

Agathe VAN LANG

## Introduction

L'évocation de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes (NDDL) suscite beaucoup d'images auprès d'un large public. Le titre du beau livre de William Faulkner, *Le bruit et la fureur*<sup>1</sup>, nous semble assez bien correspondre à l'ambiance générale d'agitation et de confusion qui a prévalu autour du projet ces dernières années. Cacophonie qui finalement pourrait se résoudre en un constat désabusé : « Beaucoup de bruit pour rien<sup>2</sup> »... Ces références à un certain fond sonore ne sont pas gratuites mais doivent être comprises comme un hommage aux riverains des aéroports, victimes en tous lieux de nuisances acoustiques.

Le 17 janvier 2018, la décision est tombée, du sommet de l'État, telle un couperet, d'abandonner ce projet et de clore ainsi ce dossier explosif. Mais la vertu chirurgicale de l'annonce, offrant peut-être l'espoir d'une convalescence au tissu social ligérien délité par des années de conflit, n'a pas supprimé le besoin de comprendre et d'analyser.

Un examen rétrospectif de « l'affaire NDDL » s'est alors imposé, à Nantes, comme une nécessité. Au regard de l'intérêt et de l'importance des questions soulevées, il eut été pour le moins incompréhensible de ne pas nous y engager. Plus encore, la logique d'occupation territoriale qui traverse l'ensemble du dossier, nous

---

1. FAULKNER W., *The sound and the fury*, New York, Vintage Books, 1990 (1929).

2. SHAKESPEARE W., *Much ado about nothing*, Londres, HarperCollins, 2011 (1600).

conduisait à affirmer notre légitimité particulière à nous emparer de cet objet d'études.

Mais alors, comment parler de NDDL, spécialement dans le cadre nantais ? La sensibilité du public local au sujet imposait de multiples précautions et le déminage de nombreuses chausse-trappes.

La première précaution consistait à bien identifier les visées du colloque, déterminantes du champ de notre étude : celui-ci n'a évidemment pas pour but de reprendre les arguments pour ou contre le projet finalement abandonné, pour prétendre énoncer à cet égard une vérité définitive. Une telle approche serait dénuée d'intérêt, car le temps de cet arbitrage est passé. Ce sont les causes de cette affaire, son issue et ses prolongements qui appellent un examen.

De plus, une recherche universitaire doit tendre vers un idéal de neutralité axiologique<sup>3</sup> : elle suppose que le scientifique s'abstienne d'exprimer des jugements de valeur, conduisant à évaluer l'objet d'études en termes de bon ou de mauvais, de juste ou d'injuste... Cet idéal n'a toutefois pas pour effet d'exclure tout *discours* savant sur les valeurs : la science juridique consiste à décrire le droit, mais aussi à expliquer pourquoi il est tel qu'il est. Ce qui implique d'envisager aussi sa légitimité (qui rejoint la notion de valeur).

Dans cette perspective, il semble difficile d'établir une parfaite neutralité ou objectivité du locuteur sur l'objet NDDL, car chacun s'est plus ou moins forgé une opinion sur la question. Nous avons considéré que l'exigence de neutralité axiologique est néanmoins satisfaite dès lors que le chercheur s'inscrit dans une démarche de probité intellectuelle et s'abstient de faire passer des convictions personnelles pour des vérités scientifiques. Les textes qui suivent témoignent de ces scrupules, certains auteurs veillant à préciser

---

3. L'axiologie est la science des valeurs.

« d'où ils parlent <sup>4</sup> ». En outre, l'objectif d'un travail scientifique n'est pas d'élaborer un produit prêt-à-penser tiède et dépassionné. Les chercheurs/universitaires/juristes, comme les autres auteurs qui ont contribué à cet ouvrage, expriment des opinions et des convictions, proposant une grille de lecture pour décrypter l'affaire NDDL.

