



**HAL**  
open science

**CONSEIL D'ETAT, 20 JUIN 2016, N° 400364, ASSOCIATION  
CITOYENNE INTERCOMMUNALE DES POPULATIONS  
CONCERNEES PAR LE PROJET D'AEROPORT DE  
NOTRE-DAME-DES-LANDES ET AUTRES**

Marta Torre-Schaub

► **To cite this version:**

Marta Torre-Schaub. CONSEIL D'ETAT, 20 JUIN 2016, N° 400364, ASSOCIATION CITOYENNE INTERCOMMUNALE DES POPULATIONS CONCERNEES PAR LE PROJET D'AEROPORT DE NOTRE-DAME-DES-LANDES ET AUTRES. Jacques Caillosse; Jacques Chevallier; Danièle Lochak; Thomas Perroud. Les grands arrêts politiques de la jurisprudence administrative, LGDJ, 2024, 9782275065472. <hal-04376213>

**HAL Id: hal-04376213**

**<https://hal.science/hal-04376213v1>**

Submitted on 6 Jan 2024

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Copyright - All rights reserved

**CONSEIL D'ETAT, 20 JUIN 2016, N° 400364, ASSOCIATION  
CITOYENNE INTERCOMMUNALE DES POPULATIONS CONCERNEES  
PAR LE PROJET D'AEROPORT DE NOTRE-DAME-DES-LANDES ET  
AUTRES**

*Par Marta Torre-Schaub, Directrice de recherche au CNRS, co-directrice de l'axe environnement de l'Institut de science juridique et philosophique de la Sorbonne (ISJPS) UMR 8103, directrice du GDR 2032 ClimaLex*

–

➤ **Arrêt**

**Conseil d'État, 20 juin 2016, n° 400364, Association citoyenne intercommunale des populations concernées par le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes et autres**

*(CE, 6<sup>e</sup>-1<sup>re</sup> ch. réunies, 20 juin 2016, n° 400364, Association citoyenne intercommunale des populations concernées par le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes)*

« ... Considérant, en troisième lieu, que l'article 2 du décret attaqué prévoit que la consultation 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 ? » ; 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... »

➤ **Note**

916 Par un arrêt du 20 juin 2016, le Conseil d'État a rejeté l'ensemble des griefs soulevés contre le décret n° 2016-503 organisant, le 26 juin 2016, une consultation des électeurs sur l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes. Ce décret ainsi que l'ordonnance ont été attaqués devant les juges suprêmes qui ont rejeté au fond le recours contre le premier et refusé de suspendre en référé l'ordonnance, en l'absence, selon eux, d'un doute sérieux sur sa légalité. La consultation sur le transfert de l'aéroport a bien eu lieu pour tenter de clore le débat vieux de cinquante années dans le département de Loire-Atlantique en juin 2016. Cette nouvelle procédure a ainsi permis à l'État d'organiser une consultation locale sur un projet relevant de sa compétence. Très clairement, la consultation avait été organisée afin de renforcer la légitimité du projet par le biais de la démocratie environnementale, projet, au demeurant, très sensible et controversé, voire, hautement conflictuel<sup>1</sup>.

<sup>1</sup>J. RIVIERE, « Clore un conflit d'aménagement par le vote ? Note sur la géographie électorale de la consultation sur l'aéroport Notre-Dame-des-Landes » *Environnement, aménagement, société* 2016, 1-2, p. 147-159 ; Ph. SUBRA, « De Notre-Dame-des-Landes à Bure, la folle décennie de zones à défendre (2008-2017), *Revue Hérodote* 2017, n° 165,

917 Le projet d'aéroport NDDL à l'origine de la décision ici commentée et de la dénommée affaire Notre-Dame-des-Landes (ci-après NDDL) démarre dans les années 1960 dans un contexte de nouveau développement et redynamisation de huit métropoles en France, dont Rennes et Nantes, particulièrement concernées par le projet. Le projet consistait à déplacer l'aéroport actuel de Nantes-Atlantique à une trentaine de kilomètres au nord de la ville, sur le territoire communal de Notre-Dame-des-Landes et de quelques communes avoisinantes. Ce projet, de dimensions exceptionnelles pour un aéroport régional, entendait répondre à la forte évolution du trafic aérien interrégionale. Le projet comprenait la construction d'un nouvel aéroport, une desserte routière permettant l'accès à l'aéroport et un tram-train ainsi que le projet de TGV reliant Nantes à Rennes.

918 Le projet a donné lieu à un très abondant contentieux (plus de 179 décisions de justice) et il a fait objet de grands débats et polémiques citoyennes et politiques. Il a été également à l'origine d'importantes actions militantes et a favorisé le déclenchement d'un mouvement de contestation citoyen très actif et riche en arguments à la fois sociaux, économiques et environnementaux. L'affaire NDDL est devenue, depuis les années 1960, l'une des affaires d'aménagement les plus polémiques et conflictuelles en France, une affaire hautement politisée et très largement médiatisée.

919 Si le dossier présente une pluralité d'aspects soulevés par le polémique projet d'aéroport depuis cinquante ans, la question qui nous semble la plus emblématique est celle cristallisée dans la décision ici étudiée : celle de l'opposition entre les principes de la démocratie délibérative et participative en matière environnementale en France, – tels qu'ils apparaissent à l'article 7 de la Charte de l'environnement –, et la manière dont ce principe a été mis en œuvre dans ce contexte précis, ou, – nous devrions plutôt dire –, la manière dont il a été mis en échec. En effet, la forte connotation politique entourant la consultation publique apparaît largement tout le long de la décision et le Conseil d'État n'a pas souhaité suivre les principes – pourtant constitutionnels – énoncés dans la Charte de l'environnement et qui auraient dû guider l'organisation de la consultation publique. C'est dès lors cette contradiction entre, d'une part, les principes de démocratie environnementale désignés à l'article 7 de la Charte et d'autre part, l'ordonnance établissant la réalisation d'une consultation publique concernant le projet d'aéroport de NDDL, dont la validité est contestée devant le CE, que l'espèce met bien en exergue.

