

**N° 363258**

**Collectif des élus qui doutent de la pertinence  
de l'Aéroport de Notre-Dame-des-Landes**

**7<sup>ème</sup> et 2<sup>ème</sup> sous-sections réunies**

**Séance du 15 mai 2013**

**Lecture du 5 juin 2013**

## **CONCLUSIONS**

**M. Bertrand DACOSTA, Rapporteur public**

On ne présente plus le projet de création du nouvel aéroport de Notre-Dame-des-Landes, qui doit venir se substituer à l'aéroport actuel de Nantes. La plupart des étapes marquantes du processus ont donné lieu à un épisode contentieux. Vous avez en particulier rejeté le recours dirigé contre le décret déclarant d'utilité publique les travaux nécessaires à la réalisation de l'aéroport<sup>1</sup> et, voici quelques mois, le recours dirigé contre le décret approuvant la convention de concession (cf. CE, 13 juillet 2012, Communauté de communes d'Erdre et Gesvres et autres, à publier au recueil).

Par un décret en date du 5 avril 2012, a été créé un comité de suivi stratégique de la concession des aérodromes de Notre-Dame-des-Landes, Nantes-Atlantique et Saint-Nazaire – Montoir. Sa création était prévue par l'article 1.B du cahier des charges de la concession, qui évoquait « *un comité de suivi de la concession associant les collectivités locales partenaires* ». Le comité est placé auprès du ministre chargé de l'aviation civile. Il a vocation, aux termes de l'article 2 du décret, « *à assurer un dialogue permanent sur la vie de la concession entre l'Etat, dans son rôle d'autorité concédante, et les collectivités territoriales et leurs groupements qui contribuent financièrement à la réalisation de l'aérodrome de Notre-Dame-des-Landes.* » Il doit émettre un avis sur les grandes étapes du déroulement de la concession.

Les collectivités représentées en son sein sont les régions Pays-de-la-Loire et Bretagne, le département de la Loire-Atlantique, la communauté urbaine de Nantes-Métropole, la communauté d'agglomération de la région nazairienne et de l'Estuaire, la communauté d'agglomération de Cap Atlantique et le syndicat mixte aéroportuaire.

Le maire de la commune de Notre-Dame-des-Landes, M. N..., et Mme V..., conseiller général de Loire-Atlantique, co-président tous deux une association qui a pour nom « *Collectif des élus qui doutent de la pertinence de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes* », dont l'acronyme est donc « *CéDpa* ». L'association, ainsi que M. N... et Mme V... à titre individuel, ont formé un recours contre ce décret. Leur intérêt à agir contre un texte réglementaire organisant un « *dialogue* », pour reprendre les termes de l'article 2, entre l'Etat

---

<sup>1</sup> CE, 31 juillet 2009, ACIPA et autres, n° 314955 ; CE, 27 janvier 2010, Commune de Vigneux-de-Bretagne et Communauté de communes d'Erdre et Gesvres, n° 319241 et 319244

et les collectivités territoriales nous paraît assez incertain. Mais, si vous nous suivez, vous rejetterez au fond la requête, ce qui vous épargnera de vous prononcer sur ce point.

Le premier moyen est tiré de ce que le décret méconnaît les dispositions de l'article 2 du décret du 8 juin 2006 relatif à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère facultatif.

Ce décret a, pour simplifier, une double finalité. Il fixe une série de règles applicables aux commissions entrant dans son champ, relatives à leur organisation et à leur fonctionnement. Et il tend à éviter que ne se pérennisent indéfiniment des organismes dont l'utilité ne serait plus avérée. A cette fin, il prévoit, à son article 2, un mécanisme couperet. La création d'une commission « *est précédée de la réalisation d'une étude permettant notamment de vérifier que la mission impartie à la commission répond à une nécessité et n'est pas susceptible d'être assurée par une commission existante* » ; « *sauf lorsque son existence est prévue par la loi (...), une commission est créée par décret pour une durée maximale de cinq ans* ». Elle peut être renouvelée, mais à la condition qu'ait été à nouveau réalisée une étude sur sa nécessité.

Le décret du 8 juin 2006 s'applique aux commissions administratives à caractère consultatif, quelle que soit leur dénomination, placées auprès des autorités de l'Etat et des établissements publics administratifs de l'Etat. Le comité de suivi stratégique de la concession n'entre a priori dans aucune des exceptions prévues par le texte et, au demeurant, le décret attaqué vise le décret du 8 juin 2006 et son article 10 s'y réfère expressément.

Il est donc soutenu que le décret du 5 avril 2012 méconnaît celui du 8 juin 2006, puisque le comité de suivi stratégique est créé pour la durée de la concession, laquelle sera largement supérieure à cinq ans...