Parmi les écueils à éviter, il y avait aussi l'approche univoque du sujet, alors qu'il présente de multiples facettes. Pour tenter de démêler les fils de l'écheveau complexe que constitue ce dossier, le prisme juridique est certes indispensable – l'affaire soulève de nombreuses questions chères aux juristes comme nous le verrons – mais il est insuffisant. C'est pourquoi le programme de l'ouvrage est pluridisciplinaire : la science politique, la science économique, la géographie, l'architecture et l'aménagement, ont apporté leur expertise. Les éclairages fournis par ces disciplines diverses ont permis de mettre en lumière nombre des ressorts cachés de l'affaire, et contribué à fournir des réponses aux questions qui fourmillent.

Comment cerner à présent notre objet d'études ?

Se pencher sur le dossier NDDL, c'est d'abord entreprendre un voyage dans le temps : nous parlons d'un projet d'aménagement qui émerge dans les années 1960 et qui, tel le mystérieux monolithe noir du film de Kubrick, *2001, l'Odyssée de l'espace* (1968), traverse les époques jusqu'à nous, toujours avec la même opacité.

La temporalité s'impose donc comme un premier point saillant : l'aéroport du Grand Ouest a été conçu dans les années 1970 – au crépuscule des mal nommées « Trente Glorieuses » – pour contribuer au développement économique au XXI<sup>e</sup> siècle. Il est donc associé à l'idée de progrès. Les défenseurs du projet indiquent volontiers que s'y opposer, c'est comme vouloir « revenir à l'âge

---

4. Voir par exemple les contributions de J. Rat, C. Douge et F. Barbe dans le présent ouvrage.

des cavernes<sup>5</sup> ». Nous retrouvons ici l'expression d'une querelle classique, celle des anciens contre les modernes.

Mais la temporalité linéaire du progrès semble désormais bousculée : qui sont aujourd'hui les modernes ? Les thuriféraires du transport aérien, incarnant une modernité fantasmée dans les années 1970, ou les paysans qui veulent travailler la terre dans le respect des équilibres naturels ?

L'ancrage territorial constitue assurément une autre dimension structurante de notre objet. En s'inspirant d'un ouvrage de Michel Houellebecq, on pourrait dire que l'affaire NDDL c'est un peu « la carte contre le territoire ». La carte désignant le projet jeté sur le papier, posé dans le bocage nantais après une évaluation abstraite des possibles. Le territoire quant à lui présente une autre épaisseur : il réunit la terre, tous les habitants, les écosystèmes, la biodiversité, la géologie, l'hydrologie... En l'occurrence, la carte et le territoire ne se superposent pas mais se séparent.

Ce divorce rejoint une autre ligne de fracture dans le projet NDDL : pour parler en juriste, c'est l'opposition entre opportunité et légalité. Le projet a vraisemblablement échoué pour défaut d'opportunité – *i. e.* l'adaptation aux circonstances – alors qu'il s'inscrivait dans le respect total de la légalité – entendue comme l'ensemble des normes juridiques en vigueur. Pas moins de 179 décisions de justice ont en effet entériné l'inscription rigoureuse du futur aéroport dans le cadre légal.

La divergence de la légalité et de l'opportunité d'un projet d'aménagement s'avère donc très problématique, car la définition de l'intérêt général émerge, selon nous, à leur confluent : sans attention portée aux faits et circonstances locales, la légalité n'est qu'une coquille vide ; mais les réalités et aspirations sociétales doivent s'accommoder du respect d'un minimum de règles censées éviter que les plus faibles ne soient broyés.

---

5. Voir sur ce point KEMPF H., *Notre-Dame-des-Landes*, Paris, Éditions du Seuil, 2014, p. 137.

Il nous semble par conséquent nécessaire d'étudier NDDL comme un cas d'école, certes, mais dans une perspective dynamique : quels sont les enseignements à tirer de l'échec de ce projet déclaré d'utilité publique ? Que nous apprend-il des insuffisances du cadre légal, et comment y remédier pour que cette malencontreuse aventure ne se reproduise pas indéfiniment ?

