

400364 - 400365

**Association citoyenne intercommunale des populations concernées
par le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes et autres**

Mme Clémence Olsina, rapporteur

Séance du 20 juin 2016

Lecture du 20 juin 2016

Conclusions

Xavier de Lesquen, Rapporteur public

6^{ème} et 1^{ère} chambres réunies

I. Le décret attaqué du 23 avril 2016 convoque les électeurs des communes du département de la Loire-Atlantique en vue de prendre part à une consultation qui portera sur la question suivante : « Êtes-vous favorable au projet de transfert de l'aéroport de Nantes-Atlantique sur la commune de Notre-Dame-des-Landes ? ».

Le décret fixe la date de la consultation au 26 juin 2016, soit dimanche prochain. La proximité de cette échéance et la nature de l'acte en cause ont justifié que vous examiniez dans des délais brefs le recours en annulation, sans en rester à l'examen de la demande présentée en référé tendant à la suspension de l'exécution du décret. Il est peut-être utile de préciser qu'en référé, le juge statue en l'état de l'instruction et se prononce sur les conditions de la suspension fixées par l'article L. 521-1 du code de justice administrative, c'est à dire l'urgence et l'existence de moyens sérieux quant à la légalité de l'acte attaqué. Aujourd'hui, vous allez donc statuer « au principal », au vu de l'instruction qui est complète et close, et en vous prononçant sur la légalité du décret attaqué.

II. Vous connaissez le contexte de cette consultation.

Un nouvel aéroport pour les régions Bretagne et Pays de la Loire a été envisagé dans les années 1960 par la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), et le site de Notre-Dame-des-Landes a été identifié en 1967 après une analyse comparative, son choix étant validé par le Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire (CIAT) en 1970.

Une zone d'aménagement différé de 1225 hectares a été créée en 1974, dans le but de permettre à l'État de procéder à des acquisitions en faisant usage d'un droit de préemption à l'occasion des mutations immobilières. Le projet est resté à cette époque dans les cartons de l'administration. Il a été relancé à la fin des années 1990, et il a alors suivi les étapes d'élaboration et de validation des grands projets d'infrastructure, chacune d'entre elles ayant fait l'objet de recours, traduction contentieuse de l'opposition que le projet a suscitée, et continue de susciter.

Pour les rappeler brièvement :

- La Commission nationale du débat public (CNDP), qui est une autorité administrative indépendante, a organisé un débat public entre décembre 2002 et mai 2003. Il a porté, en vertu de l'article L. 121-1 du code de l'environnement, « sur l'opportunité, les objectifs et les caractéristiques principales du projet ». Par une décision du 5 avril 2004 (n° 254775, 256669, inédit), le Conseil d'État a rejeté comme irrecevable le recours de l'Association citoyenne intercommunale des populations concernées par le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes (ACIPA) et de l'Union française contre les nuisances des aéronefs dirigé contre la décision implicite du président de la commission rejetant leur demande de report du débat public.
- Au vu du compte-rendu et du bilan du débat, le ministre chargé de l'équipement et des transports a pris le 9 octobre 2003 un arrêté confirmant le choix du site de Notre-Dame-des-Landes et décidant la poursuite des études. Cet arrêté a été attaqué par l'association ACIPA. Vous avez rejeté son recours par une décision du 28 décembre 2005 (n° 267287, inédit).
- Après les enquêtes publiques qui ont eu lieu en octobre et novembre 2006, l'opération a été déclarée d'utilité publique par un décret du 10 février 2008. Celui-ci a été attaqué par l'association déjà citée et d'autres requérants, dont le département de Vendée, et leur requête a été rejetée par une décision du Conseil d'État du 31 juillet 2009 (n° 314955, 314956, 315022, 315170, inédit). Ce contentieux a rebondi à l'occasion de recours dirigés contre le refus du ministre opposé aux demandes de retrait ou d'abrogation du décret déclarant l'opération d'utilité publique, d'abord ceux de la commune de Vigneux-de-Bretagne et de la communauté de communes d'Erdres et Gesvres, rejetés par une décision du 27 janvier 2010 (n° 319241 et 319244, inédit) ; puis ceux du Collectif des élus qui doutent de la pertinence de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes (CEDPA) et de deux particuliers, rejeté par une décision du 17 octobre 2013.
- S'était intercalé un contentieux portant sur le décret du 29 décembre 2010 approuvant la convention passée entre l'Etat et la société concessionnaire Aéroports du Grand Ouest (décision de rejet du 13 juillet 2012, n° 347073, 347170, 350925, au Rec.) et sur le décret du 5 avril 2012 portant création du comité de suivi stratégique de la concession (décision de rejet du 5 juin 2013, n° 363258, inédit).

