



Débat public sur le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes

15 décembre 2002, 28 mai 2003

BILAN

dressé par le Président

de la Commission Nationale du Débat Public

Juillet 2003

Le projet d'aéroport de Notre-Dame des Landes a une longue histoire puisque c'est en 1965 qu'un préfet de la Loire Atlantique qui avait le sens de l'anticipation engage "la recherche d'un nouveau site aéronautique pour les régions Bretagne et Pays de la Loire" et en 1967 que le service technique des bases aériennes situe la zone la plus intéressante entre Vigneux de Bretagne et Notre-Dame des Landes (dossier du débat p.38).

A son échelle, heureusement plus modeste, le débat public sur ce projet a eu aussi une longue histoire : c'est en Janvier 2001 que l'Union Française contre les nuisances des aéronefs (UFCNA) a saisi la Commission nationale du débat public d'une demande d'organisation d'un débat public ; celui-ci s'étant terminé le 28 Mai 2003, son compte-rendu et le présent bilan sont publiés dans la deuxième quinzaine de Juillet 2003. Deux ans et demi, c'est évidemment beaucoup, c'est trop et, même s'il y a à cela des raisons que nous allons voir, je veille désormais avec la Commission nationale à gérer les délais avec beaucoup d'attention.

I – Le calendrier

• Pourquoi deux ans entre la saisine et le débat public ?

La Commission nationale du débat public, saisie le 17 Janvier 2001 par l'UCFNA, a décidé l'organisation d'un débat public le 9 Juillet suivant. En effet, sous l'empire de la loi du 2 Février 1995, alors en vigueur, lorsqu'elle était saisie par une association agréée de protection de l'environnement, la Commission nationale devait solliciter l'avis des ministres intéressés avant de se prononcer. A la demande d'avis du 3 Avril, le Ministre chargé des transports a répondu le 29 mai, la Ministre chargée de l'environnement le 9 Juillet. Rappelons que désormais la Commission nationale doit se prononcer dans les deux mois de la saisine sans avoir à solliciter d'avis extérieurs et, faute de décision explicite dans ce délai, est réputée avoir renoncé à organiser un débat public.

La Commission nationale du débat public, qui avait prévu d'ouvrir le débat en Septembre 2002, nomma ensuite le président (13 Décembre 2001) puis les membres de la commission particulière (14 Février 2002). Mais la promulgation de la loi du 27 Février 2002, dite "démocratie de proximité", qui ne comportait pas de dispositions transitoires, mit fin à l'existence de la CNDP et suspendit la procédure. Il y eut alors un vide juridique de huit mois et il fallut attendre la publication du décret d'application de la loi (22 Octobre 2002) et la constitution puis l'installation de la nouvelle commission nationale (7 Novembre 2002), pour que les choses puissent reprendre. Là en revanche, ce fut aussi rapide que possible puisque c'est dès la séance d'installation que furent décidés la date d'ouverture et le programme du débat.

Cela n'aurait pas été possible sans le rôle qu'a joué le président de la commission particulière, M. Bergougnoux, qui a, dès sa nomination, établi puis maintenu le contact avec tous les responsables des services de l'Etat, des collectivités et des associations et qui a travaillé avec le maître d'ouvrage à la préparation du dossier du débat ; il a su aussi, car le débat était attendu avec impatience, calmer les inquiétudes de ses interlocuteurs (le débat ne serait-il pas remis en cause, quand pourrait-il vraiment commencer...?). Il est intéressant de noter que jamais sa légitimité à agir ainsi n'a été mise en cause.

- **Un débat prolongé.**

Initialement la Commission nationale du débat public avait décidé de fixer la durée du débat à quatre mois, durée maximale normale prévue par la loi ; le débat devait donc se dérouler du 15 Décembre au 15 Avril ; mais finalement comme la loi le permet lorsque des conditions particulières le justifient¹, il fut prolongé d'un mois et demi, jusqu'au 28 Mai.

La raison essentielle tient à la réalisation d'une expertise complémentaire et surtout aux délais nécessaires pour que celle-ci soit rendue publique, puis examinée et débattue au cours de trois réunions thématiques portant sur chacun des grands problèmes soulevés par le projet.

