



FONDATION  
NICOLAS HULOT  
POUR LA NATURE  
ET L'HOMME

POINT PRESSE | 15 FÉVRIER 2016

## Une consultation, des ordonnances ?

La FNH fixe ses conditions pour soigner les maux du dialogue environnemental  
et sortir par le haut du conflit Notre-Dame-des-Landes

---

RÉPONSE ET ANALYSE  
AVEC LA FONDATION NICOLAS HULOT  
ET LE JURISTE SÉBASTIEN MABILE

*Jeudi dernier, François Hollande annonçait la tenue d'un référendum local sur le projet d'intérêt national de Notre Dame des Landes d'ici octobre. Une promesse dans la continuité de son engagement, après le drame de Sivens, pour un nouveau modèle de démocratie participative mais impossible à tenir dans l'état du droit. Lancée il y a un an, la réforme pour une démocratisation du dialogue environnemental, qui se traduira par de nouvelles dispositions législatives et réglementaires prises par ordonnance, pourrait fixer rapidement les modalités de cette consultation.*

*Alors que le CNTE se prononcera demain sur l'ambition de cette réforme, la Fondation Nicolas Hulot vous propose son analyse des principales dispositions du texte actuel et de leurs impacts sur des projets types. Elle explore enfin les voies pour remanier le texte de l'ordonnance afin de rendre possible une consultation locale à NDDL qui ne souffre pas des mêmes problèmes de légitimité que le projet lui-même.*

## RÉSUMÉ :

### Des points positifs

- La création d'un droit d'initiative citoyenne pour déclencher une concertation préalable en amont des projets et plans / programmes.
- La possibilité de déclencher un débat public local ou national sur pétition.
- Des missions élargies pour la Commission Nationale du Débat Public.
- Des principes fixés pour la participation du public.

### Un manque global d'ambition

- Les ordonnances renoncent à faire évoluer la Commission Nationale du Débat Public pour s'orienter vers une véritable Haute autorité de la participation du public comme proposé dans notre dossier de presse du 5 mars 2015.
- Des modalités trop contraignantes et des seuils de pétition trop élevés qui réduisent les possibilités de recours au droit d'initiative citoyenne pour déclencher un débat public.
- Pas de possibilité de demander une expertise complémentaire via le droit d'initiative.
- Abandon de l'idée de concertation renforcée préalable à la consultation locale.
- Aucune mesure pour favoriser le recours aux outils innovants et méthodes participatives pour améliorer le dialogue environnemental alors qu'il s'agit d'un levier majeur.
- Des principes qui ne vont pas assez loin et ont tendance à réduire la participation du public à l'information.