III. Mais légalité n'est pas, comme vous le savez bien, opportunité. Il appartient aux autorités publiques de prendre les décisions d'ordre politique qui leur paraissent répondre au besoin des citoyens, dans le cadre des pouvoirs qui leur sont confiés, l'office du juge administratif étant de s'assurer que les actes administratifs qui en résultent respectent le principe de légalité. Le juge ne se prononce donc pas sur la part d'opportunité que comporte l'acte administratif, car il n'a pas la légitimité démocratique pour cela.

Le pouvoir exécutif répond pour sa part de son action, s'agissant du Gouvernement devant le Parlement, et ce dernier devant les électeurs à l'occasion des élections législatives. Mais notre démocratie a développé des modalités de consultation des citoyens qui permettent de raccourcir le cycle démocratique, pour des questions particulières.

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, qui constitue l'acte II. de la décentralisation, avait déjà créé des modalités de participation des électeurs aux décisions locales, pour les affaires relevant de la compétence de collectivités territoriales. Il s'agit soit de soumettre à référendum local un projet de délibération tendant à régler ces affaires (cf. art. LO 1112-1 du CGCT), soit d'organiser une consultation des électeurs (cf. art. L. 1112-15), l'autorité compétente de la collectivité territoriale conservant, dans ce dernier cas, son pouvoir de décision.

Le rapport, remis à la ministre de l'écologie le 3 juin 2015, de la commission spécialisée sur la démocratisation du dialogue environnemental du Conseil national de la transition écologique¹ a proposé de transposer la faculté de consultation des électeurs aux projets d'intérêt local relevant de la compétence de l'État. L'article 106 de la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a, à cette fin, habilité le Gouvernement à adopter, par ordonnance, des mesures visant à 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, en prévoyant notamment une procédure de consultation locale des électeurs d'une aire territoriale déterminée sur les décisions qu'une autorité de l'État 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. Et le législateur avait probablement à l'esprit des projets tels celui en cause dans les présentes affaires.

En tout cas, le Premier ministre ne pouvait qu'y penser lorsqu'il a pris l'ordonnance n° 2016-488 du 21 avril 2016 relative à la consultation locale sur les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement. Le Président de la République avait en effet annoncé, le 11 février 2016, la tenue d'une consultation des électeurs sur l'avenir du projet d'aéroport de Notre-Dame des Landes.

L'ordonnance crée un nouveau chapitre du code de l'environnement relatif à la « consultation locale sur les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement ». Le champ du dispositif est défini par l'article L. 123-20, qui dispose que « *L'État peut consulter les électeurs d'une aire territoriale déterminée afin de recueillir leur avis sur un projet d'infrastructure ou*

¹ Présidée par le sénateur Alain Richard.

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. » L'article L. 123-23 dispose que « 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 ».

C'est donc sur le fondement de ces dispositions que le décret attaqué a été pris.

Précisons que l'ordonnance n'a pas encore, à ce jour, été ratifiée par le Parlement : les dispositions qu'elle comporte, de forme législative, conserve donc un caractère réglementaire (voyez pour l'acquisition avec effet rétroactif du caractère législatif à l'entrée en vigueur de la loi de ratification, votre décision H... et autres du 8 décembre 2000, n° 199072, au Rec.).

IV. La requête relève bien de votre compétence de premier et dernier ressort, au titre des recours dirigé contre les décrets (cf. R. 311-1, 1° du code de justice administrative).

