative ni celui de la démocratie dite « participative ».

\*

Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » (ADL) du CREDOF (pour s'y abonner et se désabonner) sont accessibles sur le site de la Revue des Droits de l'Homme (RevDH) – Contact

---

## NOTES

1. COLLECTIF, *ZAD partout : zone à défendre à Notre-Dame-des-Landes : textes et images*, Montreuil, L'Insomniaque, 2013, p. 3.
2. Pour plus de précisions, voir KEMPF Hervé, *Notre-Dame-des-Landes*, Paris, Editions du Seuil, 2014, pp. 11-71.
3. Décret du 9 février 2008 déclarant d'utilité publique les travaux nécessaires à la réalisation du projet d'aéroport pour le Grand Ouest - Notre-Dame-des-Landes et de sa desserte routière et emportant approbation des nouvelles dispositions des plans locaux d'urbanisme des communes de Fay-de-Bretagne, Grandchamp-des-Fontaines, Notre-Dame-des-Landes, Treillières, Vigneux-de-Bretagne dans le département de la Loire-Atlantique, JORF, n° 0035, 10 février 2008, p. 2503.
4. Décret n° 2010-1699 du 29 décembre 2010 approuvant la convention passée entre l'Etat et la société concessionnaire Aéroports du Grand Ouest pour la concession des aérodromes de Notre-Dame-des-Landes, Nantes-Atlantique et Saint-Nazaire - Montoir et le cahier des charges annexé à cette convention, JORF, n° 0303, 31 décembre 2010, p. 23376.
5. HOLLANDE François, Interview aux 20 heures de TF1 et France 2, 11 février 2016.
6. *Idem*.
7. Discours de François Hollande prononcé lors de la troisième Conférence environnementale, 27 novembre 2014 ; Voir GEYNET Chloé, « La résurrection du référendum local après le barrage de Sivens : une vraie fausse bonne idée », *Revue générale des collectivités territoriales*, octobre 2015, n° 57, pp. 235-245.
8. TGI Nantes, ord. réf., 25 janvier 2016, n° 15/91, 15/92, 15/93, 15/96, 15/98, 15/99, 15/101, 15/103.
9. Expression empruntée à Jacques le Brigand à propos du débat public organisé en 2003 : LE BRIGAND Jacques, « Le futur aéroport de Nantes suscite des débats houleux », *La Gazette des communes*, 20 janvier 2003, p. 8.
10. Pour un exposé des principaux motifs de contestation, <https://www.acipa-ndl.fr/pourquoi-dire-non/fiches-thematiques/item/94-fiche-n-00-resume-des-arguments> Site consulté en septembre 2016.