SUJET	MESURES	MINIMAL	ACCEPTABLE	AMBITIEUX	POURQUOI EST-CE IMPORTANT ?
Droit d'initiative citoyenne déclenchant une concertation préalable sur des projets / plan / programmes suite à une déclaration d'intention	Projets et plan / programmes concernés	<b>Projets :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement</li> <li>• avec des subventions publiques &gt; 5 millions € HT ou sous maîtrise d'ouvrage publique &gt; 5 millions € HT</li> </ul>	<b>Projets :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement</li> <li>• avec des subventions publiques &gt; 2 millions € HT ou sous maîtrise d'ouvrage publique &gt; 2 millions € HT</li> </ul>	<b>Projets :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement</li> <li>• &gt; 2 millions € HT</li> </ul>	<p>L'introduction d'une concertation préalable permettra de mettre en place un dialogue constructif en amont des projets, au moment où de réelles alternatives peuvent être imaginées.</p> <p>Appliquée à Sivens, elle aurait pu permettre d'éviter de s'engager dans un projet surdimensionné. Aujourd'hui, le révélateur de l'enquête publique intervient trop tardivement pour entraîner une modification significative des projets.</p>
	Modalités de mise en œuvre	<b>Déclarée recevable et déclenchée par le Préfet saisi par :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 10 / 20% des électeurs inscrits sur la liste électorale d'une commune, d'une région ou d'un département</li> <li>• conseil municipal</li> <li>• associations</li> </ul>	<b>Déclarée recevable et déclenchée par le Préfet saisi par :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 10% des électeurs inscrits sur la liste électorale d'une commune, région ou département</li> <li>• conseil municipal</li> <li>• associations</li> </ul>	<b>Déclarée recevable et déclenchée par la CNDP saisie par :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 5% des électeurs inscrits sur la liste électorale d'une commune, région ou département</li> <li>• conseil municipal</li> <li>• associations</li> </ul>	<p>Afin de permettre aux citoyens de se saisir de ce droit d'initiative au stade de la déclaration d'intention, un abaissement à 5% des électeurs est indispensable.</p> <p>Le Préfet n'a pas la légitimité de la CNDP pour apprécier la recevabilité de la demande. Cela risque de créer des conflits potentiels sur le territoire si le Préfet en situation de conflit d'intérêts refuse une initiative citoyenne. D'autant plus que ce n'est pas cohérent avec l'initiative citoyenne du L121-8 et porte à confusion.</p>
	Type de concertation	Modalités libres	Modalités libres avec garant	Modalités encadrées avec garant, appuyées par le centre de ressources des méthodologies de la CNDP	La concertation préalable doit être une opportunité pour la mise en place de méthodologies innovantes permettant de concerter efficacement. LA CNDP a vocation à créer un tel centre de ressources.
Droit d'initiative citoyenne déclenchant un débat public local	Modalités du droit de saisine citoyenne	<b>Dans le cadre des seuils actuels du débat public :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• facultative pour les projets de 150 à 300 millions €</li> <li>• obligatoire pour les projets &gt; 300 millions €</li> </ul> <b>CNDP saisie par :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 5 000 citoyens ou ressortissants de l'Union européenne résidant en France</li> <li>• ou par le maître d'ouvrage, une association agréée, 10 parlementaires, conseil régional, etc.</li> </ul>	<b>Selon des seuils révisés :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• facultative pour projet de 30 à 150 millions €</li> <li>• obligatoire pour les projets &gt; à 150 millions € (art R121-1 C.Environnement)</li> </ul> <b>CNDP saisie par :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 5 000 citoyens ou ressortissants de l'Union européenne résidant en France</li> </ul>	<b>Selon des seuils révisés :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• facultative pour projet de 5 à 150 millions €</li> <li>• obligatoire pour les projets &gt; à 150 millions € (art R121-1 C.Environnement)</li> </ul> <b>CNDP saisie par :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 5 000 citoyens ou ressortissants de l'Union européenne résidant en France + Possibilité de demander expertise indépendante complémentaire</li> </ul>	<p>Ce droit d'initiative citoyenne a fait partie de nos demandes fortes dans le cadre de la Commission Richard. Son insertion dans les ordonnances est une bonne nouvelle cependant afin de le rendre réalisable et utilisable il convient d'abaisser les seuils et critères de déclenchement de déclenchement d'un débat public .</p>
Droit d'initiative déclenchant un débat public national		<b>Périmètre :</b> plan, programme ou projet de réforme relatif à une politique publique ayant un impact sur l'environnement en matière de santé, d'agriculture, d'énergie ou de transports <b>CNDP saisie par :</b> 300 000 citoyens		<b>Périmètre :</b> plan, programme ou projet de réforme relatif à une politique publique ayant un impact sur l'environnement  <b>CNDP saisie par :</b> 100 000 citoyens	<p>Dans le même objectif d'un droit utile et réalisable, nous demandons l'abaissement du seuil de citoyens à 100 000. Aujourd'hui, un droit de saisine du CESE est prévu avec ce seuil des 300 000 citoyens, ce nombre trop élevé a pour conséquence qu'aucune saisine n'a été effectuée.</p>

