

N<sup>os</sup> 400364, 400365

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

ASSOCIATION CITOYENNE  
INTERCOMMUNALE DES  
POPULATIONS CONCERNEES PAR  
LE PROJET D'AEROPORT DE  
NOTRE-DAME-DES-LANDES et autres

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux  
(Section du contentieux, 6<sup>ème</sup> et 1<sup>ère</sup> chambres réunies)

Mme Clémence Olsina  
Rapporteur

Sur le rapport de la 6<sup>ème</sup> chambre  
de la Section du contentieux

M. Xavier de Lesquen  
Rapporteur public

Séance du 20 juin 2016  
Lecture du 20 juin 2016

Vu la procédure suivante :

Sous le n° 400364, par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 3 et 17 juin 2016 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association citoyenne intercommunale des populations concernées par le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, le collectif des élus qui doutent de la pertinence de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, le comité de l'association pour la taxation des transactions pour l'aide aux citoyens (ATTAC) 44, M. Guy Menet, Mme Sylvette Lejay, M. Sylvain Fresneau, Mme Brigitte Aubry, M. Marcel Thebault et Mme Sylvie Carrier demandent au Conseil d'Etat d'annuler pour excès de pouvoir le 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.

.....

Sous le n° 400365, par une requête, un mémoire en réplique et un nouveau mémoire, enregistrés les 3, 13 et 17 juin 2016 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association citoyenne intercommunale des populations concernées par le projet d'aéroport de

Notre-Dame-des-Landes, le collectif des élus qui doutent de la pertinence de l'aéroport Notre-Dame-des-Landes, le comité de l'association pour la taxation des transactions pour l'aide aux citoyens (ATTAC) 44, M. Guy Menet, Mme Sylvette Lejay, M. Sylvain Fresneau, Mme Brigitte Aubry, M. Marcel Thebault et Mme Sylvie Carrier demandent au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, d'ordonner la suspension de l'exécution du décret n° 2016-503 du 23 avril 2016 relatif à la consultation des électeurs des communes de Loire Atlantique sur le projet de transfert de l'aéroport de Nantes-Atlantique sur la commune de Notre-Dame-des-Landes.

.....

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de l'environnement, dans sa version issue de l'ordonnance n° 2016-488 du 21 avril 2016 ;
- la loi n° 2015-990 du 6 août 2015, notamment son article 106 ;
- le 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 ;
- le décret n° 2010-1699 du 29 décembre 2010 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Clémence Olsina, maître des requêtes,
- les conclusions de M. Xavier de Lesquen, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à Me Corlay, avocat de l'association citoyenne intercommunale des populations concernées par le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, et autres ;

1. Considérant que les requêtes visées ci-dessus présentent à juger des questions semblables ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision ;

2. Considérant qu'aux termes de l'article L. 123-20 du code de l'environnement, issu de l'ordonnance du 21 avril 2016 relative à la consultation locale sur les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement : « *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* » ; qu'aux termes de l'article L. 123-23 du même code : « *La consultation est décidée par un décret qui en indique l'objet, la date ainsi que le périmètre, qui définit la question posée et qui convoque les électeurs. Il est publié au plus tard deux mois avant la date de la consultation (...)* » ;

3. Considérant que les requérants demandent, d'une part, l'annulation pour excès de pouvoir du décret 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, pris sur le fondement des dispositions citées ci-dessus, et, d'autre part, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, la suspension de l'exécution du même décret ;

Sur le recours pour excès de pouvoir :

S'agissant de la légalité externe :

4. Considérant que si la circulaire du Premier ministre du 7 juillet 2011 relative à la qualité du droit prévoit que « *la publication des décrets réglementaires (...) s'accompagne d'une notice explicative, c'est-à-dire d'un document synthétique destiné à éclairer le lecteur du Journal officiel de la République française sur la portée du texte nouveau* », cette circulaire n'a pas fait et ne pouvait légalement faire de l'élaboration d'une telle notice explicative une condition de légalité des décrets réglementaires ; que, dès lors, les requérants ne peuvent utilement invoquer, en tout état de cause, pour contester le décret attaqué, l'absence de publication d'une notice explicative ;

S'agissant de la légalité interne :

5. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article 106 de la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques : « *I. - Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnances toute mesure relevant du domaine de la loi, sans porter atteinte aux principes fondamentaux et aux objectifs généraux du code de l'environnement, visant à : / (...) 3° Réformer les procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de projets, plans et programmes et de certaines décisions, afin de les moderniser et de les simplifier, de mieux garantir leur conformité aux exigences constitutionnelles ainsi que leur adaptabilité aux différents projets, de faire en sorte que le processus d'élaboration des projets soit plus transparent et l'effectivité de la participation du public à cette élaboration mieux assurée : / (...) c) En prévoyant de nouvelles modalités d'information et de participation du public, notamment des concertations préalables aux procédures de participation existantes, susceptibles d'être mises en œuvre par un droit d'initiative pouvant être ouvert notamment au public, à des associations et fédérations de protection de l'environnement, à des collectivités territoriales, à l'autorité compétente pour prendre la décision et au maître d'ouvrage, ainsi qu'une procédure de consultation locale des électeurs d'une aire territoriale déterminée sur 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 (...)* » ; que les requérants ne peuvent utilement se prévaloir de ces dispositions à l'encontre du décret attaqué, lequel n'a pas été pris sur leur fondement mais sur celui des dispositions citées au point 2 issues de l'ordonnance du 21 avril 2016 relative à la consultation locale sur les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement et qui n'excèdent ni ne méconnaissent les termes de l'habilitation donnée par le législateur ;

6. Considérant, en deuxième lieu, que la construction d'un nouvel aéroport et de sa desserte routière sur le territoire de la commune de Notre-Dame-des-Landes constitue un projet d'infrastructure susceptible d'avoir une incidence sur l'environnement dont la réalisation est subordonnée à la délivrance de plusieurs autorisations relevant de la compétence de l'Etat ; que les requérants font valoir que le projet sur lequel porte la consultation prévue par le décret attaqué a déjà donné lieu à l'adoption, par l'Etat, de plusieurs autorisations conditionnant sa réalisation et, notamment, du décret du 9 février 2008 déclarant d'utilité publique les travaux nécessaires à la réalisation du projet d'aéroport et de sa desserte routière, du décret du 29 décembre 2010 approuvant la convention passée entre l'Etat et la société concessionnaire Aéroports du Grand Ouest pour la concession de l'aérodrome, et de quatre arrêtés du 20 décembre 2013 du préfet de la Loire-Atlantique, autorisant ces travaux, pour deux d'entre eux, au titre de l'article L. 214-3 du code de l'environnement et accordant aux maîtres d'ouvrage, pour les deux autres, des dérogations aux interdictions de capture, d'enlèvement, de transport, de perturbation intentionnelle, de destruction de spécimens d'espèces protégées et de destruction d'habitats d'espèces protégées ; que si les requérants soutiennent que la consultation ne pouvait avoir lieu après l'intervention de ces décisions d'autorisation et après que l'Etat a décidé de réaliser le projet, les dispositions de l'article L. 123-20 du code de l'environnement, citées au point 2, ne conditionnent nullement la légalité de la consultation des électeurs à ce que la délivrance d'une autorisation de l'Etat soit encore nécessaire à la réalisation du projet et précisent, notamment, qu'une telle consultation peut intervenir après une déclaration d'utilité publique ; que cette consultation peut permettre à l'Etat de confirmer son choix et de décider de mettre en œuvre son projet ou d'y renoncer ; que, dès lors, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que le décret attaqué méconnaît l'article L. 123-20 du code de l'environnement, au motif que la consultation qu'il prévoit interviendrait postérieurement à la décision de l'Etat de réaliser le projet en cause ;

7. Considérant, en troisième lieu, que l'article 2 du décret attaqué prévoit que la consultation portera sur la question suivante : « Etes-vous favorable au projet de transfert de l'aéroport de Nantes-Atlantique sur la commune de Notre-Dame-des-Landes ? » ; qu'ainsi que cela a été rappelé au point précédent, le projet sur lequel les électeurs sont appelés à se prononcer en vertu du décret attaqué a fait l'objet, le 9 février 2008, d'une déclaration d'utilité publique et a donné lieu, à ce titre, à enquêtes publiques conjointes prescrites par un arrêté du préfet de la Loire-Atlantique du 27 septembre 2006 ; que le même projet a donné lieu, en vertu de l'article L. 214-4 du code de l'environnement, relevant de la législation sur la protection de l'eau et des milieux aquatiques, à des enquêtes publiques conjointes en vue de l'adoption des arrêtés du 20 décembre 2013 mentionnés au point précédent ; que le Gouvernement n'a ni décidé, ni manifesté la volonté de modifier ce projet, ni annoncé une consultation des électeurs portant sur un projet distinct ; qu'est, dans ces circonstances, sans incidence sur ce point le fait que des projets alternatifs, comportant une seule piste au lieu de deux, auraient été évoqués ; que, de plus, le dossier d'information prévu par l'article L. 123-26 du code de l'environnement, mis en ligne sur le site internet de la Commission nationale du débat public et dont la publication a été portée à la connaissance des électeurs par la lettre d'information prévue à l'article L. 123-27 du même code, décrit les principales caractéristiques de ce projet et précise notamment qu'il « se développerait sur une surface totale de 1 239 hectares, avec deux pistes, l'une au Nord de 2 750 mètres destinée à l'atterrissage et l'autre au Sud de 2 900 mètres, extensible à 3 600 mètres » ;