920 ■ La controverse politique, les mobilisations sociales et les multiples décisions de justice autour du transfert de l'aéroport de Nantes-Atlantique sur la commune de Notre-Dame-des-Landes, font de ce cas l'un de plus anciens conflits d'aménagement en France. Pour rappel, la construction de l'aéroport du Grand Ouest, dont les premières études remontent à 1963 et dont la déclaration d'utilité publique (DUP) a été prise le 9 février 2008, a suscité jusqu'à il y a encore deux jours une très vive contestation qui n'a pas faibli malgré le rejet de très nombreux recours juridictionnels. Un conflit, en effet, qui a démarré dans les années 1960 et qui vient de s'achever ce 17 janvier 2018 par la décision du gouvernement d'abandonner définitivement le projet. Après une dernière médiation mise en place il y a quelque mois par ordre du président de la République lui-même, l'affaire peut enfin être considérée comme close.

921 La décision du CE du 20 juin 2016 autour du référendum portant sur l'abandon ou la poursuite du projet d'aéroport de NDDL rentre bien dans la définition « d'arrêt politique » et ce pour plusieurs raisons. D'abord, elle montre bien qu'il s'agit d'un conflit politique, économique et social, aux retentissements environnementaux et

Les grands arrêts politiques de la jurisprudence administrative, 2ème édition, 2024, LGDJ écologiques. L'arrêt ici analysé pose la question de la géographie électorale du scrutin, mais également des implications politiques et juridiques de ce scrutin, étudiées en termes de « démocratie environnementale » et de pertinence socio-économique d'un tel projet. Si l'on retient la définition donnée du grand arrêt – celui qui détermine « un progrès, une évolution ou un revirement durable » –, l'arrêt du 20 juin 2016 est un arrêt de principe en ce qu'il marque bien un avant et un après sur la question de la participation du public sur les questions d'aménagement et la manière dont ce principe démocratique peut être hautement politisé, voire, écarté<sup>2</sup>. De la même manière, un grand arrêt est une décision suffisamment caractéristique ou révélatrice d'un mode de raisonnement juridique lorsque le juge doit se prononcer dans des circonstances ou sur des problèmes mettant directement et frontalement en cause le domaine du politique, ce qui est bien sûr le cas d'espèce<sup>3</sup>.

922 ■ D'une manière générale et au-delà de l'arrêt ici commenté, l'affaire de l'aéroport NDDL laisse paraître les ambiguïtés et les contradictions que les procédures de décision concernant les grandes opérations d'aménagement et d'équipement présentent. C'est ici en effet, comme le rappelle J. Chevallier, la question du débat public, introduit déjà par la loi en 1995, qui est en cause<sup>4</sup>. Ce mécanisme, supposé emmener une conception ouverte et démocratique de l'action publique, a montré ses failles et ses insuffisances dans la présente affaire. De même et, dans le cadre de la rénovation du dialogue environnemental et de l'habilitation donnée à l'époque au gouvernement par la loi Macron pour réformer les procédures destinées à assurer l'information et la participation du public, l'ordonnance du 21 avril 2016 avait permis à l'État d'organiser une consultation locale sur un projet d'infrastructure ou d'équipement susceptible d'avoir une incidence sur l'environnement et dont la réalisation serait subordonnée à la délivrance d'une autorisation relevant de sa compétence<sup>5</sup>. C'est par l'application de ce nouveau mécanisme que les électeurs du département de la Loire-Atlantique ont été convoqués le 26 juin 2016 afin de se prononcer sur le transfert de l'aéroport de Nantes-Atlantique à Notre-Dame-des-Landes. Cette procédure, on le voit bien, pouvait ainsi être utilisée par le gouvernement pour renforcer la légitimité de projets très sensibles et fortement contestés. Cependant, le risque que l'État – qui représente l'intérêt général –, ait pu essayer d'imposer son avis était fort et la mise en place d'un dispositif de participation du public n'a pas empêché que l'exécutif fasse jouer différents mécanismes à la fois procéduraux et politiques pour ce faire<sup>6</sup>.

923 De nombreux commentaires existent sur cette décision qui reconnaissent son caractère hautement politique. Posant un regard multiscalair, cette contribution revient sur le contexte global et ancien de l'ensemble de l'affaire dans laquelle cette espèce s'inscrit. Cette étude propose ainsi d'éclairer le débat sociojuridique autour de ce dossier par des croisements de ses différentes composantes à différentes échelles (nationales, locales, européennes) dans les différents domaines atteints (le droit administratif, le droit de l'urbanisme, le droit de

---

<sup>2</sup>M. DEGUERGUE, « 50<sup>e</sup> anniversaire des Grands arrêts de la jurisprudence administrative. Déclin ou renouveau de la création des grands arrêts ? » *RFDA* 2007, p. 254.

<sup>3</sup>G. TIMSIT, *Avant-propos, Justice et Politique, éléments de jurisprudence*, Esperia Publications Ltd, London, 2008, p. 11-13.

<sup>4</sup>J. CHEVALLIER, « Le débat public à l'épreuve. Le projet d'aéroport Notre Dame de Landes », *AJDA* 2013, p. 779.

<sup>5</sup>B. DELAUNAY, « Une procédure taillée sur mesure pour Notre-Dame-des-Landes ? » *AJDA* 2016, p. 1515.

<sup>6</sup>J. CHEVALLIER, précité.

Les grands arrêts politiques de la jurisprudence administrative, 2ème édition, 2024, LGDJ (l'environnement, et la science politique). Notre analyse se fera en deux temps. L'apparent respect de la démocratie citoyenne et environnementale sera étudié dans un premier temps (I) avant d'approfondir dans le caractère profondément politique de la décision (II).

## I. Une consultation en apparence démocratique

924 La construction de l'aéroport du Grand Ouest constitue sans aucun doute une *saga* juridico-politique dont l'intensité et la longévité auront rarement été égalisées sous la V<sup>e</sup> République. Des premières études des années 1960 aux manifestations violentes de ces dernières années, en passant, par la déclaration d'utilité publique signée par François Fillon le 9 février 2008<sup>7</sup>, ce projet a régulièrement fait la une des principaux titres de presse généraliste et juridique.

