

Le : 27/12/2012

Conseil d'État

N° 267287

Mentionné dans les tables du recueil Lebon

6ème et 1ère sous-sections réunies

M. Stirn, président

M. Olivier Henrard, rapporteur

M. Aguila, commissaire du gouvernement

lecture du mercredi 28 décembre 2005

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu l'ordonnance du 4 mai 2004, enregistrée le 6 mai 2004 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, par laquelle le président du tribunal administratif de Nantes a transmis, en application de l'article R. 341-2 du code de justice administrative, la demande présentée à ce tribunal par l'ASSOCIATION CITOYENNE INTERCOMMUNALE DES POPULATIONS CONCERNEES PAR LE PROJET D'AEROPORT DE NOTRE-DAME-DES-LANDES dont le siège est à Notre-Dame-des-Landes (44130), BP 5 ;

Vu la requête, enregistrée le 12 décembre 2003 au greffe du tribunal administratif de Rennes, présentée par l'ASSOCIATION CITOYENNE INTERCOMMUNALE DES POPULATIONS CONCERNEES PAR LE PROJET D'AEROPORT DE NOTRE-DAME-DES-LANDES, représentée par son président en exercice ; l'association demande au juge administratif :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer du 9 octobre 2003 relatif au principe et aux conditions de la poursuite du projet d'aéroport pour le Grand Ouest sur le site de Notre-Dame-des-Landes ;

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

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la loi n° 2002-285 du 28 février 2002 autorisant la ratification de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée à Aarhus le 25 juin 1998, ensemble le décret n° 2002-1187 du 12 septembre 2002 portant publication de cette convention ;

Vu le code de l'environnement ;

Vu le code de l'urbanisme ;

Vu le décret n° 2002-895 du 15 mai 2002 relatif aux attributions du ministre de l'écologie et du développement durable ;

Vu le décret n° 2002-1275 du 22 octobre 2002 relatif à l'organisation du débat public et à la Commission nationale du débat public ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Olivier Henrard, Auditeur,

- les conclusions de M. Yann Aguila, Commissaire du gouvernement ;

Considérant que l'article L. 121-13 du code de l'environnement dispose : « Lorsqu'un débat public a été organisé sur un projet, le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet décide, dans un délai de trois mois après la publication du bilan du débat public, par un acte qui est publié, du principe et des conditions de la poursuite du projet. Il précise, le cas échéant, les principales modifications apportées au projet soumis au débat public./ Cet acte est transmis à la Commission nationale du débat public » ; que selon l'article L. 121-14 du même code : « Aucune irrégularité au regard des dispositions du présent chapitre ne peut être invoquée lorsque (...) l'acte mentionné à l'article L. 121-13 est devenu définitif » ; que selon l'article 11 du décret du 22 octobre 2002, pris pour l'application de ces dispositions : « L'acte par lequel le maître d'ouvrage ou la personne

publique responsable du projet décide, après la publication du bilan du débat public, du principe et des conditions de la poursuite du projet fait l'objet d'une publication./ La décision prise par l'Etat ou la délibération d'un établissement public national est publiée au Journal officiel de la République française » ;

Considérant que, par un arrêté du 9 octobre 2003, le ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer a décidé de mettre à l'étude le projet d'un aéroport pour le Grand Ouest, sur le site de Notre-Dame-des-Landes (Loire-Atlantique), en vue de le soumettre aux enquêtes publiques préalables à sa réalisation ; que l'ASSOCIATION CITOYENNE INTERCOMMUNALE DES POPULATIONS CONCERNEES PAR LE PROJET D'AEROPORT DE NOTRE-DAME-DES-LANDES demande l'annulation de cet arrêté ;

Sur la compétence du Conseil d'Etat :

Considérant que selon l'article R. 311-1 du code de justice administrative « Le Conseil d'Etat est compétent pour connaître en premier et dernier ressort:/ (...) 4° Des recours dirigés contre les décisions administratives des organismes collégiaux à compétence nationale » ; qu'aux termes de l'article R. 341-1 du même code : « Lorsque le Conseil d'Etat est saisi de conclusions relevant de sa compétence de premier ressort, il est également compétent pour connaître de conclusions connexes relevant normalement de la compétence de premier ressort d'un tribunal administratif » ; que le Conseil d'Etat, compétent pour connaître directement des actes par lesquels la Commission nationale du débat public, organisme collégial à compétence nationale, détermine les modalités de participation du public aux processus de décision portant sur les projets dont elle est saisie, l'est également, en raison du lien de connexité qui les unit, pour connaître de l'acte par lequel le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable d'un projet qui relève de la procédure du débat public décide, à l'issue du débat, du principe et des conditions de la poursuite du projet ; qu'il en résulte que l'association n'est pas fondée à soutenir que sa requête dirigée contre l'arrêté du 9 octobre 2003 est portée devant une juridiction administrative incompétente pour en connaître, dès lors que le Conseil d'Etat a été saisi d'un recours formé contre la décision de la Commission nationale refusant d'interrompre le débat public sur le projet en cause ;

