

N° 439195

Association de défense de l'environnement des riverains de l'aéroport de Beauvais-Tillé (ADERA)

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies

Séance du 21 juin 2021

Décision du 9 juillet 2021

CONCLUSIONS

Mme Sophie Roussel, rapporteure publique

Des dérogations, mêmes limitées, apportées à l'interdiction sur un aéroport des mouvements d'avions en « cœur de nuit » méconnaissent-elles le principe de non-régression énoncé au code de l'environnement ?

Telle est la question que vous aurez à résoudre pour trancher le litige qui vous est soumis par l'Association de défense de l'environnement des riverains de l'aéroport de Beauvais-Tillé et deux autres associations luttant contre les nuisances générées par l'aéroport (Regroupement des organismes de sauvegarde de l'Oise (ROSO) et Association contre les nuisances de l'aéroport de Tillé (ACNAT)).

Aux termes du 9° du II de l'article L. 110-1 du code de l'environnement, le principe de non-régression est défini comme le principe « *selon lequel la protection de l'environnement, assurée par les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement, ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment* ». Il vise à interdire une diminution du niveau de protection de l'environnement à l'occasion de la modification ou de l'abrogation de textes en vigueur. Ses détracteurs y voient un principe ayant pour effet de condamner définitivement certaines activités, en rendant intangibles des règles perçues par certains acteurs sociaux-économiques comme des entraves à leur développement.

Les polémiques sous les auspices desquelles il a été introduit dans le code par la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, le principe de non-régression – cristallisant l'opposition entre députés et sénateurs¹ – sont peut-être aujourd'hui un peu moins vives. Le cas dont vous êtes saisis aujourd'hui illustre en tous

¹ Introduit en seconde lecture à l'Assemblée nationale, le principe de non-régression a été supprimé par le Sénat. Cristallisant les divergences entre les deux assemblées, il porte la responsabilité du blocage de la discussion au sein de la commission mixte paritaire et de l'absence de texte adopté à l'issue de la troisième lecture. Ce sont les sénateurs, opposés depuis le début à son introduction dans le droit positif, qui sont à l'origine de la saisine du Conseil constitutionnel une fois la loi votée en dernière lecture à l'Assemblée nationale.

cas parfaitement les tensions que sa mise en œuvre peut susciter entre développement économique d'une part et protection de l'environnement d'autre part.

Dès sa décision n° 2016-737 DC du 4 août 2016, le Conseil constitutionnel a levé les ambiguïtés de la portée du principe de non régression vis-à-vis du législateur. Sa décision indique qu'il lui est « *loisible à tout moment, statuant dans le domaine de sa compétence, d'adopter, pour la réalisation ou la conciliation d'objectifs de nature constitutionnelle, des modalités nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité. Il peut également à cette fin modifier des textes antérieurs ou abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions. Dans l'un et l'autre cas, il ne saurait priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel.* » Cette dernière phrase, un peu mystérieuse par sa généralité, est aujourd'hui précisée.

Le Conseil constitutionnel a en effet eu l'occasion de prolonger son raisonnement lorsqu'il a statué sur la conformité à l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement d'une dérogation à l'interdiction d'utilisation de produits phytosanitaires contenant des néonicotinoïdes et de semences traitées avec ces produits (décision n° 2020-809 DC du 10 décembre 2020²).

Alors que les sénateurs auteurs de la saisine l'invitaient à déduire de l'article 2 de la Charte de l'environnement, selon lequel « *Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement* », un principe de non régression en matière environnementale, le Conseil constitutionnel s'y est refusé. Il consacre néanmoins par cette décision un contrôle de proportionnalité sur les limitations portées par le législateur au droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé consacré par l'article 1^{er} de la Charte, vérifiant que celles-ci sont « *liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi* ». Ce contrôle de proportionnalité des atteintes portées au droit à vivre dans un environnement sain n'a pas des effets de cliquet aussi restrictifs qu'un principe de non régression de valeur constitutionnelle, dans la mesure où il ne fige pas un standard de protection de l'environnement à la manière d'une clause de « standstill » environnementale et permet des retours en arrière (autrement dit des régressions), même sensibles, pourvu qu'ils soient constitutionnellement justifiés.

A l'endroit des actes réglementaires, dès la décision n° 2016-737 DC du 4 août 2016, la portée normative du principe de non-régression est clairement affirmée, dans le cadre des dispositions législatives propres à chaque matière. Nous retenons toutefois des décisions que vous avez rendues dans des litiges où le principe de non-régression était invoqué, auxquelles nos collègues du Centre de recherches et de diffusion de la jurisprudence du Conseil d'Etat ont consacré une chronique en novembre dernier³, une certaine prudence, pour ne pas dire une certaine circonspection vis-à-vis de ce principe.

² Loi relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières.

³ C. Malverti et C. Beaufils, « Principe de régression : on avance », AJDA 2020 p. 2246.

Après une décision inaugurale jugeant qu'une régression pouvait être constituée aussi bien par un assouplissement de règle de fond que par un allègement procédural et censurant partiellement un décret pour ce motif (CE, 8 décembre 2017, *Fédération Allier Nature*, n° 404391, au recueil), nous avons vu beaucoup de décisions de rejet et parmi les décisions de rejet, lorsqu'était en cause une régression matérielle et non procédurale, des décisions d'inopérance.

Vous appréciez le respect du principe de non-régression par le pouvoir réglementaire de façon à la fois globale et concrète.

