

Conseil d'État

N° 319241

Inédit au recueil Lebon

6ème sous-section jugeant seule

Mme Maugüé, président

M. Hugues Ghenassia de Ferran, rapporteur

M. Roger-Lacan Cyril, rapporteur public

lecture du mercredi 27 janvier 2010

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu 1°) sous le n° 319241 la requête, enregistrée le 4 août 2008 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par la COMMUNE DE VIGNEUX-DE-BRETAGNE, représentée par son maire ; la COMMUNE DE VIGNEUX-DE-BRETAGNE demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler la décision implicite de rejet par le ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durable de son recours gracieux du 7 avril 2008 tendant au retrait du décret du 9 février 2008 déclarant d'utilité publique les travaux nécessaires à la réalisation du projet d'aéroport pour le Grand Ouest - Notre-Dame-des-Landes et de sa desserte routière et emportant approbation des nouvelles dispositions des plans locaux d'urbanisme des communes de Fay-de-Bretagne, Grandchamp-des-Fontaines, Notre-Dame-des-Landes, Treillières, Vigneux-de-Bretagne dans le département de la Loire-Atlantique, ainsi que ce décret ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu 2°) sous le n° 319244 la requête, enregistrée le 4 août 2008 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par la COMMUNAUTE DE COMMUNES D'ERDRES ET GESVRES, dont le siège est 1, rue Marie Curie, parc d'activités La Grande Haie à Grandchamp-des-Fontaines (44119) ; la COMMUNAUTE DE COMMUNES D'ERDRES ET GESVRES demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler la décision implicite de rejet par le ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durable de son recours gracieux du 7 avril 2008 tendant au retrait du décret du 9 février 2008 déclarant d'utilité publique les travaux nécessaires à la réalisation du projet d'aéroport pour le Grand Ouest - Notre-Dame-des-Landes, ainsi que de sa desserte routière et emportant approbation des nouvelles dispositions des plans locaux d'urbanisme des communes de Fay-de-Bretagne, Grandchamp-des-Fontaines, Notre-Dame-des-Landes, Treillières, Vigneux-de-Bretagne dans le département de la Loire-Atlantique, ainsi que ce décret ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu le code de l'environnement ;

Vu le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ;

Vu le code rural ;

Vu le décret n° 84-617 du 17 juillet 1984 ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Hugues Ghenassia de Ferran, chargé des fonctions de Maître des Requêtes,

- les conclusions de M. Cyril Roger-Lacan, rapporteur public ;

Sur la jonction :

Considérant que les requêtes n°319241 de la COMMUNE DE VIGNEUX-DE-BRETAGNE et n°319249 de la COMMUNAUTE DE COMMUNES D'ERDRES ET GESVRES tendent toutes deux à l'annulation pour excès de pouvoir de la décision implicite de rejet du ministre de l'écologie du 10 juin 2008 de leur recours gracieux tendant à l'annulation du décret du 9 février 2008 déclarant l'utilité publique la réalisation de l'aéroport pour le Grand-Ouest à Notre-Dame-des-Landes, ainsi qu'à l'annulation de ce décret ; que dès lors, ces deux requêtes ont le même objet ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision ;

Sur la légalité externe du décret attaqué :

En ce qui concerne la composition du dossier d'enquête :

Considérant qu'aux termes de l'article R. 11-3 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique : L'expropriant adresse au préfet pour être soumis à l'enquête un dossier qui comprend obligatoirement : / 1.- Lorsque la déclaration d'utilité publique est demandée en vue de la réalisation de travaux ou d'ouvrages : (...) / 4° Les caractéristiques principales des ouvrages les plus importants ; / 5° L'appréciation sommaire des dépenses ; / 6° L'étude d'impact définie à l'article R. 122-3 du code de l'environnement, lorsque les ouvrages ou travaux n'en sont pas dispensés ou, s'il y a lieu, la notice exigée en vertu de l'article R. 122-9 du même code ; / 7° L'évaluation mentionnée à l'article 5 du décret n° 84-617 du 17 juillet 1984 pris pour l'application de l'article 14 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, lorsque les travaux constituent un grand projet d'infrastructures tels que défini à l'article 3 du même décret (...)