qu'ainsi, la consultation prévue par le décret attaqué porte sur le projet qui a fait l'objet, notamment, de la déclaration d'utilité publique du 9 février 2008 ; que, par ailleurs, ainsi que cela ressortait déjà du dossier d'enquêtes publiques conjointes publié au titre de la procédure de déclaration d'utilité publique, le même dossier d'information relève que « dans l'hypothèse de la réalisation de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, aussi bien les vols commerciaux, que l'aviation d'affaires et de tourisme seraient transférés » et que « la piste de Nantes-Atlantique serait maintenue pour un usage strictement industriel d'Airbus avec deux ou trois vols par semaine en fonction des besoins logistiques du pôle industriel aéronautique » ; que, dès lors, contrairement à ce qui est soutenu, les termes de la question soumise aux électeurs, qui ne sont entachés d'aucune erreur ou ambiguïté, ne sont nullement de nature à porter atteinte à la sincérité du scrutin organisé par le décret attaqué ;

8. Considérant, en quatrième lieu, qu'aux termes de l'article L. 123-28 du code de l'environnement : « *Les électeurs font connaître par " OUI " ou par " NON " leur avis sur la question qui leur est posée* » ; que, dès lors, le moyen tiré de ce que le décret attaqué ne définit pas les réponses des électeurs susceptibles d'être prises en compte ne peut qu'être écarté ;

9. Considérant, en dernier lieu, qu'aux termes de l'article L. 123-21 du code de l'environnement, issu de l'ordonnance du 21 avril 2016 relative à la consultation locale sur les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement : « *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 (...)* » ; que, contrairement à ce qui est soutenu, ces dispositions, en tant qu'elles précisent que le territoire couvert par l'enquête, dans le cas où le chef-lieu d'une circonscription administrative de l'Etat a été désigné comme lieu d'enquête, est celui des communes comprises dans cette circonscription, ne sont nullement ambiguës ou imprécises ; qu'en particulier, lorsqu'une préfecture de département est désignée en cette qualité comme lieu d'enquête, ainsi que le prévoyait en l'espèce l'avis d'ouverture des enquêtes publiques pris en application de l'arrêté du 27 septembre 2006 mentionné au point 7, qui prévoyait que les enquêtes publiques étaient ouvertes, notamment, à la préfecture de la Loire-Atlantique, il résulte des dispositions précitées qu'il y a lieu de consulter les électeurs des communes du département, sans qu'ait une incidence sur ce point la circonstance que la commune où se situe cette préfecture ait également la qualité de chef-lieu de région ; que, dès lors, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que le décret attaqué, en tant qu'il a été adopté sur le fondement de ces dispositions, serait lui-même entaché d'illégalité ;

10. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les requérants ne sont pas fondés à demander l'annulation du décret qu'ils attaquent ;

Sur la requête présentée sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

11. Considérant qu'il résulte de ce qui a été dit au point précédent que les conclusions présentées sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative sont devenues sans objet ;

## D E C I D E :

-----

Article 1<sup>er</sup> : La requête de l'association citoyenne intercommunale des populations concernées par le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes et autres présentée sous le n° 400364 est rejetée.

Article 2 : Il n'y a pas lieu de statuer sur la requête de l'association citoyenne intercommunale des populations concernées par le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes et autres présentée sous le n° 400365.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à l'association citoyenne intercommunale des populations concernées par le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, premier requérant dénommé, à la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, chargée des relations internationales sur le climat, et au Premier ministre. Les autres requérants seront informés de la présente décision par Maître Corlay, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, qui les représente devant le Conseil d'Etat.

Copie en sera adressée pour information au ministre de l'intérieur et au ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités locales.