En somme, le temps de réflexion que propose cet ouvrage est aussi un temps de transition. En poursuivant cette idée, nous pouvons avancer que le cas NDDL oblige à envisager désormais les projets d'aménagement dans une logique transitionnelle. Pour dire les choses simplement, la diversité des problématiques soulevées par ce type d'affaire appelle une réponse globale, holistique, incluse dans le concept englobant de transition écologique<sup>6</sup>.

Il ne nous appartient pas, dans le cadre de cette introduction, de rentrer dans le détail des contributions qui suivent. Nous nous bornerons donc à présenter deux séries de réflexions<sup>7</sup> visant à avancer, d'une part, l'idée que l'échec du projet est le fruit d'un changement de contexte, qui l'a rendu anachronique (question de l'opportunité); d'autre part, que l'étude du cas NDDL peut être conçue comme un prétexte, à partir duquel il est possible d'imaginer les évolutions souhaitables au regard des limites et dysfonctionnements que l'affaire a révélés (question de la légalité).

## **NOTRE-DAME-DES-LANDES, VICTIME D'UN CHANGEMENT DE CONTEXTE**

Dans une première étude datant de 1966, la CCI de Nantes prédit que « la zone atlantique sera la Ruhr du XXI<sup>e</sup> siècle ». Le projet d'aéroport international se trouve au centre de cette vision.

---

6. VAN LANG A. (dir.), *Penser et mettre en œuvre les transitions écologiques*, Paris, Mare & Martin, coll. « Droit, sciences et environnement », 2018.

7. Ces réflexions sont fondées principalement sur des considérations juridiques, compte tenu de notre spécialité.

Il nous paraît important surtout de souligner l'ampleur des mutations intervenues ces cinquante dernières années, impactant directement le projet<sup>8</sup>.

Quel est d'abord le contexte de la naissance du projet ? C'est celui d'une politique étatique visant globalement à assurer la prospérité et l'organisation rationnelle du territoire. C'est l'âge d'or d'une conception prométhéenne de l'aménagement du territoire, qui se manifeste par de grandes opérations de développement industriel et d'aménagement touristique, la création de villes nouvelles. Il faut rappeler que la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) a été créée en 1963. À la même époque, le droit de l'urbanisme entre dans la modernité, avec la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967, qui crée la planification urbaine (plan d'occupation des sols et schéma directeur d'aménagement urbain). La maîtrise de l'urbanisme reste du ressort de l'État jusqu'à la vague décentralisatrice de 1982-1983. Le béton s'impose dans les grands ensembles et barres d'immeubles et le plastique règne sur la vie domestique d'une société de consommation que Georges Perec dépeint dans *Les choses*, paru en 1965.

Mais plusieurs phénomènes viennent remettre en question radicalement cet équilibre. La fin des années 1960 voit émerger l'écologie politique portée par la prise de conscience des menaces environnementales, et la contestation de l'autorité de l'État monte en puissance. Les événements de mai 68 en témoignent, tout comme la résistance au projet de camp militaire du Larzac<sup>9</sup> et la lutte contre le projet de centrale nucléaire de Plogoff<sup>10</sup>. Le premier

---

8. On trouvera quelques repères chronologiques permettant de situer les principales étapes de l'affaire en annexes.

9. Extension du camp militaire existant annoncée en mars 1971, abandonnée par le président F. Mitterrand en 1981, qui avait fait de cet abandon une promesse de campagne.

10. Projet d'installation d'une centrale nucléaire près de la Pointe du Raz, site retenu en 1978 ; projet également abandonné en 1981 après l'élection de F. Mitterrand.

choc pétrolier subi en 1974 annonce la fin des « Trente Glorieuses » et sonne le glas de l'insouciance énergétique. Le septennat de Valéry Giscard d'Estaing est le cadre de transformations profondes de la société française, sur les plans économique, politique et culturel.