Sur la légalité de l'arrêté attaqué :

Considérant que l'acte prévu par l'article L. 121-13 du code de l'environnement a pour seul objet de tirer les conséquences du débat public qui a été organisé dans les conditions précisées aux articles L. 121-8 à L. 121-12 de ce code ; que si cet acte a le caractère d'une décision dès lors, notamment, qu'une fois devenu définitif, aucune méconnaissance de ces dispositions ne peut plus être invoquée, il ne peut, eu égard à son objet, être contesté que sur le fondement de moyens tirés de vices propres dont il serait entaché, de l'irrégularité du débat public au regard de ces mêmes dispositions, à l'exclusion, notamment, de toute contestation du bien-fondé de l'opération dont il est décidé de poursuivre les études, celui-ci ne pouvant être mis en cause qu'à l'occasion des actes qui, au titre des différentes législations applicables, en autorisent la réalisation ;

Sur la légalité externe :

Considérant que le ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer qui a élaboré, pour le compte de l'État, le dossier soumis au débat public par la commission nationale, doit être regardé comme le maître d'ouvrage de celui-ci au sens de l'article L. 121-13 du code de l'environnement et de l'article 11 du décret du 22 octobre 2002 pris pour son application ; qu'il suit de là que l'association n'est pas fondée à soutenir que l'arrêté attaqué est entaché d'incompétence, faute d'avoir été signé par le ministre de l'écologie et du développement durable ;

Considérant que l'article L. 121-2 du code de l'environnement prévoit que « Lorsque le débat public est organisé dans les conditions prévues au présent chapitre, les dispositions prévues à l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme ne sont pas applicables » ; qu'il suit de là que l'association ne peut utilement invoquer la méconnaissance de ces dispositions ;

Sur la légalité interne :

- Sur les moyens tirés de la violation de la convention d'Aarhus :

Considérant que les stipulations de l'article 8 de la convention signée le 25 juin 1998 à Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, selon lesquelles « chaque partie s'emploie à promouvoir une participation effective du public à un stade approprié », créent seulement des obligations entre les Etats parties à la convention et ne produisent pas d'effets directs dans l'ordre juridique interne ; qu'elles ne peuvent par suite être utilement invoquées à l'encontre de la décision attaquée ;

Considérant que l'article 6§4 de la même convention stipule : « Chaque Partie prend des dispositions pour que la participation du public commence au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence » ; que ces stipulations créent seulement des obligations entre les Etats parties à la convention et ne produisent pas davantage d'effets directs dans l'ordre juridique interne ; que si l'association soutient également que le débat n'aurait pas porté sur l'opportunité même de l'équipement et n'aurait pas présenté de scénarii alternatifs, il ressort du dossier que ces différents aspects ont bien été pris en compte, notamment par l'étude complémentaire diligentée le 8 janvier 2003 et par le compte-rendu du débat, dressé par le président de la commission particulière ;

- Sur les moyens relatifs au bien-fondé du projet d'aéroport :

Considérant qu'il résulte de ce qui a été dit plus haut que les moyens tirés par l'association, d'une part, de ce que l'Etat ne disposait pas de la maîtrise foncière du site retenu, nécessaire à la réalisation du projet, d'autre part, de ce que l'utilité publique de ce

projet ne serait pas avérée, qui portent sur le bien-fondé de l'opération, ne peuvent être utilement invoqués à l'encontre de l'arrêté attaqué ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que l'ASSOCIATION CITOYENNE INTERCOMMUNALE DES POPULATIONS CONCERNEES PAR LE PROJET D'AEROPORT DE NOTRE-DAME-DES-LANDES n'est pas fondée à demander l'annulation de l'arrêté attaqué et que ses 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 : La requête de l'ASSOCIATION CITOYENNE INTERCOMMUNALE DES POPULATIONS CONCERNEES PAR LE PROJET D'AEROPORT DE NOTRE-DAME-DES-LANDES est rejetée.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à l'ASSOCIATION CITOYENNE INTERCOMMUNALE DES POPULATIONS CONCERNEES PAR LE PROJET D'AEROPORT DE NOTRE-DAME-DES-LANDES, au ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer et au président de la Commission nationale du débat public.