925 L'on aurait pu penser à l'époque, avec Manuel Valls, que les quatorze jugements rendus par le tribunal administratif de Nantes le 17 juillet 2015 venant rejeter tous les recours dirigés contre les décisions prises par le préfet de Loire-Atlantique dans le cadre de la réalisation du projet d'aéroport clôtureraient le volet juridique de cette histoire sans fin<sup>8</sup>. Mais il n'en a pas été ainsi puisque le président de la République lui-même, François Hollande, avait demandé au gouvernement d'organiser un référendum local sur le projet litigieux. Le Premier ministre avait d'ailleurs précisé à l'époque que les modalités d'organisation de ce référendum, notamment son périmètre et les termes précis de la question posée, seraient arrêtées dans la période d'un mois<sup>9</sup>. Ce nouvel avatar a fait émerger, juridiquement comme politiquement, un certain nombre de questions qui se trouvent reflétées dans la décision ici analysée. Mais avant de les aborder, il convient d'abord de rappeler le contexte historique et factuel de la décision (A) pour ensuite nous centrer sur le contexte juridique qui devait permettre la construction d'une démocratie citoyenne et environnementale *ad hoc* (B).

### A. Le contexte historique de la décision

926 Depuis la fin des années 1960, l'aéroport de Nantes-Atlantique a connu une croissance du trafic supérieure à celle des autres aéroports français. Selon l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), les Pays-de-la-Loire devaient connaître entre 2007 et 2040 la troisième plus forte croissance démographique des régions françaises métropolitaines et en 2030 la région devait devenir la quatrième région en termes d'actifs. Voici le contexte économique et social du projet d'aéroport à l'origine de notre espèce.

927 Le projet d'aéroport est évoqué pour la première fois à l'occasion de la politique « métropoles d'équilibre » menée par la DATAR dans les années 1960. En 1974, l'État crée une zone d'aménagement différé (ZAD) sur le site de Notre-Dame-des-Landes. Le choix du site est confirmé en 1992 suite à une étude commanditée

---

<sup>7</sup>CE, 17 oct. 2013, n° 358633, *Collectifs des élus qui doutent de la pertinence de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes*, *JurisData* n° 2013-022919 ; *AJDA* 2013, p. 2250, note R. HOSTIOU.

<sup>8</sup>V. la réponse du Premier ministre à la question n° 3227 posée le 21 octobre 2015 par le député Yannick Favennec et relative à la poursuite du projet d'aéroport : *JOAN Q 2 oct. 2015*, p. 8413.

<sup>9</sup>V. la réponse du Premier ministre à la question posée le 16 février 2016 par le député Guillaume Chevrollier et relative au référendum sur le projet Notre-Dame-des-Landes.

Les grands arrêts politiques de la jurisprudence administrative, 2ème édition, 2024, LGDJ par l'association consulaire de Loire-Atlantique. Après des années d'oubli et stagnation, la réunion ministérielle du 26 octobre 2000 présidée par le Premier ministre à l'époque, relança le projet<sup>10</sup>. De ses suites, la Commission nationale du débat public (CNDP) organise un débat public entre décembre 2002 et mai 2003. À la demande du public, une expertise indépendante sur le choix du site est réalisée à la demande de la CNDP. Neuf sites seront examinés et celui de NDDL est considéré comme un « bon site » en raison notamment des facilités de desserte, du marché potentiel et des terrains disponibles. En 2003, le ministre de l'Équipement, du Transport, du Tourisme et de la Mer confirme le choix du site et demande la poursuite des études. L'enquête se poursuivra jusqu'à 2006 par un avis favorable de la Commission. Une déclaration d'utilité publique sera dès lors faite en 2008 qui restera valable jusqu'à février 2018. Deux ans plus tard, le 31 décembre 2010 est publié le décret approuvant la concession de la réalisation et exploitation du futur aéroport NDDL pendant 55 ans au profit de la société AGO, filiale de Vinci aéroports, gestionnaire des aéroports de Nantes-Atlantique et de Saint-Nazaire Montoir.

928 Le projet d'aéroport, possédant un fort impact agricole et environnemental, se situait dans une zone agricole de bocages où prédomine l'élevage de bovins pour le lait et la viande. L'expertise commandée par le gouvernement et publiée en 2013 faisait ressortir que la région souffrirait une « double peine » si le projet était poursuivi dans la mesure où, d'une part, il aurait des conséquences négatives sur l'agriculture du fait de l'impact de la consommation sur les terres elles-mêmes puis un effet indirectement négatif du fait, d'autre part, des mesures compensatoires proposées, bien en deçà de ce qui devrait être proposé. Le maître d'ouvrage avait tenté de réduire l'emprise sur les terres agricoles avec la signature d'un protocole proposant d'autres mesures compensatoires ainsi comme l'alimentation d'un fonds de revitalisation économique pour financer des projets concourant au maintien d'une agriculture pérenne autour du futur aéroport. En parallèle, un périmètre de protection des espaces agricoles et naturels périurbains (PEAN) de 17 000 hectares avait été mis en place par le département de Loire-Atlantique et la ville de Nantes. Néanmoins le caractère surdimensionné du projet a continué d'être dénoncé par les opposants de plus en plus nombreux, les organisations paysannes mais aussi le Conseil général de l'environnement et du développement durable dans le rapport de 2016 sur les alternatives au projet. Les opposants dénonçaient également entre autres conséquences négatives, l'augmentation dangereuse du phénomène d'étalement urbain en périphérie.

929 Sans nous attarder sur les arguments étayant la mise en danger pour la protection et le respect de la biodiversité, le projet s'étalait sur une zone géographique comprenant pas moins de cinq Zones Naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) sur les communes de NDDL et Vigneux-de-Bretagne qui accueillait le projet. En outre, les opposants écologistes au projet mettaient en avant le fait que les mesures compensatoires proposées par le maître d'ouvrage n'avaient jamais été validées par un collège scientifique ni par l'Union européenne. De son côté, le CGEDD avait bien reconnu qu'il s'agissait d'un cas « expérimental » s'agissant des mesures compensatoires proposées puisque la France n'avait jamais été confrontée auparavant à un projet d'une telle ampleur.

930 Le dossier NDDL a ainsi été tristement connu par les nombreux recours en justice qu'il a soulevés et les innombrables oppositions de nature différente qu'il a suscitées. Les recours peuvent se diviser en deux catégories principales, ceux devant les juges judiciaires concernant notamment des questions d'expropriation et ceux devant le juge administratif concernant pour la plupart des recours en annulation des autorisations et dérogations des

---

<sup>10</sup>E. QUEUEDEBOEUF, « Les recours en justice dans l'affaire NDDL », Devoir préparé dans le cadre du M2 DDMG, Université Paris 1, 2016-2017.