Quand le projet d'aéroport ressurgit au début des années 2000, le contexte a donc radicalement changé. Sous l'effet du concept de développement durable<sup>11</sup> apparu à la fin des années 1980, les exigences environnementales se diffusent dans l'ensemble des politiques publiques. Ainsi, la loi Voynet du 25 juin 1999 introduit le développement durable dans la politique de l'aménagement du territoire<sup>12</sup>, promu dès lors « aménagement et développement durable du territoire ». De même, la réforme de l'urbanisme opérée par la loi Solidarité et renouvellement urbains du 13 décembre 2000 prône un développement urbain plus économe en espace et plus respectueux de l'environnement. La loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux s'efforce d'en concilier le développement – notamment touristique – avec la préservation des espaces naturels, pastoraux, des zones humides, des sites Natura 2000, etc.

Ainsi, le paysage normatif des années 2000 se trouve complètement renouvelé, verdi ou « grenellisé » (selon le néologisme créé à partir du « Grenelle de l'environnement<sup>13</sup> »). L'artificialisation

---

11. Selon la célèbre définition du rapport Brundtland de 1987, c'est « un développement qui permet la satisfaction des besoins présents sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire les leurs », que l'on trouve formulé en termes proches dans la loi française (art. L 110-1 II C. env.).

12. Cette politique tend à créer « les conditions favorables au développement de l'emploi et de la richesse nationale [...] tout en préservant pour les générations futures les ressources disponibles ainsi que la qualité et la diversité du milieu naturel ».

13. Le processus de concertation dit « Grenelle de l'environnement » mis en place par le président N. Sarkozy, associant cinq collèges d'acteurs, a permis l'adoption de deux lois – « Grenelle I » du 3 août 2009 et « Grenelle II » du 12 juillet 2010 – qui traduisent la diffusion du concept de développement durable dans de nombreuses politiques publiques.

d'espaces naturels est devenue problématique au regard de la crise de la biodiversité, de la réhabilitation des zones humides, du principe de gestion équilibrée et durable de la ressource en eau et de la prévention des risques tel que celui d'inondation. L'exigence de transition énergétique qui découle de la lutte contre le réchauffement climatique tend à disqualifier le développement du transport aérien. La question environnementale est également porteuse d'innovations démocratiques. Depuis la création de la procédure du débat public en 1995<sup>14</sup>, les procédures participatives sont sans cesse améliorées pour permettre aux citoyens, au public, de prendre part à la décision publique.

Ceci dit, l'époque actuelle ne se caractérise pas seulement par la crise écologique, mais aussi par une crise sociale qui conduit à la contestation du modèle économique dominant et du système politique dans son ensemble<sup>15</sup>.

Le projet d'aéroport de NDDL dessiné il y a cinquante ans paraît décalé dans ce contexte où s'expriment de nouveaux besoins démocratiques et participatifs, le désir d'instaurer de nouveaux modes de rapports sociaux, de nouvelles formes d'habiter, de produire, de consommer... L'expérience du programme « Paris rive gauche » (zone d'aménagement concertée de 130 ha dans le 13<sup>e</sup> arrondissement de Paris) fournit un élément de comparaison éclairant : après l'annulation de la première déclaration d'utilité publique, un comité permanent de concertation a fonctionné durant plus de quinze ans et permis d'apporter certaines inflexions au projet initial. Preuve que le temps accordé à la concertation et l'association des populations concernées sont un gage de réussite<sup>16</sup>.

14. Loi du 2 février 1995 pour le renforcement de la protection de l'environnement.

15. Il est à noter que le colloque de Nantes dont le présent ouvrage reprend les actes, s'est tenu les 29 et 30 novembre 2018, alors que le mouvement des « Gilets jaunes » venait de commencer.

16. Voir DENIER-PASQUIER F., « Oser l'innovation démocratique pour accélérer la transition écologique », *Annales des mines-Responsabilité et environnement*, n° 81 2016/1, p. 52.

Dans le cas NDDL, on a le sentiment que le projet n'est pas le seul élément décalé. Cela conduit à s'interroger aussi sur les défaillances ou inadaptations de l'arsenal juridique, le droit paraissant « à la traîne » du mouvement social.