L'intérêt pour agir des associations ACIPA et CEDPA, au vu de leur objet statutaire, et des personnes physiques résidant dans les communes concernées par le projet, et faisant au surplus l'objet de procédure d'expropriation, n'est pas douteux. La réponse est moins certaine pour le comité local ATTAC 44, dont l'objet est de « mener des actions de tous ordres en vue de la reconquête, par les citoyens, du pouvoir que la sphère financière exerce sur tous les aspects de la vie politique, économique, sociale et culturelle dans l'ensemble du monde ».

Par ailleurs, il convient de se demander s'il ne faut pas ranger le décret attaqué parmi les mesures préparatoires, non détachables des opérations électorales. Vous jugez dans ce sens, s'agissant d'élections professionnelles, que n'est pas susceptible de faire l'objet d'un recours la circulaire fixant la date limite du dépôt des listes de candidatures pour le représentants du personnel à une commission administrative paritaire (16 mai 1973, Syndicat CFTC de l'éducation nationale, de la recherche et des affaires culturelles, n° 86068, aux T.) ; ou l'arrêté interministériel fixant les modalités de la consultation organisée en vue de déterminer les organisations syndicales appelées à être représentées au CTP (23 février 2000, Syndicat national C.G.T. du ministère des affaires étrangères, n° 205261, aux T.).

S'agissant des élections de nature politique, vous avez également jugé que certains actes ne sont pas détachables des opérations électorales : voyez votre décision d'assemblée Mmes P... et D... du 22 octobre 1979 (n° 17991;18046, au Rec.), s'agissant du décret portant convocation des électeurs pour la désignation des représentants à l'Assemblée des communautés européennes ; ou votre décision d'assemblée T... du 23 novembre 1984 (n° 59918, au Rec.), s'agissant de la décision de ce qui était alors la Haute autorité de la communication audiovisuelle sur les modalités de la propagande électorale.

Mais le décret en cause nous paraît avoir une portée autre, dès lors qu'il crée par lui-même une opération électorale particulière. Et vous pourrez vous référer à la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur les référendums : il s'est reconnu une compétence d'exception pour statuer

sur les requêtes mettant en cause la régularité d'opérations à venir, « dans les cas où l'irrecevabilité qui serait opposée à ces requêtes risquerait de compromettre gravement l'efficacité de son contrôle des opérations [en cause], vicierait le déroulement général du vote ou porterait atteinte au fonctionnement normal des pouvoirs publics ». Voyez sa décision n° 2000-21 REF du 25 juillet 2000, M. H..., rendue sur une requête dirigée contre le décret n° 2000-666 du 18 juillet 2000 portant organisation du référendum (il s'agissait de celui portant sur le projet de loi constitutionnelle relatif à la durée du mandat du Président de la République). Il faut dire que cette solution est inspirée de la jurisprudence retenue par le Conseil constitutionnel pour les autres types d'opérations électorales placées sous son contrôle : les élections parlementaires (voyez 11 juin 1981, Delmas, Rec. p. 97; 16 et 20 avril 1982, Bernard, Rec. p. 109; 20 mars 1997, Richard, Rec. p. 43) et l'élection présidentielle (voyez 6 avril 1995, Durand, Rec. p. 37 et la décision n° 2007-138 PDR du 19 avril 2007, Galland).

Il nous semble que vous pourrez vous en inspirer, pour estimer - et juger implicitement - que le décret attaqué est susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, tant que la consultation n'a pas eu lieu, au moins parce qu'une irrecevabilité opposée à la requête affecterait d'évidence l'efficacité de votre contrôle et le déroulement général du vote, du fait de l'incertitude pesant sur la légalité de la consultation.

V. Nous pouvons en venir aux moyens de la requête à fin d'annulation (n° 400364).

Les requérants soutiennent d'abord que le décret attaqué méconnaît la circulaire du Premier ministre du 7 juillet 2011 relative à la qualité du droit qui préconise la production d'une notice explicative à l'appui des décrets réglementaires, destinée à « éclairer le lecteur du Journal officiel de la République française sur la portée du texte nouveau ».