Considérant qu'au stade de l'enquête publique, les documents soumis à l'enquête ont pour objet non de décrire en détail les ouvrages envisagés mais seulement de permettre au public de connaître la nature et la localisation des travaux prévus ainsi que les caractéristiques générales des ouvrages les plus importants ; que les informations relatives aux caractéristiques principales des ouvrages les plus importants figurent dans la pièce C.4 du dossier d'enquête ainsi que, s'agissant des pistes de l'aéroport, de la tour de contrôle et des terminaux d'embarquement, dans la pièce C.3 décrivant les principales caractéristiques du projet soumis à l'enquête ; que si le projet d'aménagement de la zone des installations n'est pas définitivement arrêté, ses caractéristiques essentielles y sont exposées ; que plusieurs scénarios y sont envisagés et présentés à titre d'exemple ; que la pièce D propose un plan général donnant une vision d'ensemble des travaux projetés en situant les pistes et les principales constructions ; que les permis de construire de la tour de contrôle et des terminaux d'embarquement seront déposés dans une phase

ultérieure comme le précise la pièce A ; que, par suite, le dossier d'enquête ne peut être regardé comme insuffisamment détaillé en ce qu'il n'apporte pas davantage de précisions sur la totalité des ouvrages envisagés ;

Considérant que l'étude d'impact présentée dans la pièce E comporte une étude détaillée décrivant les caractéristiques des exploitations, leur nature et leur organisation en coopératives d'utilisation du matériel agricole, ainsi que les enjeux liés à cette activité ; que les mesures d'accompagnement, telles que la réinstallation ou la reconversion des exploitants, y sont présentées ; qu'il n'appartient pas à l'étude d'impact d'en définir les modalités de mise en oeuvre ; que le chapitre de cette étude consacré à la sécurité publique prévoit l'adoption d'un programme de sécurité aéroportuaire ainsi que d'un plan de secours spécialisé d'aéroport dont les principales dispositions sont présentées compte tenu de l'état d'avancement du projet ; qu'il ressort en outre du dossier d'enquête que le choix de l'emplacement des pistes est conditionné par la sécurité des populations voisines ; qu'un bilan de la qualité de l'air dans l'agglomération de Nantes est présenté dans la pièce E ; que l'étude d'impact procède à une évaluation détaillée des risques sanitaires ; qu'outre la surveillance par des stations de la qualité de l'air, des mesures de réduction d'impact sont prévues ; que nonobstant l'absence de présentation des mesures de gestion de situations de crise, le chapitre sur la qualité de l'air apporte une information circonstanciée au public ; que l'étude d'impact comporte un chapitre consacré au bruit ; que l'impact sonore du trafic de nuit est évalué ; que le nombre de personnes ainsi que les zones exposés au bruit sont précisément analysés ; que les mesures envisagées pour réduire les nuisances sonores dans le cadre d'un plan d'exposition au bruit et d'un plan de gêne sonore sont détaillées ; que, par suite, le moyen tiré de l'insuffisance de l'étude d'impact prévue par les dispositions de l'article R. 11-3 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ne peut être retenu ;

En ce qui concerne l'évaluation socio-économique :

Considérant qu'aux termes de l'article 4 du décret du 17 juillet 1984 relatif à l'application de l'article 14 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 relatif aux grands projets d'infrastructures, aux grands choix technologiques et aux schémas directeurs d'infrastructures en matière de transports intérieurs : L'évaluation des grands projets d'infrastructures comporte : / 1° Une analyse des conditions et des coûts de construction, d'entretien, d'exploitation et de renouvellement de l'infrastructure projetée ; / 2° Une analyse des conditions de financement et, chaque fois que cela est possible, une estimation du taux de rentabilité financière ; / (...) L'évaluation des grands projets d'infrastructures comporte également une analyse des différentes données de nature à permettre de dégager un bilan prévisionnel, tant des avantages et inconvénients entraînés, directement ou non, par la mise en service de ces infrastructures dans les zones intéressées que des avantages et inconvénients résultant de leur utilisation par les usagers. Ce bilan comporte l'estimation d'un taux de rentabilité pour la collectivité calculée selon les usages des travaux de planification. Il tient compte des prévisions à court et à long terme qui sont faites, au niveau national ou international, dans les domaines qui touchent aux transports, ainsi que des éléments qui ne sont pas inclus dans le coût du transport, tels que la sécurité des personnes, l'utilisation rationnelle de l'énergie, le développement économique et l'aménagement des espaces urbains et ruraux. Il est établi sur la base de grandeurs physiques et monétaires ; ces grandeurs peuvent ou non faire l'objet de comptes séparés (...)