## **NOTRE-DAME-DES-LANDES, UN PRÉTEXTE À DES CHANGEMENTS SOUHAITABLES**

L'expérience malheureuse de NDDL permet d'identifier un certain nombre de points d'achoppement auxquels sont confrontés nombre de grands projets d'aménagement, et constitue ainsi un appel à l'innovation juridique.

L'aménagement du territoire doit être repensé, dans une perspective de transition écologique, pour laisser place au « ménagement du territoire », selon la jolie formule employée par l'Association pour un avenir commun dans le bocage (AACB) dans sa contribution au projet de plan local d'urbanisme intercommunal de la Communauté de communes d'Erdre et Gesvres. Le projet de NDDL s'inscrit dans le mouvement de contestation des grands projets inutiles imposés<sup>17</sup>, au même titre que le barrage de Sivens (Tarn)<sup>18</sup>, le Center Parcs de Roybon (Isère)<sup>19</sup>, le projet Europa City (Île-de-France)<sup>20</sup> ou le grand contournement ouest

- 
17. Organisation de forums thématiques au sein du Forum social mondial portant sur les Grands projets inutiles imposés. Le premier a été organisé en 2011 dans le Val di Susa en Italie contre la liaison ferroviaire Lyon-Turin, le 2<sup>e</sup> en 2012 à NDDL, le 3<sup>e</sup> en 2013 à Stuttgart (projet de modernisation de la gare); voir GUIBERT G., « La contestation des grands projets d'infrastructure », *Esprit*, 2013/10, p. 92.
  18. Projet abandonné par arrêté des deux préfets des départements concernés le 24 décembre 2015.
  19. Projet validé par le Conseil d'État, prenant le contre-pied de la CAA de Lyon : CE 21 novembre 2018, S<sup>t</sup> Roybon Cottages, n° 408175, comm. VAN LANG A., *RFDA* 2019/3, p. 509 : « Les incertitudes de la notion de compatibilité en droit de l'environnement ». Finalement abandonné en juillet 2020 par son promoteur, le groupe Pierre et Vacances.
  20. Projet abandonné par annonce du Gouvernement à l'occasion la tenue d'un Conseil de défense écologique, le 7 novembre 2019.

de Strasbourg. Ces exemples sont révélateurs des turbulences que connaissent aujourd'hui les grands travaux d'aménagement du fait de la déliquescence de la politique d'aménagement du territoire, fragmentée entre intérêt national et intérêt local, au point qu'on se demande s'il y a encore un pilote dans l'avion<sup>21</sup>.

Le droit de l'expropriation est souvent sollicité pour réaliser les programmes publics. NDDL en montre une fois de plus les limites : on notera le fait que des opinions majoritairement défavorables au projet lors de l'enquête publique n'empêchent pas l'émission d'un avis favorable par la commission d'enquête ; ou que les réserves émises par une autre commission d'enquête, bien qu'elles n'aient pas été levées, ne bloquent pas la prise de décision<sup>22</sup>, comme le relève René Hostiou. L'articulation des phases administrative et judiciaire dans la procédure d'expropriation conduit à des contentieux administratif et judiciaire concomitants et à la décision de la Cour de cassation du 29 janvier 2013, de radier l'affaire du rôle dans l'attente de l'épuisement des recours administratifs<sup>23</sup>. Solution parfaitement logique en droit, mais difficilement compréhensible pour le justiciable qui n'est pas au fait des subtilités du dualisme juridictionnel.