Les grands arrêts politiques de la jurisprudence administrative, 2ème édition, 2024, LGDJ  
travaux de construction de l'aéroport et des routes associées au projet, des expropriations et la concession. Un recours a été également déposé devant le juge européen<sup>11</sup>.

931 ■ À partir de juin 2016, les recours vont encore augmenter du fait de la publication d'un rapport d'experts du CGEDD commandé par la ministre de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer de l'époque, Madame Ségolène Royale, remettant en cause le projet et proposant des alternatives. Le rapport se positionnait clairement contre le projet ainsi que contre les mesures compensatoires proposées. La sortie un peu tardive du rapport avait soulevé à l'époque beaucoup d'interrogations et avait renforcé à la fois les mouvements d'opposants au projet et le nombre de recours en justice de la part des particuliers et des associations militantes. Un mouvement social et militant, en somme, de plus en plus exacerbé qui tentait par tous les moyens, légaux, judiciaires, médiatiques et protestataires d'arrêter le projet et de faire entendre raison au pouvoir politique, lequel, de son côté, a toujours utilisé tous les moyens à sa disposition, y compris la justice, pour poursuivre le projet. Les opposants rencontraient depuis 2016 de plus en plus de difficultés pour accéder aux documents d'information concernant le projet. Pour beaucoup d'entre eux, au demeurant, de nombreuses contradictions se faisaient jour. Par exemple, les rapports proposant des mesures compensatoires ou des projets alternatifs n'étaient pas toujours d'accès facile au public. Face à un public de plus en plus excédé et opposé, le président de la République, François Hollande avait annoncé en février 2016 qu'une consultation publique se tiendrait pour trancher enfin la question. Ce « référendum local » sera très vite critiqué et on lui reprochera notamment d'être « l'instrument » du gouvernement pour valider un projet polémique et conflictuel<sup>12</sup>. Sa légalité juridique a été très vivement critiquée dès le départ, notamment parce qu'il devait s'agir d'une consultation locale alors que le projet était d'envergure nationale.

932 C'est dans ce contexte historique et social que l'ordonnance n° 2016-288 du 21 avril 2016 relative à la consultation locale sur les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement a fait l'objet d'un recours en annulation devant le CE. On étudiera ici la décision rendue suite à ce recours. L'ordonnance contestée posait les bases permettant à l'État de recourir à une consultation locale. Elle crée un chapitre III *bis* dans le Code de l'environnement intitulé « *consultation locale sur les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement* ». Ce texte devait permettre à l'État, lorsqu'il serait envisagé, de délivrer une autorisation nécessaire à la réalisation d'un projet d'infrastructure ou d'équipement pouvant affecter le cadre de vie des citoyens, de recueillir l'avis de ceux qui seraient les plus directement concernés. Les nouveaux articles L. 123-20 à L. 123-33 du Code de l'environnement ainsi réformé prévoient une procédure de consultation distincte de celle organisée par les articles LO. 1112-2 et L. 1112-15 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) qui autorisent l'exécutif local à proposer à l'assemblée délibérante de soumettre à référendum ou consultation tout projet d'acte relevant des attributions qu'il exerce au nom de la collectivité<sup>13</sup>. Cette nouvelle procédure devait être mise en œuvre pour la première fois dans le cadre d'une consultation des électeurs du département de la Loire-Atlantique sur le projet de transfert de l'aéroport de Nantes-Atlantique sur le site de Notre-Dame-des-Landes. Le décret n° 2016-503 du 23 avril 2016 invitait les électeurs des communes de ce département, le 26 juin de la même

---

<sup>11</sup>E. QUEUEDEBOEUF cit. p. 4 et s.

<sup>12</sup>J. RIVERA cit.

<sup>13</sup>C. envir., art. L. 123-20 et J.-M. PASTOR, « Consultations locales sur les projets d'aménagement », *AJDA* 2016, p. 812 ; J.-F. STRILLOU et N. HUTEN, « Chronique de démocratie environnementale », *RJE* 2017/1, vol. 42, p. 11-41.

Les grands arrêts politiques de la jurisprudence administrative, 2ème édition, 2024, LGDJ  
année, à répondre à la question suivante : « Êtes-vous favorable au projet de transfert de l'aéroport de Nantes-Atlantique sur la commune de Notre-Dame-des-Landes ? »

933 Suite à sa publication plusieurs associations ont déposé un recours devant le juge des référés par lequel ils demandaient l'annulation du décret, puis, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, la suspension de l'exécution de ce décret. À l'issue d'une audience tenue le 13 juin 2016, le juge avait renvoyé à une formation de jugement collégiale l'examen de cette suspension. Le Conseil d'État se prononçant au fond le 20 juin a estimé qu'il n'y avait plus lieu d'examiner la demande de suspension.

934 Plusieurs moyens étaient soulevés par les requérants. Ils soutenaient d'une part que la consultation ne pouvait avoir lieu postérieurement à l'adoption par l'État de plusieurs autorisations conditionnant la réalisation du projet. Ils soulevaient d'autre part le fait que la question posée était rédigée dans des termes pouvant altérer la sincérité du scrutin. Pour les requérants, le rapport commandé en 2016 par la ministre de l'Environnement évoquant des alternatives au projet était de nature à entretenir l'ambiguïté de la question posée. Enfin, s'agissant de l'aire de consultation, définie par l'article L. 123-21 du Code de l'environnement, les requérants évoquaient une formulation hasardeuse, source d'incertitude.

## **B. Le contexte juridique de la décision : la construction d'une démocratie citoyenne et environnementale **ad hoc****

935 Lancé en décembre 2014 par le président de la République à l'époque, François Hollande, le chantier de la démocratie environnementale aurait dû être résolu par la décision du CE, or loin de là, la décision n'a fait que renforcer le sentiment très partagé d'une pure instrumentalisation des mécanismes juridiques de la démocratie environnementale au service d'un projet hautement polémique et très politisé.