Abstrats : 01-01-02-01 ACTES LÉGISLATIFS ET ADMINISTRATIFS. DIFFÉRENTES CATÉGORIES D'ACTES. ACCORDS INTERNATIONAUX. APPLICABILITÉ. - CONVENTION D'AARHUS DU 25 JUIN 1998 - ARTICLES 6 § 4 ET 8 - ABSENCE D'EFFET DIRECT.

17-05-02-07 COMPÉTENCE. COMPÉTENCE À L'INTÉRIEUR DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE. COMPÉTENCE DU CONSEIL D'ETAT EN PREMIER ET DERNIER RESSORT. DÉCISIONS ADMINISTRATIVES DES ORGANISMES COLLÉGIAUX À COMPÉTENCE NATIONALE. - DÉCISIONS DE LA COMMISSION NATIONALE DU DÉBAT PUBLIC - CONNEXITÉ ENTRE LES RECOURS DIRIGÉS CONTRE CES DÉCISIONS ET CEUX CONTESTANT LES ACTES PAR LESQUELS LE MAÎTRE D'OUVRAGE SE PRONONCE, APRÈS DÉBAT PUBLIC, SUR LE PRINCIPE ET LES MODALITÉS DE POURSUITE DU PROJET.

54-01-01-01 PROCÉDURE. INTRODUCTION DE L'INSTANCE. DÉCISIONS POUVANT OU NON FAIRE L'OBJET D'UN RECOURS. ACTES CONSTITUANT DES DÉCISIONS SUSCEPTIBLES DE RECOURS. - ACTES PAR LESQUELS LE MAÎTRE D'OUVRAGE SE PRONONCE, APRÈS DÉBAT PUBLIC, SUR LE PRINCIPE ET LES MODALITÉS DE POURSUITE DU PROJET (ART. L. 121-13 DU CODE DE L'ENVIRONNEMENT) -

MOYENS SUSCEPTIBLES D'ÊTRE INVOQUÉS.

54-07-01-04-02 PROCÉDURE. POUVOIRS ET DEVOIRS DU JUGE. QUESTIONS GÉNÉRALES. MOYENS. MOYENS IRRECEVABLES. - ACTES PAR LESQUELS LE MAÎTRE D'OUVRAGE SE PRONONCE, APRÈS DÉBAT PUBLIC, SUR LE PRINCIPE ET LES MODALITÉS DE POURSUITE DU PROJET (ART. L. 121-13 DU CODE DE L'ENVIRONNEMENT) - MOYENS SUSCEPTIBLES D'ÊTRE INVOQUÉS.

68-05 URBANISME ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE. AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE. - PROJET SOUMIS À LA COMMISSION NATIONALE DU DÉBAT PUBLIC - A) ACTES PAR LESQUELS LE MAÎTRE D'OUVRAGE SE PRONONCE, APRÈS DÉBAT PUBLIC, SUR LE PRINCIPE ET LES MODALITÉS DE POURSUITE DU PROJET - 1) CONNEXITÉ ENTRE LES RECOURS DIRIGÉS CONTRE CES ACTES ET CEUX CONTESTANT LES DÉCISIONS DE LA COMMISSION - 2) DÉCISIONS FAISANT GRIEF - MOYENS SUSCEPTIBLES D'ÊTRE INVOQUÉS À LEUR ENCONTRE - B) STIPULATIONS DES ARTICLES 6§4 ET 8 DE LA CONVENTION D'AARHUS DU 25 JUIN 1998 [RJ1]- ABSENCE D'EFFET DIRECT.

Résumé : 01-01-02-01 Les stipulations de l'article 6 § 4 de la convention signée le 25 juin à Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, aux termes desquelles : « Chaque Partie prend des dispositions pour que la participation du public commence au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence », de même que celles de l'article 8 qui prévoient que « chaque partie s'emploie à promouvoir une participation effective du public à un stade approprié » créent seulement des obligations entre les Etats parties à la convention et ne produisent pas d'effets directs dans l'ordre juridique interne.