11. Le site du Cédpa met à disposition la liste des très nombreux membres du collectif, <http://aeroportnddl.fr/> Site consulté en septembre 2016.
12. VERCHÈRE Françoise, *Notre Dame des Landes : la fabrication d'un mensonge d'Etat*, La-Colle-sur-Loup, Editions Tim Buctu, 2016.
13. RENAUD Yann, « Agir en justice. Les usages du recours juridique par les associations », *Le Philosophoire*, 2001/3, n° 15, p. 120 ; voir également BELLOUBET Nicole, « Les élus locaux confrontés à la désobéissance civile », *Pouvoirs*, 2015/4, n° 155, p. 100.
14. <http://acipa.free.fr/Petition/petition.htm> Site consulté en septembre 2016.
15. [https://www.avaaz.org/fr/petition/Abandonnez\\_le\\_projet\\_dAeroport\\_a\\_NotreDamedesLandes](https://www.avaaz.org/fr/petition/Abandonnez_le_projet_dAeroport_a_NotreDamedesLandes) Site consulté en septembre 2016.
16. Le Figaro, *Notre-Dame-des-Landes : au moins 15000 manifestants mobilisés*, 27 février 2016.
17. ISRAËL Liora, *L'arme du droit*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009, p. 38.
18. CE, 31 juillet 2009, *ACIPA et autres*, requêtes n° 314955, 314956, 315022, 315170 ; CE, 27 janvier 2010, *Commune de Vigneux-de-Bretagne, Communauté de communes d'Erdres et Gesvres*, requêtes n° 319241, 319244 ; CE, *CEDPA et autres*, 17 octobre 2013, requête n° 358633.
19. CE, 13 juillet 2012, *Communauté de communes d'Erdre et de Gesvres, association les Verts des Pays-de-la-Loire et autres et association ACIPA et autres*, requêtes n° 347073, 347170, 350925.
20. TA Nantes, *ACIPA et autres*, 17 juillet 2015, requêtes n° 1400329, 1400339.
21. DUBREUIL Thomas, « L'état des contentieux juridiques à Notre-Dame-des-Landes », 7 juin 2016, <https://www.acipa-ndl.fr/actualites/divers/item/667-l-etat-des-contentieux-juridiques-a-notre-dame-des-landes> Site consulté en septembre 2016.
22. HAYES Graeme, OLLITRAULT Sylvie, *La désobéissance civile*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 118.
23. HOLLANDE François, *France Inter*, 5 janvier 2015 ; cet engagement avait été pris par François Hollande en 2012 suite à une grève de la faim suivie par plusieurs opposants ; Françoise Verchère relève à ce titre que le Président de la République fait l'économie du conditionnel lorsqu'il affirme que « le projet sera lancé », VERCHÈRE Françoise, *op. cit.*
24. Voir *infra*.
25. DUBREUIL Thomas, *op. cit.*
26. BOVÉ José, LUNEAU Gilles, *Pour la désobéissance civile*, Paris, La Découverte, 2004, p. 14.
27. Assemblée nationale, MAMÈRE Noël, POPELIN Pascal, *Rapport n° 2794 fait au nom de la Commission d'enquête chargée d'établir un état des lieux et de faire des propositions en matière de missions et de modalités du maintien de l'ordre républicain, dans un contexte de respect des libertés publiques et du droit de manifestation, ainsi que de protection des personnes et des biens*, 21 mai 2015, p. 82.
28. On pense par exemple à la mobilisation sur le plateau du Larzac dans les années 1970.
29. Voir Assemblée nationale, MAMÈRE Noël, POPELIN Pascal, *op. cit.*
30. Voir GERBER Emmanuel, *Table ronde réunissant cinq commandants étant intervenus à Notre-Dame-des-Landes*, Assemblée nationale, MAMÈRE Noël, POPELIN Pascal, *op. cit.*, p. 77.
31. Assemblée nationale, MAMÈRE Noël, POPELIN Pascal, *op. cit.*, p. 83.
32. *Libération*, *Pelleteuses et bombes lacrymo à Notre-Dame-des-Landes*, 23 novembre 2012.
33. Pour un exposé détaillé des différentes opérations d'octobre et novembre 2012, voir KEMPF Hervé, *op. cit.*, pp. 44-68.
34. Voir par exemple Communiqué de la section de Nantes et du pays nantais de la Ligue des Droits de l'Homme, *Projet d'aéroport à Notre-Dame-des-Landes. Pour que la société traite démocratiquement ses conflits collectifs*, 30 novembre 2012.
35. Voir FOURNIAU Jean-Marc, « Une ZAD et des contestations au pluriel », *Place publique*, mai-juin 2016, pp. 35-41.
36. Sur l'« économisation » des exigences participatives et environnementales par la loi Macron, voir notamment DENOLLE Anne-Sophie, DUVAL Eugénie, « Participation et Urbanisme », *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux*, PUC, à paraître.