936 De nombreux textes se sont attelés à la tâche consistant à développer les principes posés par l'article 7 de la Charte de l'environnement, qui inscrivent bien dans le droit français les principes posés la Convention d'Aarhus du Conseil de l'Europe de 1998 relative au principe de démocratie environnementale (principes d'information, de participation du public et d'accès à la justice)<sup>14</sup>.

937 L'un de ces textes était le projet porté par la ministre de l'Environnement à l'époque qui proposait une ambitieuse réécriture du Code de l'environnement. Il disposait des facilités du recours à la technique des ordonnances par rapport à la proposition de loi plus modeste portée par Bruno Le Roux et Sabine Buis sur le bureau de l'Assemblée nationale. Il devrait entrer en vigueur avant que soit expiré le délai d'habilitation, le 6 août 2016 et a donné lieu à l'ordonnance n° 2016-2060 du 3 août 2016 qui est entrée en application le 1<sup>er</sup> janvier 2017.

938 Avant ce texte, qui pose des nouvelles règles de participation du public en matière environnementale, dans le cadre de la rénovation du dialogue environnemental et de l'habilitation donnée au gouvernement par la loi Macron pour réformer les procédures destinées à assurer l'information et la participation du public, l'ordonnance

---

<sup>14</sup>Adoptée le 25 juin 1998 par la Commission Économique pour l'Europe des Nations unies (CEE-NU), la convention est entrée en vigueur le 30 octobre 2001. La France a ratifié la Convention d'Aarhus le 8 juillet 2002. Elle est entrée en vigueur le 6 octobre 2002 (voir loi n° 2002-285 du 28 février 2002 autorisant l'approbation de la Convention d'Aarhus et décret n° 2002-1187 du 12 septembre 2002 portant publication de la Convention d'Aarhus)

Les grands arrêts politiques de la jurisprudence administrative, 2ème édition, 2024, LGDJ du 21 avril 2016 modifiait le Code de l'environnement, afin de permettre à l'État d'organiser une consultation locale sur un projet d'infrastructure ou d'équipement susceptible d'avoir une incidence sur l'environnement et dont la réalisation est subordonnée à la délivrance d'une autorisation relevant de sa compétence. En effet, suite à la mort tragique d'un militant écologiste opposant au barrage de Sivens le 26 octobre 2014, le président François Hollande avait demandé au gouvernement d'engager un nouveau chantier de démocratie participative de manière à ce que « ... sur les grands projets... il ne puisse plus avoir de contestation avec de formes inacceptables de violence... »<sup>15</sup>. C'est ainsi que moins d'un an plus tard, la loi Macron autorisait le gouvernement à « ... prévoir une consultation locale des électeurs d'une aire 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 »<sup>16</sup>.

939 L'idée de créer une procédure à portée décisionnelle a ainsi été abandonnée et c'est une procédure mettant en place une « consultation locale » qui lui été préférée. C'est ainsi que la consultation qui aurait dû être mise sur place à l'été 2016 a été avancée de plusieurs mois et que le gouvernement a accéléré son travail en rendant respectivement l'ordonnance 2016-488 du 21 avril 2016 et le décret 2016-491 du 21 avril 2016 relatifs à « la consultation locale sur des projets susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement »<sup>17</sup>. En application de ce nouveau dispositif – en large décalage entre le discours présidentiel annonçant la mise en place d'un référendum et la procédure de consultation finalement mise en place –, les électeurs du département de la Loire-Atlantique ont été convoqués le 26 juin 2016 pour se prononcer sur le transfert de l'aéroport de Nantes-Atlantique à Notre-Dame-des-Landes. Cette procédure a ainsi été utilisée par le gouvernement pour renforcer la légitimité d'un projet très sensible et fort conflictuel.

940 Lors du remaniement ministériel du 11 février 2016, qui avait vu le retour des écologistes et de Jean-Marc Ayrault au gouvernement, le président de la République avait annoncé – sans doute de manière un peu précipitée – l'organisation avant le mois d'octobre – c'est-à-dire le début des travaux –, d'un référendum local sur le projet d'aéroport de NDDL afin de sortir de l'impasse et d'essayer de lui redonner une légitimité politique. Mais cette procédure se heurtait à des obstacles juridiques notables, raison pour laquelle elle n'a jamais vu le jour, et qu'on lui a préféré l'ordonnance et le décret du 21 avril 2016 instaurant une simple procédure de participation. En effet, les articles 11 et 89 de la Constitution ne permettent pas au pouvoir exécutif d'initier un référendum que dans les domaines législatif et constitutionnel. L'article 72-1 de la Constitution et les dispositions du Code général des collectivités territoriales (CGCT, art. L.O. 1112-2 et s., L. 1112-15 et s.) donnent compétence uniquement aux autorités des collectivités territoriales pour organiser, à leur initiative, une consultation et un référendum locaux et ceux-ci ne peuvent porter que sur un projet de décision relevant de leur compétence. Or le projet d'aéroport de Nantes-Atlantique faisait bien partie des aéroports d'intérêt national ou international relevant de la compétence exclusive de l'État<sup>18</sup>.

<sup>15</sup>J.-F. STRILLOU et N. HUTEN, « Chronique de démocratie environnementale », *RJE* 2017/1, cit. p. 37 et s.

<sup>16</sup>Art. 106-3 du Code de l'environnement.

<sup>17</sup>M. PAOLETTI, « L'invention d'un nouveau « référendum » pour résoudre la crise à Notre-Dame-des-Landes », *Revue française de droit constitutionnel*, 2017-1, p. 173-196.

<sup>18</sup>C. transp., art. L. 6311-1 – Décr. n° 2005-1070 du 25 août 2005, art. 1<sup>er</sup>.

941 ■ La mort du militant écologiste Rémi Fraisse en octobre 2014, on l'a dit tantôt, avait par ailleurs contribué à crispier davantage les opposants au projet et un sentiment au niveau du pays tout entier de solidarité et de sympathie envers les militants écologistes et les opposants au projet s'était largement répandu. Afin de restaurer la confiance du public et de « renforcer » le dialogue environnemental, sur la base de plusieurs rapports et de l'article 106 de la loi « Macron »<sup>19</sup>, le président de la République François Hollande avait donné son feu vert au gouvernement pour réformer par ordonnance les procédures destinées à assurer l'information et la participation du public. Par cette démarche, il avait été notamment autorisé d'instituer « une procédure de consultation locale des électeurs [...] 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 »<sup>20</sup>.