Considérant qu'il ressort de la pièce F du dossier d'enquête que les conditions de réalisation et les coûts de construction et d'exploitation du projet comprenant l'analyse des charges d'investissement, du site aéroportuaire et de son accès routier ont été analysés dans le bilan prévisionnel de l'aéroport ; que ce bilan précise que les coûts d'entretien, d'exploitation et de grosses réparations ont été pris en compte aussi bien pour la desserte routière de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes que pour le fonctionnement de ce dernier, et ce en fonction de l'évolution des prévisions de trafic ; que, compte tenu de l'impact de cette donnée sur l'évaluation du bénéfice socio-économique, il est suffisamment analysé ; que les conditions de financement sont examinées en pièce C, dans laquelle il est précisé qu'un opérateur sera chargé du financement de la construction du projet en contrepartie de son exploitation, dans le cadre d'une délégation de service public ; que le bilan de la pièce F présente et évalue les effets sur l'environnement, tant en termes de nuisances sonores que d'émission de gaz CO₂ ; que les résultats des études sont fondés sur des données chiffrées, figurant dans le dossier d'enquête, permettant d'en apprécier le bien-fondé ; que le taux de rentabilité interne de 9,5% retenu est ainsi fondé sur une hypothèse de croissance moyenne du trafic ; que, dès lors, la communauté de communes requérante n'est pas fondée à soutenir que l'étude socio-économique du dossier soumis à enquête publique comporte des insuffisances au regard des dispositions de l'article 4 du décret du 17 juillet 1984 ;

En ce qui concerne l'appréciation sommaire des dépenses :

Considérant que le moyen de la COMMUNE DE VIGNEUX-DE-BRETAGNE et la COMMUNAUTE DE COMMUNES D'ERDRES ET GESVRES tiré du défaut de sincérité de l'appréciation sommaire des dépenses de l'opération projetée n'est assorti d'aucune précision, ni de données chiffrées, permettant d'en apprécier le bien-fondé ; qu'il ne peut, par suite, qu'être écarté ;

Sur la procédure d'enquête publique :

Considérant qu'aux termes de l'article L. 112-3 du code rural : Les schémas directeurs, les plans d'occupation des sols ou les documents d'urbanisme en tenant lieu et les documents relatifs au schéma départemental des carrières prévoyant une réduction des espaces agricoles ou forestiers ne peuvent être rendus publics ou approuvés qu'après avis de la chambre d'agriculture, de l'Institut national de l'origine et de la qualité dans les zones d'appellation d'origine contrôlée et, le cas échéant, du centre régional de la propriété forestière. Il en va de même en cas de révision ou de modification de ces documents (...)

Considérant que la chambre d'agriculture de la Loire-Atlantique a été saisie le 16 août 2006 et a rendu son avis le 15 septembre 2006 au préfet de la Loire-Atlantique ; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier qu'une autre instance devait être consultée ; que, dès lors, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 112-3 du code rural pour défaut des consultations imposées est infondé ;

Sur la légalité interne du décret attaqué :

Considérant qu'une opération ne peut être légalement déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et éventuellement les inconvénients d'ordre social qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le nombre de personnes exposées aux nuisances sonores est significativement moindre avec le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes qu'avec l'aéroport actuellement en service de Nantes-Atlantique auquel le projet se substituerait ; que des mesures d'accompagnement sont détaillées dans la pièce E du dossier d'enquête publique ; que les hypothèses de croissance du trafic aérien ayant justifié le projet de création d'un nouvel aéroport reposent sur une analyse, présentée dans la pièce F, du trafic entre 1975 et 2005, tant du point de vue du nombre des passagers, que des mouvements ; que trois scénarios possibles, qui ne peuvent être regardés comme infondés, en sont dégagés ; qu'il ressort du dossier que le projet de création d'un nouvel aéroport constitue un facteur de développement économique du Grand Ouest compte tenu de la saturation du site actuel et de la situation géographique du nouvel aéroport ; que la circonstance que les motifs ayant justifié la création d'un nouvel aéroport aient évolué au cours du temps est sans incidence sur le caractère d'utilité publique de ce projet dès lors que les motifs successivement retenus, tirés notamment de la saturation de l'aéroport de Nantes Atlantique et de l'évitement du survol de la ville de Nantes, ne sont pas contradictoires mais se cumulent ; que, dès lors, le moyen tiré de l'absence d'utilité publique du projet doit être écarté sans qu'il y ait lieu d'ordonner une mesure d'instruction aux fins de procéder à une évaluation économique du projet ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la COMMUNE DE VIGNEUX-DE-BRETAGNE et la COMMUNAUTE DE COMMUNES D'ERDRES ET GESVRES ne sont pas fondées à demander l'annulation de la décision implicite de rejet par le ministre de l'écologie de leur recours gracieux et du décret du 9 février 2008 déclarant d'utilité publique la réalisation de l'aéroport pour le Grand Ouest à Notre-Dame-des-Landes ; que leurs conclusions à fin d'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative doivent, par voie de conséquence, être également rejetées ;

D E C I D E :

Article 1er : Les requêtes de la COMMUNE DE VIGNEUX-DE-BRETAGNE et de la COMMUNAUTE DE COMMUNES D'ERDRES ET GESVRES sont rejetées.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à la COMMUNE DE VIGNEUX-DE-BRETAGNE, à la COMMUNAUTE DE COMMUNES D'ERDRES ET

GESVRES, au ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire et au Premier ministre.