SUJET	MESURES	MINIMAL	ACCEPTABLE	AMBITIEUX	POURQUOI EST-CE IMPORTANT ?
Instances pour la participation du public		Pas de modifications	<p><b>Introduction de nouvelles missions de la CNDP :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• chargée de veiller au respect de la participation du public pour les plans et programmes de niveau national</li> <li>• introduction d'un droit de demander la réalisation d'expertises complémentaires</li> <li>• pouvoir d'agir en justice du Président de la CNDP</li> <li>• introduction d'une mission de conciliation</li> </ul>	<p>Création d'une Haute Autorité de la participation du public instance indépendante reprenant ces missions élargies et garantissant la mise en oeuvre de la participation du public.</p> <p>Avec une gouvernance multi-acteurs : syndicats, magistrats, élus, entreprises, associations, avec un Président et un Vice-Président nommés par le Parlement à la majorité qualifiée</p>	<p>Une Haute Autorité garantissant la participation du public de manière générale et à tous les niveaux de décision est indispensable.</p> <p>En effet, le champ de la CNDP se limitant aux gros voire très projets, une institution plus large assurant un rôle transversal de garant de la participation du public aux processus décisionnels à toutes les échelles territoriales.</p>
Création du groupement participatif d'information et de concertation				<p>Déclenché par le ministre compétent.</p> <p>Composé des :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• représentants de collectifs citoyens</li> <li>• associations</li> <li>• collectivités territoriales concernées</li> <li>• personnalités qualifiées</li> </ul> <p><b>Missions (avec l'appui de la CNDP) :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Conciliation sur la base d'auditions et d'expertise complémentaires</li> <li>• Rédaction d'un dossier d'information mis à disposition du public</li> </ul>	<p>Ce dispositif de concertation renforcée peut permettre de trouver une sortie de crise en cas de conflit grave sur un territoire.</p> <p>La CNDP pourrait avoir un rôle de conciliation. Ce groupe pourrait se prononcer sur le dossier d'information et l'échelle d'un possible référendum local</p>
Consultation des électeurs sur des projets relevant de la compétence de l'État		<p><b>Déclenché par le ministre compétent :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sur des décisions que l'Etat envisage de prendre sur une demande relevant de sa compétence</li> <li>• Sur le périmètre géographique de son choix</li> </ul> <p><b>Modalités :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• CNDP constitue le dossier informatif adressé aux électeurs après un appel public aux contributions</li> </ul>		<p><b>Déclenché par le ministre compétent :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sur des décisions que l'Etat envisage de prendre sur une demande relevant de sa compétence</li> <li>• Sur le périmètre géographique recommandé par le Groupement Participatif</li> </ul> <p><b>Modalités :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Groupement participatif constitue le dossier informatif</li> </ul>	<p>L'introduction de la constitution d'un dossier avec appel à contribution, cependant celui-ci devra être synthétisé par la CNDP afin de garantir une information claire et diversifiée aux électeurs.</p> <p>Selon nous, un référendum ne peut être efficace que s'il intervient après un débat public. Il nous semble également nécessaire que l'organisation du référendum soit associée à une plus grande information du public afin de permettre une participation éclairée.</p>
Principes et dispositions générales sur la participation du public		Pas d'ajout de nouveaux principes dans le Code de l'environnement	<p><b>Ajout de principes définissant les finalités de la participation du public :</b></p> <p>« La participation du public permet l'analyse des solutions alternatives, y compris, pour un projet son absence de mise en oeuvre. »</p> <p><b>et les droits pour le public :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• accéder aux informations,</li> <li>• disposer de délais raisonnables,</li> <li>• être informés de la manière dont il a été tenu compte des observations</li> </ul>	<p><b>Idem avec l'introduction de droits supplémentaires pour le public :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• loyauté de l'organisation de la participation du public,</li> <li>• garantie de l'expression des opinions minoritaires,</li> <li>• obligation de prise en compte des résultats de la participation.</li> </ul>	<p>Afin de ne pas définir uniquement la participation du public autour de l'information, nous recommandons d'intégrer des mesures complémentaires permettant d'avantage de définir une réelle participation du public avec notamment l'obligation de prise en compte des résultats.</p>

	DROIT D'INITIATIVE CITOYENNE DÉCLENCHANT UNE CONCERTATION PRÉALABLE	DÉBAT PUBLIC OBLIGATOIRE	DROIT D'INITIATIVE CITOYENNE DÉCLENCHANT UN DÉBAT PUBLIC	NOTRE ANALYSE
<p><b>Notre-Dame-Des-Landes</b></p> <p>Budget : 556 millions € dont 43% subventionnés par l'Etat et les collectivités locales.</p>	oui	oui	oui	Il s'agit d'un très gros projet faisant l'objet d'une saisine obligatoire de la CNDP. Le droit d'initiative citoyenne aurait permis de déclencher le débat beaucoup plus tôt et aurait donné un moyen d'action aux opposants pour la création d'un dialogue.
<p><b>Sivens</b></p> <p>Budget : 8,4 millions € dont environ 2 millions € de financement public</p>	non	non	non	Il ne s'agit pas d'un gros projet devant faire l'objet d'une saisine de la CNDP, pourtant les faits ont démontré qu'un dialogue était nécessaire. Le droit d'initiative citoyenne pour une concertation préalable tel que prévu dans le texte actuel ne permettrait pas de le déclencher pour le barrage de Sivens. En effet, il s'agit des projets ayant un financement public supérieur à 5 millions €, or dans le cas de Sivens le montant d'environ 2 millions. Si le seuil est abaissé à 2 millions comme nous le demandons, cela permettrait la mise en place d'une concertation préalable pour ce type de projet.
<p><b>Roybon</b></p> <p>Budget : 387 millions € dont 38 million d'€ de financement public</p>	oui	oui	oui	Il n'y a toujours pas eu de saisine de la CNDP alors qu'elle est obligatoire pour ce projet à un budget supérieur à 300 millions €. Le droit d'initiative citoyenne permettra aux citoyens de demander la mise en place d'un débat public pour ce projet et répondre ainsi aux demandes des citoyens sur le territoire qui attendent ce débat pour comprendre le projet et entamer un dialogue avec le maître d'ouvrage.