942 La réforme du Code de l'environnement concernant le renouvellement des procédures de démocratie environnementale ainsi posée par l'ordonnance et le décret contestés devant le CE, devait permettre à la fois d'approuver par la *vox populi* un projet qui cristallisait trop de tensions sociales et qui montrait bien le déficit démocratique de la France autour de ce projet. Les citoyens opposants au projet d'aéroport, qui ont bien compris la tentative d'instrumentalisation par le gouvernement des mécanismes démocratiques, ont ainsi contesté la légalité du décret devant les juges. Le raisonnement du CE, montre bien la nature mais aussi la portée éminemment politique de la décision.

## II. Le caractère éminemment politique de la décision

943 ■ La décision s'articule autour des moyens soulevés par les requérants. Elle s'organise autour des principales limites et défauts que les parties requérantes ont soulevés. D'abord des limites tenant à la formulation de la question elle-même, ce qui remettait en cause, au fond, la compétence même du gouvernement en matière d'organisation des référendums locaux (A). Ensuite des limites matérielles et géographiques concernant l'aire de la consultation, ce qui devait affaiblir également la légitimité de la consultation elle-même (B).

### C. Les limites tenant à la formulation de la question posée

944 ■ À la lecture de la Constitution, le gouvernement ne dispose pas, de manière générale, de la faculté d'organiser des référendums locaux, quelle que soit la nature de la question posée. Les articles 11 et 89 permettent bien à l'exécutif d'initier des processus référendaires, mais ces derniers concernent alors l'ensemble du peuple français dans la mesure où ils ont trait au domaine législatif et au domaine constitutionnel. Les référendums locaux visés par la Constitution ne peuvent être organisés qu'à l'initiative des collectivités territoriales conformément à l'article 72-1 qui dispose que « les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité ». Or, en vertu de l'article 72, les collectivités territoriales *s'administrent librement* ce qui signifie que ni le président de la République, ni le gouvernement ne peuvent imposer juridiquement l'organisation d'un tel processus. C'est ainsi que finalement une « consultation locale » a été créée

---

<sup>19</sup>L. n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, v. P. PLANCHET, « Quand les droits de l'urbanisme et de l'environnement font cause commune », *AJDA* 2015, p. 2193.

<sup>20</sup>B. DELAUNAY cit., p. 1519.

Les grands arrêts politiques de la jurisprudence administrative, 2ème édition, 2024, LGDJ  
par l'ordonnance car l'institution d'un nouveau cas de référendum à caractère décisionnel aurait nécessité une révision constitutionnelle<sup>21</sup>.

945 Si la procédure choisie avait une portée strictement consultative, puisqu'elle devait recueillir l'avis des électeurs sur le projet<sup>22</sup>, aucune disposition de l'ordonnance ne fut consacrée à la façon dont l'avis s'inscrirait dans la procédure décisionnelle et n'impose une prise en compte de celui-ci. La formulation de la question, à laquelle devait être répondu par « oui » ou « non » avait ainsi son importance. Or, la formulation de la question a été critiquée par les requérants en raison notamment de son ambiguïté. La consultation portait 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 ? » Il était donc demandé aux électeurs de se prononcer uniquement sur le principe du déménagement et non globalement sur le projet d'aéroport du Grand Ouest, tel que déclaré d'utilité publique en 2008. Or le rapport commandé en 2016 relatif aux alternatives au projet était de nature à entretenir l'ambiguïté. Les électeurs nantais pouvaient être favorables au principe du transfert, compte tenu des nuisances sonores, mais opposés aux modalités du projet en raison notamment de son caractère surdimensionné et ainsi préférer les projets alternatifs comportant une seule piste. Par ailleurs, les requérants réfutaient la notion de « transfert », car la piste actuelle devait être maintenue pour les besoins d'Airbus.

946 ■ Dans ce contexte, rappelons l'importance revêtue par la justesse ou au contraire par l'ambiguïté de la question posée compte tenu de ce qui est affirmé par le Conseil constitutionnel en la matière : « la question posée aux populations intéressées doit satisfaire à la double exigence de loyauté et de clarté de la consultation ; [...] s'il est loisible aux pouvoirs publics, dans le cadre de leurs compétences, d'indiquer aux populations intéressées les orientations envisagées, la question posée aux votants ne doit pas comporter d'équivoque, notamment en ce qui concerne la portée de ces indications »<sup>23</sup>.

947 Le Conseil d'État a au contraire estimé que les termes de la question n'étaient entachés d'aucune erreur ou ambiguïté de nature à porter atteinte à la sincérité du scrutin<sup>24</sup>. Selon lui, il était clair que la consultation portait sur le projet ayant fait l'objet de la Déclaration d'utilité publique en 2008, puisque le gouvernement n'avait pas manifesté sa volonté de modifier son projet et de faire porter la consultation sur un projet distinct<sup>25</sup>. Il devenait ainsi clair que compte tenu de la question posée, le gouvernement attendait une réponse positive à celle-ci, de

---

<sup>21</sup>B. DELAUNAY, « Une procédure taillée sur mesure pour Notre-Dame-des-Landes ? », *cit.* p. 1517.

<sup>22</sup>C. envir., art. L. 123-20.

<sup>23</sup>Cons. const. 2 juin 1987, n° 87-226 DC, *Loi organisant la consultation des populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie et dépendances prévue par l'alinéa premier de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 86-844 du 17 juillet 1986 relative à la Nouvelle-Calédonie*, consid. 7, *JO* 4 juin, p. 6058 ; v., égal., Cons. const., 4 mai 2000, n° 2000-428 DC, *Loi organisant une consultation de la population de Mayotte*, consid. 15, *AJDA* 2000, p. 561, note J.-E. SCHOETTLET, p. 1561 note J.-Y. FABERON.

<sup>24</sup>Point 9 de la décision.

<sup>25</sup>Point 9 de la décision.

Les grands arrêts politiques de la jurisprudence administrative, 2ème édition, 2024, LGDJ  
nature à redonner une légitimité à son projet et à faciliter l'évacuation des occupants du site (notamment en réduisant leur base de soutien) et le démarrage des travaux.