L'affaire a également soulevé la question de l'évolution du contrôle juridictionnel de l'utilité publique. Dans son arrêt du 17 octobre 2013, Collectif d'élus doutant de la pertinence de l'aéroport de Notre-Dame des Landes, le Conseil d'État a refusé de renvoyer au Conseil constitutionnel une question prioritaire de constitutionnalité contestant le contrôle du bilan coûts/avantages au regard de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et

---

21. Voir ROUX C., « EuropaCity (ou le nouveau Notre-Dame-des-Landes...) », *Dr. adm.*, juillet 2018, alerte 88.

22. Voir R. Hostiou dans le présent ouvrage.

23. Cass. civ. 3<sup>e</sup>, 29 janvier 2013, n° 12-16965 ; suivie de Cass. civ. 3<sup>e</sup>, 16 juin 2015, n° 12-16966.

du citoyen de 1789<sup>24</sup>. L'idée était d'obliger le juge administratif à rechercher s'il n'existe pas des solutions alternatives permettant d'atteindre les objectifs poursuivis à moindres coûts économique et social, lorsqu'il contrôle la légalité d'une déclaration d'utilité publique. La comparaison des alternatives relève d'un contrôle dit « extrinsèque » de l'utilité publique, que le juge administratif se refuse à opérer pour le moment. En l'occurrence, il s'agissait de prendre en compte les coûts et avantages du réaménagement de Nantes-Atlantique. Le Conseil d'État a déjà par deux fois (dans d'autres affaires<sup>25</sup>) examiné si l'aménagement de l'existant n'aurait pas abouti à des résultats comparables au prix d'un nombre d'expropriations moindres, ce qui rend concevable cette évolution.

Les modalités de la démocratie administrative ou environnementale sont également remises en cause par l'affaire NDDL. D'une part, la mobilisation de toutes les procédures participatives disponibles n'a pas permis de sortir d'une situation très conflictuelle, ainsi que Bénédicte Delaunay le démontre<sup>26</sup>. D'autre part, lorsque le public s'exprime et s'organise – au point de soumettre une contre-expertise – son opinion ne semble pas prise en considération.

La question n'est pas nouvelle, mais les nombreuses réformes intervenues dans ce domaine – la dernière date du 3 août 2016<sup>27</sup> – ne permettent pas de sortir de l'impasse. Ainsi, en novembre 2014, le président F. Hollande annonçait l'ouverture d'un chantier sur la démocratie participative en ces termes : il faut « considérer tous les points de vue, poser toutes les alternatives, prendre en compte

---

24. CE, 13 octobre 2013, Cédpa, n° 358633, chron. HOEPFFNER H., NCCC 2014, n° 43, p. 175.

25. CE, 28 décembre 2009, n° 311831 ; CE 28 mars 2011, n° 330256.

26. Voir B. Delaunay dans le présent ouvrage.

27. Ord. n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement.

tous les enjeux, MAIS [il faut] que l'intérêt général puisse être dégagé ». Ce *mais* mérite d'être souligné... Il laisse entendre qu'au bout du compte, lorsqu'il faut décider au nom de l'intérêt général, c'est la vision unilatérale des pouvoirs publics qui doit l'emporter.

Comment faire en sorte que la consultation du public ne soit pas qu'un accessoire à la mode ? À propos de la consultation locale sur NDDL, le Conseil d'État indique dans son arrêt du 20 juin 2016 que « cette consultation peut permettre à l'État de confirmer son choix et de décider de mettre en œuvre son projet, ou d'y renoncer<sup>28</sup> ». L'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, fût-il éclairé, dispense-t-il vraiment l'État de toute responsabilité en cas de revirement de sa position ? C'est l'unilatéralité de la décision politique qui paraît aujourd'hui contestée. Les procédures devraient être refondées pour instituer une vraie démarche de codécision, sous forme par exemple d'une proposition publique intégrant des alternatives, pour laisser au public la possibilité de décider, au terme d'une véritable concertation des intérêts politiques et citoyens. En attendant, c'est un échec flagrant de toutes les formes démocratiques que donne à voir l'analyse faite par Bertrand Faure du cas NDDL<sup>29</sup>. Si les citoyens et plus largement la population locale se sentent bafoués, la puissance publique ne sort pas pour autant grandie de l'épreuve. Confrontée à de nouvelles formes de contestation sur la « zone à défendre », étudiées par Sylvie Ollitrault et Frédéric Barbe<sup>30</sup>, ses tentatives de rétablissement de l'ordre public – notamment dans le cadre de l'« opération César » en 2012 – ne peuvent venir à bout d'occupants déterminés qui trouvent un important renfort auprès des populations locales et d'activistes extérieurs<sup>31</sup>. En outre, la décision d'abandon du projet,