Au delà du fait que le caractère réglementaire du décret attaqué ne nous paraît pas évident, la circulaire ministérielle invoquée n'a pas pour objet d'imposer une telle production à peine d'illégalité, et ne pourrait légalement avoir un tel objet ou un tel effet. C'est ce que vous avez déjà jugé à plusieurs reprises, voyez par exemple votre décision du 27 juin 2014, Département du Morbihan, n° 376399, inédite).

VI. Il est ensuite soutenu, sur le terrain cette fois de la légalité interne, que le décret méconnaît l'article 106 de la loi du 6 août 2015, du fait que la consultation est entreprise à un stade du projet où la décision de construire l'aéroport de Notre-Dame des Landes a déjà été prise.

Tel que présentée, l'argumentation n'a guère de chance de prospérer. En effet, le décret attaqué n'est pas pris sur le fondement de l'article 106 de la loi de 2015, dont l'objet est d'habiliter le gouvernement à intervenir par voie d'ordonnance. Sa base légale réside en effet dans les dispositions issues de l'ordonnance du 21 avril 2016 que nous avons déjà mentionnées. Le moyen tiré de la méconnaissance de la loi d'habilitation est donc inopérant.

Mais vous pourrez faire l'effort de redresser l'argumentation, en considérant que c'est bien la méconnaissance de ces dernières dispositions qui est invoquée, spécifiquement l'article L. 123-20 du code de l'environnement. Comme nous l'avons dit, il permet à L'État de 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 ».

Les requérants lisent cette disposition comme n'autorisant pas de procéder à la consultation des électeurs dès lors que la décision de construire l'aéroport à Notre-Dame-des-Landes a déjà été prise, et ils se réfèrent à l'intervention du décret déclarant l'utilité publique de l'opération (DUP) en 2008, ainsi qu'à la signature de quatre arrêtés préfectoraux du 20 décembre 2013 pris au titre de la police de l'eau et de la police de la protection des espèces naturelles, respectivement pour la construction de l'aéroport et la réalisation de sa desserte routière.

Le ministre fait valoir dans son mémoire en défense que, conformément aux termes du rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance du 21 avril 2016, la décision de consulter les électeurs peut être prise tant que le processus décisionnel conduisant à la réalisation du projet n'est pas achevé, c'est-à-dire tant que l'ensemble des autorisations nécessaires n'ont pas été délivrées. Or il relève que l'engagement des travaux de construction de l'aéroport reste subordonné à l'obtention d'une autorisation au titre de la protection des espèces protégées (il s'agit de la dérogation à l'interdiction de porter atteinte au campagnol amphibie et à son habitat), ainsi qu'aux permis de construire et permis d'aménager nécessaires pour l'aérogare et les parcs de stationnement, toutes décisions relevant de la compétence de l'État.

Il nous paraît certain que l'article L. 123-20 du code de l'environnement permet l'organisation d'une consultation à un stade tardif du projet. C'est ce qu'indiquent les termes « y compris après une déclaration d'utilité publique ». La DUP est l'acte qui permet d'engager les expropriations nécessaires au projet. Elle n'implique donc pas par elle-même engagement des travaux, qui restent subordonnés à divers autres préalables d'ordre juridique (les autorisations au titre des polices de l'urbanisme et de l'environnement notamment), économique (le financement du projet) mais aussi politique, c'est-à-dire la persistance de la volonté de réaliser le projet. Mais il est certain que la DUP marque une étape essentielle dans la réalisation du projet. En y faisant référence, l'article L. 123-20 signifie donc que la consultation peut être organisée à un stade avancé du projet.

La circonstance que la DUP soit intervenue, et qu'un certain nombre d'autorisations ait été obtenues, ne nous paraît donc pas faire obstacle à l'organisation de la consultation, qui a bien pour objet de confirmer la volonté politique de réaliser l'opération au-delà des conditions juridiques et économiques qui s'imposent à elle.

Faut-il que vous vous fondiez sur la circonstance que d'autres décisions relevant de la compétence de l'État restent à prendre ? Il ne nous semble pas que l'article L. 123-20 l'impose : si cette disposition se réfère au projet « dont la réalisation est subordonnée à la délivrance d'une autorisation relevant de sa compétence » [celle de l'État], nous y voyons une disposition

d'ordre organique, permettant de distinguer la procédure de celle applicable aux collectivités territoriales, chaque personne publique étant ainsi dotée de la faculté d'organiser une consultation citoyenne pour les projets de portée locale qui relèvent de sa compétence.