Vous écarterez le moyen. Le décret du 5 avril 2012 n'a pas entendu déroger à celui du 8 juin 2006, ce qu'il n'aurait d'ailleurs pas pu légalement faire. Une telle impossibilité ne résulte pas, selon nous, du principe selon lequel l'autorité qui a édicté une règle de portée générale ne peut normalement y déroger par un texte particulier (cf. CE, Assemblée, 19 mai 1983, Club sportif et familial de la Fève et autre, p. 204). Cette règle joue bien entre deux actes réglementaires lorsque le second est un acte d'application du premier ; mais nous hésiterions à l'appliquer dans l'hypothèse où le premier décret édicte une règle de fond dont le pouvoir réglementaire estime ensuite nécessaire de s'exonérer dans un cas particulier. Ceci étant, le décret du 8 juin 2006 est un décret pris en conseil des ministres et en conseil d'Etat, alors que le décret du 5 avril 2012 est un décret simple.

Mais, en tout état de cause, la limitation dans le temps imposée par le décret de 2006 ne fait pas obstacle à ce qu'une commission soit maintenue à l'issue de la durée initialement fixée (cf. en ce sens CE, 10 juin 2011, Société Air France, aux tables sur un autre point). Dans le silence du décret l'instituant, une commission doit être réputée créée pour une durée maximale de cinq ans, durée susceptible d'être renouvelée si nécessaire. Telle est d'ailleurs la pratique généralement suivie pour les commissions administratives depuis 2006.

Dans un mémoire en réplique, les requérants soutiennent que le décret attaqué a également méconnu le décret de 2006 pour une raison de procédure. Ce dernier texte prévoit en effet, à son article 2, que la création d'une nouvelle commission « *est précédée de la réalisation d'une étude permettant notamment de vérifier que la mission impartie à la*

*commission répond à une nécessité et n'est pas susceptible d'être assurée par une commission existante.* » Le moyen est irrecevable par application de la jurisprudence Intercopie : après l'expiration du délai de recours contre un acte administratif, sont irrecevables, sauf s'ils sont d'ordre public, les moyens qui ne se rattachent pas à l'une ou l'autre des deux causes juridiques, tirées de la régularité de la décision attaquée et de son bien-fondé, invoquée dans la requête avant l'expiration du délai. Or aucun moyen de légalité externe n'a été présenté dans le délai de recours. En tout état de cause, l'Etat a produit en défense copie de cette étude.

Le moyen suivant reproche au décret d'avoir exclu du comité de suivi certaines collectivités territoriales ou certains établissements publics de coopération intercommunale directement touchés par le projet, et en particulier la communauté de communes d'Erdre et Gesvres, celle-là même qui est à la tête de la contestation. Toutefois, comme nous l'avons indiqué, le critère retenu consiste à accueillir au sein du comité « *les collectivités territoriales et leurs groupements qui contribuent financièrement à la réalisation de l'aérodrome de Notre-Dame-des-Landes* », c'est-à-dire celles et ceux dont la contribution a permis le bouclage du projet de concession. Aucune règle ni aucun principe ne s'opposait à un tel choix. Le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation n'est pas invoqué, mais le serait-il que vous l'écarteriez résolument. A vrai dire, nous avons même des interrogations quant à l'existence d'un contrôle juridictionnel, même minimal, sur le choix de créer un comité de suivi limité aux parties directement concernés par le montage financier : il nous semble qu'une telle décision pourrait être rangée au nombre de celles pour lesquelles l'autorité compétente se livre à une appréciation dont l'opportunité n'est pas susceptible d'être discutée devant le Conseil d'Etat.

Il est également soutenu que le comité de suivi aurait dû comporter, en outre, des représentants des associations de protection de l'environnement et des acteurs du monde rural, dans la mesure où la concession elle-même prévoit l'adoption de nombreuses mesures relatives à l'insertion du projet dans l'environnement. Est invoqué à cette fin l'article 7 de la Charte de l'Environnement, aux termes duquel « *toute personne a le droit (...) de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.* »

Les requérants affirment que le décret du 5 avril 2012 serait lui-même une décision publique ayant une incidence sur l'environnement, ce qui est évidemment erroné ; au surplus, si tel devait être le cas, c'est la question de la participation du public en amont de l'élaboration du décret qui se poserait !

Plus sérieusement, on peut sans doute considérer que les avis émis par le comité de suivi de la concession constitueront des éléments susceptibles d'influencer les autorités lorsque celles-ci prendront des décisions ayant une incidence sur l'environnement ; mais il n'en découle aucunement que le comité lui-même devrait nécessairement comprendre des associations de protection de l'environnement.

Vous écarterez donc ce dernier moyen et rejetterez la requête.

Tel est le sens de nos conclusions.