28. CE, 20 juin 2016, *ACIPA et al.*, n° 400364.

29. Voir B. Faure dans le présent ouvrage.

30. Voir les contributions de ces auteurs dans le présent ouvrage.

31. Lors du colloque, le professeur Olivier Cayla a présenté une contribution orale sur le thème : « Faire respecter l'ordre public sur le terrain : les limites de la puissance publique », dont nous le remercions vivement.

prise par le Gouvernement, ne s'assume pas totalement dans sa dimension politique : les conclusions contenues dans le rapport de médiation établi à sa demande en 2017 semblent lui fournir un fondement (un alibi ?) scientifique et objectif fort opportun, comme le donne à penser le texte de Jacques Chevallier<sup>32</sup>. Le statut symbolique de l'État ressort écorné de cette longue lutte. Mais qu'en est-il sur le plan matériel ? Le renoncement à la réalisation de cette infrastructure comporte aussi un coût financier, qui mérite d'être évalué. Ainsi, le prix de la résiliation de la concession conclue avec Vinci est-il examiné, parmi les nombreuses questions soulevées par les suites contractuelles de la décision<sup>33</sup>.

Le problème de la compensation écologique a surgi tardivement dans le débat, au moment de l'enquête publique loi sur l'eau en 2012. Il n'existait pas à l'époque de régime juridique dédié à la compensation *ex ante*, celui-ci date de la loi Biodiversité du 8 août 2016. Le collège d'experts désigné par S. Royal avait pointé un certain nombre de lacunes et invalidé la méthode retenue par le maître d'ouvrage pour compenser les atteintes au site de NDDL<sup>34</sup>. Il a publié ensuite des recommandations tirées de cette expérience, dont il n'est pas évident qu'elles aient été – toutes – prises en compte dans la loi Biodiversité. Parmi ces enseignements, retenons l'idée que la compensation de certains écosystèmes est impossible techniquement : c'est le cas pour l'artificialisation des têtes de bassins-versants à NDDL. Ces questions, et plus largement celle de la protection de la ressource en eau, donnent lieu à des analyses éclairantes et nuancées de trois de nos auteurs<sup>35</sup>. Par ailleurs,

---

32. Voir sa contribution dans le présent ouvrage.

33. Le professeur Stéphane Braconnier a présenté une contribution orale sur ce sujet à Nantes dans le cadre du colloque ; le professeur Hélène Hoepffner nous a remis une contribution écrite sur cette même question (voir ci-dessous). Nous remercions très vivement ces deux auteurs pour leur collaboration.

34. VAN LANG A., « Le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes à l'épreuve de la compensation écologique – et inversement », *Dr. adm.* 2013/11, p. 8.

35. Voir M. Lucas, C. Dougé et A. Durup de Baleine dans le présent ouvrage.

la résistance du monde agricole à la compensation résulte de la consommation supplémentaire de terres agricoles que celle-ci implique. Pour la rendre acceptable, il faut cerner les besoins de compensation le plus en amont possible, lors de la conception du projet. De même, il paraît indispensable de chiffrer précisément le coût financier de la compensation, et de l'intégrer dans le bilan coûts/avantages du projet. La logique résiduelle de la compensation suppose aussi de s'assurer au préalable qu'il n'y a pas d'alternative possible (on y revient), permettant d'éviter les atteintes à la biodiversité. Enfin, la possibilité offerte par la loi Biodiversité de 2016 de compenser par l'achat d'unités de biodiversité, qui revient à mettre sur le marché les éléments naturels, paraît étonnamment décalée au regard des aspirations, situées à l'opposé de l'idéologie capitaliste, qu'expriment les mouvements de résistance aux grands projets d'équipement. Par ailleurs, alors que l'urgence climatique est omniprésente, les études et rapports établis quant au projet d'AGO s'avèrent singulièrement indigents sur la question des impacts climatiques d'un tel équipement : c'est le constat auquel parvient Marta Torre-Schaub au terme d'une enquête fouillée<sup>36</sup>.