37. Article L. 121-1 du Code de l'environnement.
38. Article L. 121-9 du Code de l'environnement.
39. Commission nationale du débat public, *Projet de nouvel aéroport de Nantes – Notre-Dame-des-Landes (Loire-Atlantique)*, séance du 7 novembre 2002.
40. Commission particulière du débat public sur le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, *Compte-rendu établi par le président de la commission particulière du débat public*, <https://www.debatpublic.fr/projet-daeroport-notre-dame-landes>, juin 2003, p. 4, Site consulté en septembre 2016.
41. <http://cpdp.debatpublic.fr/cdpd-aeroport-ndl/sommaire.htm> Site consulté en septembre 2016.
42. Article L. 11-1 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ; Article L. 123-1 et suivants du Code de l'environnement.
43. COLLECTIF CITOYEN, « Modernisation de la "démocratie participative" – Plate-forme proposée par les mouvements d'opposition aux Grands Projets Inutiles Imposés : 3 grands principes – 20 propositions concrètes », [http://www.collectif-testet.org/uploaded/D%C3%A9mocratie\\_participative/plate-forme-finale-da-mocratie-participative.pdf](http://www.collectif-testet.org/uploaded/D%C3%A9mocratie_participative/plate-forme-finale-da-mocratie-participative.pdf) Site consulté en septembre 2016 ; sur ces « grands projets inutiles et imposés » (GPII) dont Notre-Dame-des-Landes ferait partie, voir Camille, *Le petit livre noir des grands projets inutiles*, Le passager clandestin, 2015, 155 p.
44. COLLECTIF CITOYEN, *op. cit.*, p. 5.
45. *Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement*, 25 juin 1998, dont l'approbation fut autorisée par la loi n° 2002-285 adoptée le 28 février 2002, article 6-8.
46. Commission particulière du débat public sur le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, *op. cit.*, pp. 90-94.
47. Ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, *Arrêté relatif au principe et aux conditions de la poursuite du projet d'aéroport pour le Grand Ouest sur le site de Notre-Dame-des-Landes*, 9 octobre 2003.
48. Dans tous les cas, l'avis du commissaire enquêteur n'est pas tenu de refléter celui du public et l'autorité décisionnelle n'est aucunement tenue de le suivre, ni même de se prononcer sur cet avis, CE, 15 décembre 2015, *Commune de Saint-Cergues*, requête n° 374027.
49. <https://www.acipa-ndl.fr/pourquoi-dire-non/fiches-thematiques/item/655-fiche-n-23-une-democratie-en-trompe-l-œil> Site consulté en septembre 2016.
50. VERCHÈRE Françoise, *op. cit.*
51. *Idem.*
52. La Croix, *Les mobilisations contre Notre-Dame-des-Landes ou Sivens sont le symptôme d'une démocratie en crise. Entretien avec Dominique Bourg*, 29 octobre 2014.
53. BELLOUBET Nicole, *op. cit.*, p. 102.
54. ROUSSEAU Dominique, « L'insoutenable référendum de Notre-Dame-des-Landes », *Actualité juridique des collectivités territoriales*, 2015, p. 125.
55. Ordonnance n° 2016-488 du 21 avril 2016 relative à la consultation locale sur les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement, *JORF*, n° 0095, 22 avril 2016.
56. Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, *JORF*, n° 0181, 7 août 2015, p. 13537, article 106 ; Lettre ouverte signée par seize juristes en droit de l'environnement, 22 mars 2016, disponible en ligne sur <http://www.actu-environnement.com/ae/news/ordonnance-nddl-referendum-local-illegalite-appel-juristes-droit-environnement-26452.php4> Site consulté en septembre 2016 ; Arnaud Gossement a également publié plusieurs articles relatifs à cette consultation sur son blog <https://blogs.mediapart.fr/arnaud-gossement/blog> Site consulté en septembre 2016.
57. CE ord., *Association pour une taxation des transactions financières et pour l'action citoyenne et autres*, 22 juin 2016, cons. 5.