Nous n'y voyons en revanche pas une disposition d'ordre temporel, dont il faudrait déduire que la consultation n'est possible que tant que des autorisations restent à délivrer. Les décisions relevant de la police administrative, comme le permis de construire ou les autorisations au titre de la police de l'eau, ne sont pas prises en fonction de la volonté politique de réaliser un projet : lorsque la demande est présentée à l'administration, il lui appartient seulement de vérifier si le projet qui lui est soumis est conforme aux règles de la police spéciale en cause, et de délivrer l'autorisation si tel est le cas. Le permis de construire n'est ainsi pas un outil politique pour s'opposer, dans le principe, à un projet. Sa vocation est uniquement de vérifier que le projet respecte les règles d'urbanisme qui lui sont applicables.

En un mot, la volonté politique est extérieure à ces autorisations de police, et doit le demeurer sauf à faire une confusion entre administration et politique : si l'autorité publique chargée du projet entend renoncer au projet, il convient qu'elle le décide clairement. Et c'est bien là qu'intervient la consultation citoyenne, destinée à éclairer le décideur public sur le degré d'acceptabilité sociale de la décision de réaliser le projet, ou d'y renoncer.

Certes, l'interprétation du ministre permet de borner dans le temps le recours à la consultation, mais il nous semble assez artificiel de se référer à des actes de police administrative dont la délivrance doit demeurer étrangère à la volonté politique de réaliser le projet en cause, et qui peuvent d'ailleurs être pris assez tardivement dans le processus de réalisation du projet.

Nous vous proposons donc d'écarter le moyen en jugeant qu'il résulte des dispositions de l'article L. 123-20 du code de l'environnement qu'elles permettent à l'État d'organiser une consultation des électeurs y compris après une déclaration d'utilité publique, sans que cette faculté soit conditionnée à ce que la réalisation du projet nécessite encore la délivrance d'une ou plusieurs autorisations de l'État, notamment au titre des polices administratives relevant de sa compétence.

VII. Vient ensuite le moyen tiré de ce que le libellé de la question soumise à la consultation, défini par l'article 2 du décret attaqué, ne permet pas d'identifier précisément le projet sur lequel les électeurs sont invités à se prononcer.

La consultation des électeurs, bien que n'ayant pas de caractère décisive, doit certainement respecter les exigences de clarté et de loyauté exigées pour le référendum. Voyez sur ce point la jurisprudence du Conseil constitutionnel, notamment sa décision 2005-33 REF du 7 avril 2005 déjà citée.

En l'espèce, la question est la suivante : « *Êtes-vous favorable au projet de transfert de l'aéroport de Nantes-Atlantique sur la commune de Notre-Dame-des-Landes ?* ».

Il est d'abord soutenu qu'il est erroné de parler d'un transfert dans la mesure où l'actuel aéroport continuera, en cas de réalisation de la nouvelle infrastructure, à être exploité à des fins industrielles par la société Airbus.

Cette branche ne nous paraît guère convaincante : il n'est pas douteux que le projet soumis à consultation porte bien sur l'exploitation des vols commerciaux, de tourisme ou d'affaires, une grande part du débat consistant justement à déterminer si l'évolution du trafic que génère cette activité justifie la création d'un nouvel aéroport. Le choix du terme de « transfert » ne nous paraît donc comporter aucune ambiguïté de nature à méconnaître l'exigence de clarté de la consultation.

Il est soutenu, dans une seconde branche, que la question posée ne précise pas sur quel projet il s'agit de se prononcer, celui déclaré d'utilité publique en 2008, qui prévoit deux pistes de 3.600 mètres, dont une de 60 mètres de largeur, ou le projet redimensionné préconisé par la toute récente étude de mars 2016 du Conseil général de l'environnement et du développement durable sur les « alternatives pour le développement aéroportuaire du Grand Ouest », réalisée à la demande de la ministre chargée de l'écologie et du développement durable, cette dernière ayant publiquement adhéré au projet d'une redéfinition du projet avec une seule piste de 2 900 m de long et 45 m de large.