17-05-02-07 Le Conseil d'Etat, compétent pour connaître directement des actes par lesquels la commission nationale du débat public, organisme collégial à compétence nationale, détermine les modalités de participation du public aux processus de décision portant sur les projets dont elle est saisie, l'est également, en raison du lien de connexité qui les unit, pour connaître de l'acte par lequel le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable d'un projet qui relève de la procédure du débat public décide, à l'issue du débat, du principe et des conditions de la poursuite du projet en application de l'article L. 121-13 du code de l'environnement.

54-01-01-01 L'acte prévu par l'article L. 121-13 du code de l'environnement, par lequel le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet se prononce sur le principe et les conditions de la poursuite du projet, a pour seul objet de tirer les conséquences du débat public qui a été organisé dans les conditions précisées aux articles L. 121-8 à L. 121-12 de ce code. Si cet acte a le caractère d'une décision dès lors, notamment, qu'une fois devenu définitif, aucune méconnaissance de ces dispositions ne peut plus être invoquée, il ne peut, eu égard à son objet, être contesté que sur le fondement de moyens tirés de vices propres dont il serait entaché, ou de l'irrégularité du débat public au regard de ces mêmes dispositions, à l'exclusion, notamment, de toute contestation du bien-fondé de l'opération dont il est décidé de poursuivre les études, celui-ci ne pouvant être mis en cause qu'à l'occasion des actes qui, au titre des différentes législations applicables, en autorisent la réalisation.

54-07-01-04-02 L'acte prévu par l'article L. 121-13 du code de l'environnement, par lequel

le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet se prononce sur le principe et les conditions de la poursuite du projet, a pour seul objet de tirer les conséquences du débat public qui a été organisé dans les conditions précisées aux articles L. 121-8 à L. 121-12 de ce code. Si cet acte a le caractère d'une décision dès lors, notamment, qu'une fois devenu définitif, aucune méconnaissance de ces dispositions ne peut plus être invoquée, il ne peut, eu égard à son objet, être contesté que sur le fondement de moyens tirés de vices propres dont il serait entaché, ou de l'irrégularité du débat public au regard de ces mêmes dispositions, à l'exclusion, notamment, de toute contestation du bien-fondé de l'opération dont il est décidé de poursuivre les études, celui-ci ne pouvant être mis en cause qu'à l'occasion des actes qui, au titre des différentes législations applicables, en autorisent la réalisation.

68-05 a) 1) Le Conseil d'Etat, compétent pour connaître directement des actes par lesquels la commission nationale du débat public, organisme collégial à compétence nationale, détermine les modalités de participation du public aux processus de décision portant sur les projets dont elle est saisie, l'est également, en raison du lien de connexité qui les unit, pour connaître de l'acte par lequel le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable d'un projet qui relève de la procédure du débat public décide, à l'issue du débat, du principe et des conditions de la poursuite du projet en application de l'article L. 121-13 du code de l'environnement.,2) L'acte prévu par l'article L. 121-13 du code de l'environnement, par lequel le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet se prononce sur le principe et les conditions de la poursuite du projet, a pour seul objet de tirer les conséquences du débat public qui a été organisé dans les conditions précisées aux articles L. 121-8 à L. 121-12 de ce code. Si cet acte a le caractère d'une décision dès lors, notamment, qu'une fois devenu définitif, aucune méconnaissance de ces dispositions ne peut plus être invoquée, il ne peut, eu égard à son objet, être contesté que sur le fondement de moyens tirés de vices propres dont il serait entaché, ou de l'irrégularité du débat public au regard de ces mêmes dispositions, à l'exclusion, notamment, de toute contestation du bien-fondé de l'opération dont il est décidé de poursuivre les études, celui-ci ne pouvant être mis en cause qu'à l'occasion des actes qui, au titre des différentes législations applicables, en autorisent la réalisation.,b) Les stipulations de l'article 6§4 de la convention signée le 25 juin à Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, aux termes desquelles : « Chaque Partie prend des dispositions pour que la participation du public commence au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence », de même que celles de l'article 8 qui prévoient que « chaque partie s'emploie à promouvoir une participation effective du public à un stade approprié » créent seulement des obligations entre les Etats parties à la convention et ne produisent pas d'effets directs dans l'ordre juridique interne.

[RJ1] Comp., s'agissant de l'article 6§2 et 3, décision du même jour, Syndicat d'agglomération nouvelle Ouest Provence, à mentionner aux tables, feuilles roses p.