58. Article 106 de la loi « Macron » précitée.
59. Article 72-1 alinéa 2 de la Constitution du 4 octobre 1958 : « Dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité ».
60. Article L. 1112-15 du Code général des collectivités territoriales : « Les électeurs d'une collectivité territoriale peuvent être consultés sur les décisions que les autorités de cette collectivité envisagent de prendre pour régler les affaires relevant de la compétence de celle-ci ».
61. BRETT Raphaël, « Un référendum local sur l'aéroport du Grand Ouest : une ambition politique à l'épreuve de la réalité juridique », *Energie - Environnement - Infrastructures*, avril 2016, n° 4, comm. 34.
62. *Idem*.
63. Toutefois, on ne peut que déplorer ce manque de rigueur dans l'emploi des termes employés car ils n'ont pas la même signification. Le résultat d'un référendum lie les autorités décisionnelles alors que celui d'une consultation ne représente qu'un simple avis, voir VIGUIER Jacques, « De la mauvaise utilisation du terme référendum au plan local », *Actualité juridique du droit administratif*, 2008, p. 1121.
64. Préfet de la Loire-Atlantique, Lettre d'information envoyée aux électeurs, Juin 2016 : « Cette consultation revêt la valeur d'un avis ».
65. *Le Monde*, *Notre-Dame-des-Landes : les zadistes « devront partir » quel que soit le résultat du référendum*, affirme Valls, 21 juin 2016.
66. Loi n° 2015-990, *loc. cit*.
67. Conseil national de la transition écologique, *Délibération n° 2016-01 : avis sur le projet d'ordonnance relative à la démocratisation du dialogue environnemental*, 16 février 2016.
68. Article R. 121-1 du Code de l'environnement.
69. Article L. 123-28 du Code de l'environnement, *Projet d'ordonnance Démocratisation du dialogue environnemental*, 22 janvier 2016, en ligne sur <http://www.arnaudgossement.com/media/01/00/1475577980.pdf> Site consulté en septembre 2016 : « Les électeurs d'une aire territoriale déterminée peuvent être consultés sur la ou les décisions que l'Etat envisage de prendre sur une demande relevant de sa compétence », nous soulignons.
70. Décret du 9 février 2008, *loc. cit*.
71. Article L. 123-20 du Code de l'environnement, *Projet d'ordonnance relative à la consultation locale sur un projet relevant de la compétence de l'Etat, ayant une incidence sur l'environnement*, 17 mars 2016 : « Les électeurs d'une aire territoriale déterminée, inscrits sur les listes électorales municipales, peuvent être consultés pour avis sur tout projet d'infrastructure ou d'équipement susceptible d'avoir une incidence sur l'environnement que l'Etat envisage d'autoriser ou de réaliser, y compris après une déclaration d'utilité publique », nous soulignons.
72. Conseil national de la transition écologique, *Délibération n° 2016-04 : avis sur le projet d'ordonnance relative à la consultation locale sur un projet relevant de la compétence de l'Etat, ayant une incidence sur l'environnement*, 24 mars 2016.
73. Ordonnance n° 2016-488, *loc.cit*.
74. Goulven Boudic parle à ce sujet de « sentiment d'un bricolage juridique permanent, d'une absence cruelle de méthode » ou encore d'« amateurisme », BOUDIC Goulven, « Le référendum au risque de l'instrumentalisation », *Place publique*, mai-juin 2016, p. 30.
75. BOUDIC Goulven, *op. cit.* ; ROUSSEAU Dominique, *op. cit.* : « La France est un Etat de droit dans lequel les décisions ne dépendent pas de la volonté ou du caprice du Prince mais doivent être prises dans le cadre autorisé par la Constitution et les lois ».

76. VALLS Manuel, Assemblée nationale, Question au gouvernement de Laurent Furst, n° 3674, 2 mars 2016 : « lorsque l'on constate des blocages ou des risques de violence incontestés et incontestables, il faut pouvoir s'asseoir sur une nouvelle légitimité démocratique ».

77. Décret n° 2016-503 du 23 avril 2016 relatif à la consultation des électeurs des communes de la Loire-Atlantique sur le projet de transfert de l'aéroport de Nantes-Atlantique sur la commune de Notre-Dame-des-Landes, *JORF*, n° 0097, 24 avril 2016.

78. *Idem*.

79. Art. L. 123-21 du Code de l'environnement issu de l'ordonnance n° 2016-488, *loc. cit.* : « L'aire de la consultation correspond à celle du territoire couvert par l'enquête publique dont ce projet a fait l'objet ou, lorsque plusieurs enquêtes publiques ont été réalisées au titre de législations distinctes, à celle de l'ensemble du territoire couvert par ces enquêtes. Le territoire couvert par l'enquête est celui des communes désignées comme lieux d'enquête par l'arrêté d'ouverture de celle-ci ainsi que, lorsque le chef-lieu d'une circonscription administrative de l'Etat a également été désigné comme lieu d'enquête, le territoire des communes comprises dans cette circonscription » ; retenir une aire géographique plus large aurait permis de dépasser la traditionnelle critique du « nymbisme » (Not In My Back Yard). Sans surprise, les résultats de la consultation du 26 juin montrent en effet que les communes sur lesquelles est implanté l'actuel aéroport de Nantes-Atlantique ont voté en faveur du projet de transfert, alors que les communes concernées par ce projet ont voté contre.

80. CE, 20 juin 2016, *ACIPA et autres*, requêtes n° 400364, 400365, cons. 9.

81. Le Nouvel Observateur, *Notre-Dame-des-Landes : Royal et Ayrault se contredisent*, 21 février 2016.

82. Le Monde, *Notre-Dame-des-Landes : quatre départements limitrophes réclament de participer au référendum*, 19 février 2016.

83. PAULIAT Héléne, « Consultation locale sur les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement : une solution opportune pour la question de Notre-Dame des Landes », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, 2 mai 2016, n° 17-18.

84. Sondage IFOP pour l'association Agir pour l'environnement, *Les Français et l'adhésion à la construction de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes*, Avril 2016 ; Sondage Opinion Way pour l'association France Nature Environnement, *Les Français et l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes*, Juin 2016.