Cependant, faute que la question en précise autrement, le projet sur lequel les électeurs sont appelés à se prononcer est celui qui a fait l'objet de l'élaboration que nous avons mentionnée, à laquelle le public a été associé par le débat public et les enquêtes publiques, et qui a été déclaré d'utilité publique en 2008.

Toute personne qui répond positivement à la question se prononce donc pour la réalisation de ce projet. Nous relevons que le dossier d'information prévu par l'article L. 123-26 du code de l'environnement, mis en ligne sur le site 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, indique clairement que le projet soumis au vote est bien celui déclaré d'utilité publique en 2008 : il décrit ce projet (sous l'intitulé « le projet de transfert »), ses impacts (en matière d'aménagement du territoire, sur l'agriculture, sur l'environnement, sur l'emploi), les études coût-avantages. Il présente ensuite le scénario d'un maintien de l'activité sur l'actuel aéroport Nantes Atlantique.

Bien évidemment, il n'échappera à personne que la question aurait pu être : « Êtes-vous favorable au projet de réalisation de l'aéroport de Nantes-Atlantique sur la commune de Notre-Dame-des-Landes déclaré d'utilité publique en 2008 » ? Et que la formulation retenue ménage la possibilité, en cas de réponse majoritairement favorable au transfert, d'apporter au projet de nouvel aéroport les modifications allant dans le sens préconisé par l'étude de mars de 2006. Cette perspective, extérieure à la question posée mais présente du fait de la déclaration ministérielle que nous avons mentionnée, ne remet en cause ni les objectifs ni les résultats attendus de la nouvelle infrastructure. Dès lors, elle ne nous paraît pas être en mesure d'altérer la loyauté de la consultation. Et nous ne voyons pas de raison de se plaindre de ce que la

politique, même dans les cas où elle est l'occasion de vives confrontations, laisse une place à l'intelligence collective.

VII. 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 : la loi a directement prévu que « Les électeurs font connaître par " OUI " ou par " NON " leur avis sur la question qui leur est posée ». C'est ce que vient dire l'article L. 123-28 du code de l'environnement.

IX. Est enfin contesté le périmètre géographique de la consultation.

Le moyen est soulevé par la voie de l'exception contre l'article L. 123-21 du code de l'environnement, issu de l'ordonnance du 21 avril 2016, qui dispose que : « 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 (...) ».

Il est soutenu que ces dispositions sont entachées d'illégalité « dans la mesure où [leur] formulation est hasardeuse et source d'incertitude », en un mot du fait qu'elles méconnaîtraient l'objectif de clarté et d'intelligibilité de la norme (sur la mise en œuvre de ce principe de valeur constitutionnelle, voyez votre décision Association Les amis de la rade et des calanques et autres du 29 octobre 2013, n° 360085, aux T.).

Mais nous ne voyons pas la difficulté : il se déduit du texte que lorsque l'arrêté d'ouverture de l'enquête publique indique la préfecture de département comme lieu d'enquête, l'aire de consultation que vise le texte est le département, qui constitue une circonscription administrative de l'État.

Tel est la situation au cas d'espèce : l'arrêté du préfet de la Loire-Atlantique du 27 septembre 2006 a prévu, à son article 2, l'ouverture des enquêtes publiques (sur l'utilité publique et la mise en compatibilité des POS des communes concernées) à la préfecture, ainsi qu'aux autres lieux indiqués, sous-préfectures et communes. Il se déduit donc sans ambiguïté de l'article L. 123-21 que, comme l'indique l'article 1^{er} du décret attaqué, l'aire de la consultation est le département de la Loire-Atlantique.

Vous pourrez donc écarter ce dernier moyen et rejeter la requête n° 400364 tendant à l'annulation du décret attaqué.

Les conclusions à fin de suspension étant devenues sans objet dès lors que vous avez statué sur les conclusions en annulation, vous pourrez prononcer un non lieu à statuer sur la requête n° 400365.

Tel est le sens de nos conclusions.