II - Le déroulement du débat.

- **Des phases successives.**

- **Quant à son organisation.**

Ce débat public a été conçu dès l'origine de façon bien structurée avec d'abord une phase de quelques semaines où l'information nécessaire est mise à la disposition du public, qui a ainsi le temps de l'analyser et de l'assimiler, ce qui est indispensable avant soit de poser des questions, soit de faire des observations et des objections ; l'ouverture officielle du débat était fixée au 15 Décembre, mais l'information a été disponible dès le 28 Novembre (ouverture du site Internet) ou le 7 Décembre (diffusion du dossier du maître d'ouvrage).

Prévoir ainsi un temps de l'information avant celui de la discussion est très important et pallie ou du moins réduit un inconvénient que l'on avait connu dans d'autres débats : commencer des réunions – débats dès le jour d'ouverture, c'est aggraver le risque d'affirmations de principe, de déclarations uniquement passionnelles, de positions fondées sur une version antérieure du projet,...

Ensuite s'est déroulé le cycle des réunions publiques "inaugurales" qui ont permis de compléter l'information du public et d'enregistrer les questions qu'il soulevait. Puis les réunions "de proximité" ou "décentralisées" ont permis d'entendre les publics des villes des deux régions concernées par le projet et ses impacts directs ou indirects. En avril eurent lieu les trois réunions thématiques déjà citées, puis enfin la réunion de synthèse. Cette structuration a été un facteur qui a permis au débat de **progresser**, mais il n'aurait pas été suffisant.

- **Quant à son climat.**

Avant qu'il ne commence, certaines personnes n'hésitaient pas à dire que ce débat serait sans surprise : le projet était ancien, déjà bien connu, les grandes collectivités étaient toutes favorables,... bref ce serait une formalité.

¹ Art L 121-11. La Commission nationale du débat public établit et publie le calendrier de déroulement du débat public, dont la durée ne peut excéder quatre mois, celle-ci pouvant être prolongée de deux mois par une décision motivée de la CNDP".

La réalité fut bien différente et le début fut difficile et pour tout dire chahuté. Il est normal que des personnes directement concernées par un projet et qui n'en connaîtront que les inconvénients ou les nuisances y soient opposées ; il est compréhensible qu'elles crient leur opposition. Mais il n'est pas normal que certains refusent d'entendre ceux qui sont d'un avis différent, il n'est pas acceptable qu'ils empêchent ceux-là de s'exprimer, qu'ils empêchent tous les autres d'entendre. Faire cela, c'est empêcher le débat de progresser, c'est même l'empêcher d'exister.

Fort heureusement, après ce début difficile, une amélioration se fit sentir et, avec encore quelques exceptions, les autres réunions se déroulèrent dans une ambiance plus calme.

De même sur le fond, alors qu'au début s'affrontaient sans s'écouter ni se répondre des positions opposées, peu à peu on développa des arguments, puis on les confronta.

- **Les facteurs d'évolution.**

- Le premier sans doute, qui a été reconnu de façon unanime, c'est la façon dont M. BERGOUGNOUX, qui a présidé et animé lui-même toutes les réunions, a mené le débat : sa patience, sa pondération et son autorité mêlées ont joué un rôle essentiel.
- Au-delà de sa personne, c'est la commission particulière toute entière qui a acquis sa légitimité ; la qualité de ses membres, la diversité de leurs origines et de leurs expériences ont permis qu'après les questions ou les interrogations initiales habituelles, leur indépendance et leur impartialité soient pleinement reconnues.
- Enfin, **l'expertise complémentaire** a constitué un facteur déterminant de structuration du débat
 - par son existence même : le fait pour la CPDP de proposer et pour la CNDP de décider une expertise complémentaire a, pour beaucoup, crédibilisé le débat public, montré qu'il n'était pas fait seulement pour entériner un projet "tout prêt".
 - par ses apports : Que peut apporter une expertise complémentaire ?

La réponse variera évidemment selon les dossiers, mais en connaissant toujours les mêmes contraintes, l'une de coût, l'autre de temps : le budget dont dispose la Commission nationale du débat public lui impose de fixer une limite raisonnable au montant du marché d'études à passer ; la durée du débat public fixée à quatre mois, ou au maximum à six mois en cas de prolongation, suppose une étude d'une ampleur limitée.