948 Le Premier ministre avait annoncé que le gouvernement ferait appliquer « le verdict des urnes ». Mais les militants avaient également contesté la légitimité de la consultation fixée par l'ordonnance, en raison de son périmètre. Loin de venir à bout d'un conflit vieux de 50 ans, la nouvelle procédure de démocratie participative, taillée de toutes pièces par le gouvernement, ne faisait qu'exacerber le conflit et montrer les défaillances de ce nouveau mécanisme en apparence démocratique mais très clairement politisé. Le CE, ne pouvait pas désavouer le gouvernement et a ainsi très clairement démonté également le deuxième moyen des requérants.

#### **D. Les limites spatio-temporelles de la consultation ou la question de l'intérêt général national**

949 Il était notamment reproché à l'ordonnance le fait qu'un référendum local concernant le projet d'aéroport du Grand Ouest ne pouvait pas être organisé par une collectivité locale. L'aéroport Nantes-Atlantique figurait explicitement au nombre des aéroports d'intérêt national et international<sup>26</sup> et relevait donc de la compétence exclusive de l'État et non des collectivités locales. La volonté du gouvernement était de permettre à une fraction du peuple français – celui désigné par le périmètre du référendum comprenant le département de Loire-Atlantique – de prendre une décision touchant l'intérêt national.

950 La question ainsi posée par l'ordonnance et le moyen ainsi soulevé par les requérants, le souhait du gouvernement de trancher le conflit par les urnes devenait clairement incompatible avec le deuxième alinéa de l'article 3 de la Constitution selon lequel « aucune section du peuple ni aucun individu » ne peut s'attribuer l'exercice de la souveraineté nationale et partant ne peut donc adopter des normes de rang législatif, la loi étant elle-même l'expression de la volonté générale ». Il semble bien que seule une modification des règles juridiques pouvait permettre au gouvernement de réaliser le souhait présidentiel.

951 Le gouvernement s'était ainsi tourné vers une solution qui a consisté en la création d'une nouvelle modalité de participation du public lui permettant d'organiser une consultation des électeurs sur des projets relevant de la compétence de l'État. Cette création s'effectuerait dans le cadre de l'habilitation prévue par l'article 106-I-3 de la loi du 6 août 2015<sup>27</sup> autorisant le gouvernement à réformer les procédures de participation du public aux décisions ayant une incidence sur l'environnement par ordonnance.

952 Le CE dans sa décision a ainsi suivi cette initiative du gouvernement en réduisant la procédure à une simple consultation laissant finalement les autorités de l'État décider discrétionnairement de la poursuite du projet.

---

<sup>26</sup> Le juge administratif a d'ailleurs eu l'occasion de souligner l'intérêt national du projet CE, 5 avr. 2004, n° 254775, Assoc. citoyenne intercommunale des populations concernées par le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, concl. Lamy

<sup>27</sup> L. n° 2015-990, 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, art. 106-I-3 : JO 7 août 2015, p. 13537.

953 L'ordonnance prévoyait explicitement que ce type de consultation ne pourrait être utilisé qu'à l'occasion d'un projet d'intérêt national : « les électeurs d'une aire territoriale déterminée peuvent être consultés sur la ou les décisions que l'État envisage de prendre sur une demande relevant de sa compétence. Sont exclus les projets d'intérêt national ». Or, l'aménagement et l'exploitation de l'aéroport Nantes-Atlantique relevaient bien de l'intérêt national. Le gouvernement ne disposait donc pas des moyens juridiques permettant l'organisation d'un véritable référendum local sur une question d'intérêt national. Il demeurait toutefois possible, en utilisant la procédure de l'article LO. 1112-1 du Code général des collectivités territoriales, de connaître l'opinion des populations locales sur le projet. Incontestablement, l'exécutif a fait preuve d'une grande subtilité pour satisfaire à la fois son ambition politique et le respect des règles juridiques et le CE a suivi cette initiative.

954 La décision rappelle en effet sur ce point que sur la base de l'article 106 de la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques et 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'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 (...) »<sup>28</sup>.

955 Le CE rappelle ainsi que les requérants ne pouvaient utilement se prévaloir de ces dispositions à l'encontre du décret attaqué, lequel n'avait pas été pris sur leur fondement mais sur celui des dispositions citées au point 2 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.

956 Ce sont également les termes de l'article L. 123-20 du Code de l'environnement, issu de l'ordonnance, qui seront rappelés par les juges suprêmes dans les termes suivants : « L'État 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 »<sup>29</sup>. Ainsi et 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

---

<sup>28</sup>V. Point 5 de la décision sur la légalité interne du décret attaqué.

<sup>29</sup>V. Point 6 de la décision.

Les grands arrêts politiques de la jurisprudence administrative, 2ème édition, 2024, LGDJ  
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 (...) »<sup>30</sup>.

957 S'agissant enfin de l'aire géographique du projet, le CE rappelle qu'aux termes de l'article L. 123-21 du Code de l'environnement, issu de l'ordonnance contestée « 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'État a également été désigné comme lieu d'enquête, le territoire des communes comprises dans cette circonscription (...) »<sup>31</sup>.

958 De ce fait et, contrairement à ce qui était soutenu par les requérants, le CE explicite bien dans sa décision que 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'État aurait été désigné comme lieu d'enquête, est celui des communes comprises dans la circonscription, ne sont nullement ambiguës ou imprécises<sup>32</sup>. Les juges rappellent qu'en particulier, lorsqu'une préfecture de département est désignée comme lieu d'enquête – ainsi que le prévoyait l'avis d'ouverture des enquêtes publiques pris en application de l'arrêté du 27 septembre 2006, qui prévoyait que les enquêtes publiques étaient ouvertes, notamment, à la préfecture de la Loire-Atlantique –, la consultation devait se faire uniquement aux électeurs des communes du département. Les juges décident ainsi que les requérants ne sont pas fondés à soutenir que le décret attaqué, en tant qu'il avait été adopté sur le fondement de ces dispositions, serait lui-même entaché d'illégalité et qu'ils ne sont donc pas fondés à demander l'annulation du décret qu'ils attaquent.