85. Commission nationale du débat public, *Document d'information des électeurs de la Loire-Atlantique sur le projet de transfert de l'aéroport Nantes Atlantique sur la commune de Notre-Dame-des-Landes*, Juin 2016, <http://nddl-debatpublic.fr/> Site consulté en septembre 2016.

86. Lettre d'associations environnementales à Manuel Valls sur le projet de consultation sur le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, 23 mars 2016, <https://www.acipa-ndl.fr/actualites/lettres-ouvertes-tribunes/item/646-lettre-d-associations-environnementales-a-manuel-valls> Site consulté en septembre 2016.

87. *Idem* ; les enquêtes publiques sont en effet ouvertes au « public », sans plus de précisions sur les acteurs pouvant y participer.

88. Décret n° 2016-503, *loc. cit.*, article 2.

89. GOSSEMENT Arnaud, *op. cit.*

90. Voir *infra*.

91. CE, 20 juin 2016, *ACIPA et autres*, requêtes n° 400364, 400365, cons. 7.

92. TAILLON Patrick, *Le référendum expression directe de la souveraineté du peuple ? Essai critique sur la rationalisation de l'expression référendaire en droit comparé*, Thèse, Paris, Dalloz, pp. 183-184.

93. Article L. 123-26 du Code de l'environnement issu de l'ordonnance n° 2016-488, *loc. cit.*

94. Mediapart, *Notre-Dame-des-Landes : l'impartialité du débat public est mise en cause*, 9 juin 2016 ; la CNDP a répondu à ces critiques, CNDP, *Communiqué de presse, Consultation du 26 juin sur le projet de transfert de l'aéroport de Nantes-Atlantique à Notre-Dame-des-Landes*, 21 juin 2016.

95. Commission spécialisée du Conseil national de la transition écologique sur la démocratisation du dialogue environnemental présidée par Alain Richard, *Rapport Démocratie environnementale : débattre et décider, remis à Ségolène Royal, Ministre de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie*, 3 juin 2015, p. 34.

96. *Idem.*

97. Il prévoyait notamment que le dossier d'information serait adressé aux électeurs « après un appel public aux contributions des personnes et associations intéressées », Article L. 123-31 du Code de l'environnement, *Projet d'ordonnance Démocratisation du dialogue environnemental*, 22 janvier 2016.

98. De nombreux projets ayant un impact sur l'environnement ne relevant pas de la compétence des collectivités territoriales mais de l'Etat, les mécanismes prévus pour organiser un référendum ou une consultation locale ne pouvaient alors pas être utilisés, Commission spécialisée du Conseil national de la transition écologique sur la démocratisation du dialogue environnemental présidée par Alain Richard, *op. cit.*, p. 33.

99. Voir *supra*.

100. SUBRA Philippe, *France Info*, 27 juin 2016 : « plus on va se rapprocher de l'élection présidentielle, plus l'évacuation va être difficile pour le gouvernement ».

101. Sénat, *Compte rendu intégral des débats*, séance du 17 mars 2016.

102. Rapport n° 010459-01 établi par Pierre Caussade, Nicolas Forray et Michel Massoni, *Etude sur les alternatives pour le développement aéroportuaire du Grand Ouest*, Mars 2016, 107 p.

103. Le Point, *NDDL : Ségolène Royal désormais solidaire de Manuel Valls*, 27 juin 2016.

---

## RÉSUMÉS

Le 26 juin dernier, les électeurs de la Loire-Atlantique se sont prononcés en faveur du projet de transfert de l'aéroport de Nantes-Atlantique sur la commune de Notre-Dame-des-Landes. Ce projet d'aéroport faisant l'objet d'une contestation importante et ancienne, la consultation visait à dépasser cette situation de « blocage ». Or, la désinvolture dont a fait preuve l'Exécutif dans son organisation n'est pas à la hauteur de l'enjeu : la démocratie, tant représentative que « participative », en sort affaiblie.

## AUTEUR

### EUGÉNIE DUVAL

Doctorante en droit public à l'Université de Caen sous la direction de Mr le Pr. Jean-Manuel Larralde et de Mme le Pr. Marie-Joëlle Redor-Fichot (Membre du Centre de recherche sur les droits fondamentaux et les évolutions du droit - CRDFED, Université de Caen ; Membre associée au Centre universitaire rouennais d'études juridiques - CUREJ, Université de Rouen)