Cela signifie donc qu'il est exclu de refaire en profondeur le dossier du débat, dont il faut rappeler qu'il est de la responsabilité du maître d'ouvrage ; en revanche, il est possible de faire une étude précise sur un point particulier insuffisamment traité dans le dossier, ou qui a connu une évolution depuis l'élaboration de ce dossier ; il est également possible de faire procéder à une analyse "à dire d'expert" sur des

hypothèses de base du dossier, d'apporter un regard neuf et extérieur à des éléments-clés du projet.

Répondant à une demande insistante de plusieurs interlocuteurs, c'est cette solution qui a prévalu et qui était parfaitement adaptée au cas de Notre-Dame des Landes. En effet dans ce cas, parce que le dossier a déjà une longue histoire, c'est un projet précis, une localisation précise, qui sont soumis au débat. Or, le débat public rouvre toutes les questions : faut-il cet équipement, faut-il qu'il soit situé à cet endroit, ... ? La Commission nationale, dans sa séance du 7 Novembre 2002 avait cela à l'esprit, puisqu'elle n'a accepté de considérer le dossier du maître d'ouvrage comme "suffisamment complet pour être soumis au débat public" qu'à la condition qu'y figure en annexe la liste des études sur lesquelles s'était fondé le maître d'ouvrage, et notamment celles qui procédaient ou actualisaient l'analyse comparative des sites possibles.

Faut-il aller plus loin et considérer qu'un "véritable débat public" suppose une présentation exhaustive de toutes les options possibles ? Dans l'absolu et pour l'avenir, il est certain que les débats publics devront avoir lieu en amont des projets, à un moment où les études sont suffisamment avancées pour que l'on ait un dossier précis, mais où en même temps les options restent ouvertes et où rien d'irréversible n'a été décidé. Mais aujourd'hui, et pour quelque temps encore, nous sommes dans une phase de transition : la Commission nationale du débat public est saisie de projets dont les "caractéristiques essentielles" n'ont pas fait l'objet d'une publication, mais qui ont néanmoins déjà quelques années de vie et il est donc inconcevable de faire comme si certaines options n'avaient pas déjà été prises.

En tout état de cause, cette question devrait recevoir une réponse jurisprudentielle ; en effet deux associations avaient, avant le lancement du débat, critiqué les insuffisances du dossier je leur avais répondu, d'une part, que la CNDP avait tenu à faire figurer dans le dossier définitif la liste des études ayant servi à son élaboration, d'autre part, que le dossier initial continuerait à s'enrichir pendant le débat des contributions des intervenants ; malgré cela, ces deux associations ont, alors que le débat était terminé, formé un recours en annulation ; il sera intéressant de prendre connaissance de la décision du juge administratif.

Quoiqu'il en soit, on voit l'intérêt que présentait l'expertise complémentaire qui a été décidée : le projet étant ce qu'il est compte tenu du poids du passé, le dossier étant donc ce qu'il est, l'expertise vient apporter des éléments de réflexion et d'appréciation sur les trois questions essentielles : est-il nécessaire de prévoir un nouvel aéroport dans l'Ouest; si oui, doit-il être implanté à Notre-Dame des Landes ; et dans ce cas, quelles seraient les conséquences ?

III – Un débat qui a pleinement rempli son objet.

- **Une participation soutenue.**

Il faudrait plutôt dire : une participation qui est restée soutenue jusqu'à la fin du débat ; cela mérite d'être relevé car, parfois, on sent que l'intérêt s'émousse avant de parvenir

au terme prévu, or dans le cas présent, rappelons-le, le débat avait dû être prolongé d'un mois et demi.