959 Une décision venant étouffer dans l'œuf la critique faite par les opposants au projet de la procédure choisie par le gouvernement. Le mécanisme choisi par le gouvernement, en effet, s'il semblait *a priori* démocratique, il n'en était pas moins destiné à renforcer la légitimité de ce projet très controversé et hautement conflictuel.

L'ordonnance et le décret en cause encadraient l'organisation de la consultation afin de garantir la sincérité du scrutin. Si ce dernier avait une portée juridique purement consultative, le résultat attendu était au contraire de nature politique afin qu'il conforte la légitimité du projet.

\*\*\*

960 L'avant dernier épisode du feuilleton Notre-Dame-des-Landes, a bien montré que ce ne serait pas, – on s'en doutait, le juge qui déciderait de l'issue du projet, mais bien le pouvoir exécutif qui finalement devrait trancher, car l'affaire a toujours constitué un problème politique d'aménagement, rien de plus mais rien de moins. En effet,

---

<sup>30</sup>V. Point 6 de la décision.

<sup>31</sup>V. Point 9 de la décision.

<sup>32</sup>Sur la question du rôle des communes locales V. M. CARRARD, « L'expert et les élus locaux. Le cas de l'aéroport Notre-Dame-des-Landes », *Prospective et stratégie* 2012, p. 39-63.

Les grands arrêts politiques de la jurisprudence administrative, 2ème édition, 2024, LGDJ  
trois médiateurs ont remis mercredi 13 décembre 2017 au gouvernement leurs conclusions sur les options possibles, marquant une nouvelle étape d'un projet au chemin long et tortueux. C'était un rapport très attendu et, une fois le document remis, la balle était désormais dans le camp de l'exécutif<sup>33</sup>. Le rapport présentait les différentes possibilités « raisonnablement envisageables », à la fois le réaménagement de Nantes-Atlantique et la construction de nouvelles infrastructures dans la commune de Notre-Dame-des-Landes. Le Premier ministre avait ainsi assuré que le gouvernement prendrait une décision « claire » et « assumée avant la fin du mois de janvier » ce qui a été fait.

961 Le mercredi 17 janvier 2018, la perspective du transfert d'aéroport à Notre-Dame-des-Landes a été définitivement ajournée par la déclaration faite par le Premier ministre au profit d'une modernisation et d'un réaménagement de l'actuel aéroport de Nantes-Atlantique. La décision ne pouvait attendre davantage : la déclaration d'utilité publique (DUP), votée le 10 février 2008, arrivait à échéance le 9 février 2018. Les dizaines de milliers d'opposants à ce grand projet « modernisateur », produit par la période de Trente glorieuses, pourront ainsi se réjouir d'avoir remporté cette bataille au long cours dans une période où le mouvement social semblait ne devoir connaître que des échecs. Ce succès restera dans les mémoires militantes comme la démonstration que la lutte collective contre les projets d'aménagement du territoire, et plus particulièrement le « mode d'action occupationnel », est bien plus efficace que le pouvoir des juges et la seule susceptible de mettre en échec le pouvoir exécutif<sup>34</sup>.

962 On le voit bien, un pouvoir, celui des occupants, contre un autre pouvoir – celui du gouvernement –, l'affaire – malgré les différents enjeux environnementaux, économiques et sociaux –, n'a jamais cessé d'être une affaire politique, qui s'est terminée par une décision de la même nature et qui a bien confirmé tristement que, comme dans toute affaire politique, il s'agit toujours d'un rapport de force, en dehors de toute règle de droit ou décision de justice.

963 Malgré cela, l'exécutif, qui avait bien déclaré lors de la remise du rapport en décembre dernier que la restauration de la normalité à Notre-Dame-des-Landes, c'est-à-dire de « l'État de droit », serait sa priorité absolue, a confirmé, en la personne du Premier ministre, Édouard Philippe le mercredi 17 janvier 2018, la « fin de la zone de non-droit ». Le risque politique lié à l'évacuation de la ZAD est trop grand et il aurait fallu mobiliser pas moins d'un tiers de l'ensemble des forces mobiles de toute la France, ce qui, en période d'alerte terroriste, ne semblait pas raisonnable. Cette décision, consacre donc la méthode de l'exécutif mais renforce-t-elle son pouvoir ou l'affaiblit-elle ? Reste que la zone occupée par les militants opposants au projet depuis plusieurs années doit bien être rétablie dans son état intérieur et qu'il faudra bien que l'exécutif trouve une solution qui respecte « l'état de droit ». C'est à n'en pas douter une jurisprudence politique. Mais pour tirer un profit politique de toute la saga contentieuse et de la décision de l'exécutif de l'abandon définitif du projet, il faudra convaincre que ce recul à la fois du pouvoir judiciaire et de la démocratie est en fait une réussite pour la société tout entière<sup>35</sup>. L'affaire, si elle

<sup>33</sup>[http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2017/12/14/notre-dame-des-landes-50-ans-d-un-projet-d-aeroport-critique-resumes-en-10-dates-cles\\_5229655\\_4355770.html#jUO3K7ZOB681TVvM.99](http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2017/12/14/notre-dame-des-landes-50-ans-d-un-projet-d-aeroport-critique-resumes-en-10-dates-cles_5229655_4355770.html#jUO3K7ZOB681TVvM.99)

<sup>34</sup>H. MELCHIOR, « Pourquoi les zadhistes ne veulent pas partir ? » <http://theconversation.com/notre-dame-des-landes-pourquoi-les-zadistes-ne-veulent-pas-partir-90244?> ; S. BULLE, « Il faut défendre la ZAD de Notre-Dame-des-Landes », *Revue Multitudes* 2016, n° 1, p. 16-21.

<sup>35</sup>Frédéric SAYS sur France Culture, « Notre-Dame-des-Landes : et maintenant ? » *Le billet politique* du 18/01/2018.

Conseil d'Etat, 20 juin 2016, n° 400364, Association citoyenne intercommunale des populations concernées par le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes et autres  
Marta Torre-Schaub

Les grands arrêts politiques de la jurisprudence administrative, 2ème édition, 2024, LGDJ  
a été définitivement close par le gouvernement, n'a peut-être pas encore cessé de mobiliser les juges car dans tout  
État de droit ce n'est qu'en respectant l'équilibre entre les trois pouvoirs que la démocratie est réellement réussie.

Version auteur