La réaffectation des terres de la zone d'aménagement différé (ZAD) soulève d'autres questions délicates, appelant des réponses potentiellement innovantes. Début 2019, le département est rentré en possession d'environ 800 ha de terres qui retrouveront leur vocation agricole. Pour les occupants de la ZAD sans droits ni titres se pose alors la question de la pérennisation de leur implantation sur le site. La mise en place d'une gestion collective de l'usage des terres paraît possible, au vu du précédent du Larzac<sup>37</sup>.

Cette nouvelle approche de l'exploitation des ressources naturelles, en rupture avec les conceptions propriétairetes,

---

36. Voir M. Torre-Schaub dans le présent ouvrage.

37. Création en 1985 d'une société civile des terres du Larzac, qui organise la gestion collective de plus de 6000 ha de terres grâce à la conclusion d'un bail emphytéotique de 99 ans avec l'État.

convoque la figure des « communs » ou « biens communs », très présente actuellement en doctrine<sup>38</sup>.

Les communs sont des formes d'organisation sociale autour d'une ressource naturelle libre d'accès (pâturage, pêche...). Ce qui les caractérise est l'idée d'une destination collective. Pour cette raison, la notion s'attache à des ressources jugées essentielles à la satisfaction des besoins humains. Meryem Deffairi fait bien apparaître dans sa contribution les obstacles que le droit positif oppose à leur concrétisation<sup>39</sup>. L'État est donc invité à innover pour aider à la consolidation des communs en créant des formes juridiques adaptées à leur gestion. Faut-il d'ailleurs parler ici de nouveauté ? Rappelons que l'usage collectif de terres indivises était courant jusqu'à la Révolution, notamment sur le site de NDDL où existaient des « communaux des landes » (la lande servait de pâture d'appoint pour la paysannerie locale).

Communs, biens communs, intérêt général... Ces notions appartiennent au même registre, en ce qu'elles soulignent la dimension collective de toute organisation sociale. Cette thématique traverse l'ensemble des réflexions menées sur le projet d'aéroport du Grand Ouest, dont l'abandon semble acter une crise de la définition unitaire, rousseauiste, de l'intérêt général. Que ce soit sur le site de NDDL, ou à Bouguenais autour de l'aéroport de Nantes-Atlantique, il importera à l'avenir de reformuler cet intérêt général, pour permettre à leurs habitants de se réappropriier le territoire<sup>40</sup>.

---

38. Voir CORNU M., ORSI F. et ROCHFELD J., *Dictionnaire des biens communs*, Paris, Presses universitaires de France, 2017 ; Dossier « L'actualité des communs », MISONNE D. et DE CLIPPELE M.-S. (dir.), *RIEJ*, vol. 81, 2018/2, p. 59.

39. Voir M. Deffairi dans le présent ouvrage.

40. Dans le cadre du colloque, deux tables rondes ont permis d'aborder ces questions – « Acceptabilité sociale et environnementale du réaménagement de l'aéroport de Nantes-Atlantique » le jeudi 29 novembre, et « Divers modes d'expression de l'intérêt général » le vendredi 30 novembre 2018 – associant des acteurs locaux

Pour traiter ces nombreuses questions, nous avons choisi de retenir deux enseignements principaux de l'échec du projet d'aéroport de NDDL :

- l'ignorance des enjeux actuels, spécialement les enjeux environnementaux, condamne tout projet à sa déréliction dès l'origine. Nous proposons donc de concevoir un aménagement vraiment durable du territoire (première partie);
- l'articulation de la décision politique avec les exigences démocratiques, y compris dans leur expression renouvelée à NDDL, ne peut se satisfaire des procédures en vigueur, dont l'exercice mène à l'impasse. L'histoire de NDDL révèle la nécessité de concevoir une prise de décision publique plus respectueuse des attentes sociales, dans toute leur diversité (seconde partie).