Le compte-rendu de M. Bergougnoux fournit de nombreux chiffres qui montrent à la fois :

- **que le débat, par les divers moyens mis en œuvre, a permis une très large information des populations concernées.** Deux éléments notamment méritent un commentaire particulier : pour la première fois Internet a été utilisé de façon très significative ; la presse régionale a rendu compte de façon régulière et approfondie de toutes les étapes du débat, elle a contribué bien sûr à faire connaître les positions des uns et des autres, mais aussi à analyser les arguments en présence et donc à faire progresser le débat.
 - **que chacun a pu largement s'exprimer.** Tous les points de vue ont pu se faire entendre ; ceux qui étaient défavorables au projet ont été les plus prompts à saisir l'occasion qui leur était donnée ; mais les élus représentant les grandes collectivités favorables au projet ont compris qu'ils ne devaient pas tarder à faire connaître leur point de vue et il en a été de même pour les milieux économiques. Le tableau qui figure dans le compte-rendu ("Encadré 4") donne, pour la première fois de façon aussi détaillée, la répartition des temps de parole ; mieux que de longs commentaires, il me paraît répondre aux inquiétudes exprimées par certaines personnes avant que le débat ne commence.
 - **Il faut redire, et c'est plus important encore, qu'en avançant le débat a gagné en qualité et que, progressivement, l'expression des positions s'est faite plus soucieuse de précision dans l'argumentation.**
- **Un dossier enrichi.**

C'est grâce à cela que le débat a enrichi le dossier, et grâce au fait que véritablement tous les aspects ont été abordés.

- Bien que le dossier porte sur un projet précis, **le débat sur la nécessité, sur l'opportunité de faire un nouvel aéroport n'a pas été esquivé.** L'expertise complémentaire, par la méthode employée, par la qualité de ses analyses, a évidemment contribué à nourrir les discussions sur ce point et elle a sans doute, comme le montre le compte-rendu, conduit à réévaluer certaines données du problème.
- De même, le dossier portait sur un site précis, mais **la discussion a été largement ouverte sur le problème de la localisation.** Là aussi la méthode utilisée par l'expertise complémentaire est intéressante, puisque les critères d'évaluation des sites et leurs pondérations possibles sont définis à partir d'une enquête auprès des divers interlocuteurs concernés par le projet ; cela a permis d'éviter les querelles habituelles sur le choix des indicateurs et leur poids respectif et d'avoir une vraie discussion sur le fond.

Sur ce point comme sur le précédent, le débat aboutit à apporter des éléments complémentaires d'appréciation à ceux qui figuraient dans le dossier initial, à préciser les données du choix et les critères de choix.

- Enfin restaient à examiner **les conditions et les conséquences de l'implantation à Notre-Dame-des-Landes** si en définitive ce site était retenu.

Curieusement, alors que sur les deux points précédents il était reproché au dossier d'être trop affirmatif ou trop précis, sur ce point il lui était reproché de ne pas mieux décrire les ouvrages à réaliser. En effet le maître d'ouvrage avait choisi de laisser ouvert le choix entre trois scénarios d'implantation des pistes, de ne pas définir précisément les raccordements routiers ou la desserte ferroviaire... Or la crainte exprimée est que le dossier ne soit pas traité dans sa globalité et que l'absence ou le retard de réalisation des raccordements n'aggrave les nuisances pour les riverains. Là encore les réunions menées pendant le débat ont permis d'enregistrer les demandes des collectivités et des populations concernées, d'engranger de nombreuses observations et suggestions intéressantes.

Conclusion.

C'est dire que, sur tous les volets du dossier, le débat qui s'est déroulé a apporté une matière abondante et riche ; les éléments du choix sont tous réunis et M. Bergognoux en a fait la synthèse en présentant les quatre grandes options qui se présentent au maître d'ouvrage.

Rappelons que la loi impose maintenant à celui-ci de prendre publiquement position dans les trois mois qui suivront la publication du compte-rendu et de ce bilan : il doit décider "du principe et des conditions de la poursuite du projet". Cette règle nouvelle est opportune : trop souvent précédemment, ont eu lieu des débats publics qui ne recevaient aucune conclusion, qui n'étaient suivis d'aucune décision ; les citoyens pouvaient légitimement se demander si le débat avait eu une utilité. Désormais, le débat reçoit sa sanction : une décision éclairée par tous les éléments d'appréciation que le public, dans sa diversité, a apporté ; une décision qui ne sera pas nécessairement acceptée par tous, mais qui sera légitime – et donc acceptable par tous – parce que précédée par la plus large expression de la population.

Yves MANSILLON

Président de la Commission
Nationale du Débat Public