## QUELLES VOIES POUR RENDRE POSSIBLE UNE CONSULTATION LOCALE À NDDL ?

Dans l'état actuel du droit une consultation locale sur un projet d'intérêt national tel que NDDL n'est pas possible. Il existe plusieurs pistes législatives pour la permettre : le projet d'ordonnance de démocratisation du dialogue environnemental, la proposition de loi relative «au renforcement du dialogue environnemental et de la participation du public», voire un cavalier dans la loi Biodiversité.

### **Référendum ou consultation :**

La piste d'un référendum local qui contraindrait juridiquement l'Etat à en respecter le résultat ne devrait pas être poursuivie. Il s'agirait plutôt d'aller vers une consultation locale, l'Etat s'engageant politiquement à en respecter le résultat.

### **Rédaction actuelle du projet d'ordonnance (voir Chapitre 3 bis en annexe) :**

La consultation locale prévue dans le projet d'ordonnance pour la démocratisation du dialogue environnemental ne s'appliquerait que sur des projets n'étant pas d'intérêt national et sur lequel l'Etat envisage de prendre une décision. Elle exclurait donc NDDL qui est un projet d'intérêt national et qui a fait l'objet d'un débat public en 2003. De plus l'Etat s'est déjà engagé favorablement sur NDDL.

Si la disposition était étendue aux projets d'intérêt nationaux, il serait cependant imaginable de considérer que l'Etat puisse consulter sur la décision d'abandonner le projet ou de privilégier l'optimisation de l'aéroport existant dans le cadre de cette formulation.

A défaut, il faudrait introduire une nouvelle disposition, applicable à NDDL, mais il n'est pas certain que l'habilitation conférée par la loi Macron permette de le faire.

### **Proposition de loi de Sabine Buis (voir l'article 7 en annexe) :**

La proposition de loi relative au renforcement du dialogue environnemental et de la participation du public introduit dans son article 7 une disposition qui pourrait permettre une consultation sur NDDL si elle était adoptée. La rédaction actuelle évoque néanmoins comme le projet d'ordonnance une consultation sur un « projet de décision ». Et le calendrier de cette PPL devrait être très rapide pour permettre une consultation avant octobre. Pour accélérer sa mise en œuvre, il serait aussi envisageable dans reprendre l'esprit dans un cavalier pour la loi Biodiversité.

## QUELLES CONDITIONS POUR QUE LA CONSULTATION LOCALE NE SOUFFRE PAS DU MÊME DÉFICIT DE LÉGITIMITÉ QUE LE PROJET LUI-MÊME ?

### **Périmètre géographique**

La consultation aurait pu légitimement être nationale sur le projet de NDDL au vu de ses impacts et du financement par l'Etat. Elle doit au minimum inclure les deux régions, Pays de la Loire et Bretagne, qui financent et sont directement impactées par le projet. Un périmètre réduit au seul département de Loire Atlantique n'aurait pas une légitimité suffisante.

### **Constitution du dossier d'information**

Le dossier d'information devrait être constitué en coordination par les parties prenantes. Il devrait notamment s'appuyer sur la nouvelle étude annoncée par Ségolène Royal qui devrait à la fois mieux documenter les impacts environnementaux et économiques du projet, notamment sur les autres dessertes aéroportuaires, et les alternatives possibles.

### **Question posée**

La question posée devrait inclure la possibilité d'une alternative. Cela doit être possible d'exprimer un avis contre le transfert à NDDL mais pour une alternative, notamment l'optimisation de l'aéroport existant.

## HISTORIQUE :

- **Novembre 2014** : François Hollande lance un chantier pour la démocratisation du dialogue environnemental lors de la Conférence Environnementale
- **Janvier 2015** : lancement de la Commission Richard
- **Juin 2015** : la commission Richard remet ses propositions au gouvernement
- **Aout 2015** : l'habilitation pendant un an à légiférer par ordonnances sur la démocratisation du dialogue environnemental est promulguée dans le cadre de la loi Macron
- **Fin janvier 2016** : le gouvernement communique le projet d'ordonnance à la commission Richard
- **31 janvier 2016** : Ségolène Royal annonce la réalisation d'une nouvelle étude sur les impacts du projet et les alternatives possibles à NDDL
- **11 février 2016** : annonce d'un référendum local à NDDL par le Président de la République
- **16 février 2016** : les projets de textes des ordonnances seront soumis au CNTE
- **Juin 2016** : échéance souhaitée par le Premier Ministre pour la tenue d'une consultation locale sur NDDL
- **7 aout 2016** : fin de l'habilitation à légiférer par ordonnances
- **Octobre 2016** : échéance fixée par le Président de la République pour la tenue d'une consultation sur NDDL et possibilité de reprendre les travaux

PORTE-PAROLE

*Denis Voisin*

06 98 46 00 42

RELATIONS PRESSE

*Manuela Lorand*

06 98 45 46 91



FONDATION  
NICOLAS HULOT  
POUR LA NATURE  
ET L'HOMME