Votre appréciation est globale. Vous vérifiez par exemple que l'obligation procédurale⁴ supprimée par le texte dont vous êtes saisis n'est pas satisfaite au titre d'autres législations à un autre stade : par exemple, au titre du droit de l'urbanisme (CE, 9 octobre 2019, *Association France nature environnement et autre*, n° 420804, aux tables, à propos de l'exemption de certains projets de déboisement situés en zone agricole d'un PLU, précédemment soumis à évaluation environnementale au terme d'un examen au cas par cas, de toute évaluation environnementale ; CE, 14 juin 2018, *Association Fédération environnement durable et autre*, n° 409227, aux tables, à propos de la réglementation dispensant les projets d'installations d'éoliennes terrestres soumis à autorisation environnementale de l'obtention d'un permis de construire). Le principe de non-régression n'est de ce fait pas un obstacle à la simplification des procédures. Vous vous gardez en revanche, dans le cadre de cette appréciation globale, de mettre en balance des éléments qui relèvent de problématiques différentes : pour reprendre l'exemple donné par L. Dutheillet de Lamothe dans ses conclusions *Allier Nature*, « les choix sur la procédure d'autorisation d'une piste automobile nous semblent ne pas pouvoir être compensés par ceux relatifs aux procédures d'autorisation des crematoriums et des stockages radioactifs pour évaluer s'il y a régression ou non. » Suivant cette même logique, pour un même type de projet, une régression en termes de pollution de l'air ne nous paraît par exemple pas pouvoir être gagée par le rehaussement du standard de protection s'agissant des eaux usées rejetées dans l'environnement.

Votre appréciation est concrète. L'application du principe de non-régression n'est justifiée que pour autant que les règles en question ont effectivement un impact sur l'environnement, c'est pourquoi vous vous attachez à vérifier, en particulier lorsqu'est en cause une règle procédurale dont l'incidence sur l'environnement est moins directe, que la modification des règles a conduit effectivement à une régression de la protection de l'environnement, sans vous arrêter à une régression formelle. Vous jugez par exemple que le basculement d'un régime d'enregistrement à un régime de déclaration n'est pas, par lui-même, contraire au principe de non-régression, dès lors que ne sont concernées que des installations dont les caractéristiques en termes d'impacts environnementaux correspondent au régime de la déclaration (CE, 8 décembre 2017, *Fédération Allier Nature*, n° 404391, préc. ; CE, 25 septembre 2019, *France Nature Environnement*, n° 427145, aux tables sur un autre point). Ou qu'un décret qui porte de trois à cinq ans la durée maximale de prorogation de la validité des autorisations de défrichement n'a ni pour objet ni pour effet de modifier la consistance des opérations de

⁴ La question ne s'est à ce jour jamais posée devant vous s'agissant d'une obligation matérielle.

défrichement antérieurement autorisées, dont dépendent les incidences environnementales de ces opérations et ne méconnaît donc pas, de ce seul fait, le principe de non régression (CE, 24 juillet 2019, *Association France nature environnement Auvergne-Rhône-Alpes*, n° 425973, aux tables).

Vous jugez en outre que l’invocation de la méconnaissance du principe de non régression est inopérante lorsque le principe de la « régression » trouve sa source dans des dispositions législatives, dont le pouvoir réglementaire se borne à tirer les conséquences ou à préciser les modalités (CE, 10 juillet 2020, *Association France nature environnement*, n° 432944, aux tables, à propos du régime des aménagements légers dans les espaces et milieux protégés issu de l’article L. 121-24 du code de l’urbanisme ; CE, 15 février 2021, *Association Etangs de France et autres*, n°s 435026, 435036, 435060, 435182, 438369, inédite, à propos du débit minimal des cours d’eau ; CE, 15 février 2021, *Association One Voice*, n°s 434933 et 437646, inédite, à propos des dérogations à l’interdiction de destruction de certaines espèces protégées et de leurs habitats).

Deux particularités de ce litige éclairent sous un jour inédit la portée du principe de non-régression. Elles font l’intérêt mais aussi la difficulté de cette affaire.

En premier lieu, l’acte attaqué, un arrêté relatif aux restrictions d’exploitation de l’aérodrome de Beauvais-Tillé, a un champ d’application local. Il s’agit bien pourtant d’un acte réglementaire (vous l’avez jugé à plusieurs reprises⁵), et non un acte individuel, à l’encontre duquel le principe de non-régression n’a, d’après la lettre de l’article L. 110-1, pas vocation à jouer, ce que vous avez confirmé par votre décision CE, 29 juillet 2020, *Association sauvegarde du patrimoine Monts 14*, n°s 429235, 429787, 429811, 429813, inédite (point 20).

En deuxième lieu, son objet est très restreint : sa seule portée est d’autoriser le ministre chargé de l’aviation civile à accorder, au cas par cas, des dérogations à l’interdiction de tout aéronef d’atterrir entre 0 heures et 5 heures – interdiction des mouvements d’avions « en cœur de nuit » issue d’un arrêté du 25 avril 2002 – pour des aéronefs effectuant des vols réguliers de transport de passagers, respectant certaines normes acoustiques et dont le dernier atterrissage était programmé entre 21h et 23h et dont le décollage est prévu le lendemain après 5 heures.

Les conditions mises à l’octroi de la dérogation sont l’écho de la raison d’être de cette dérogation, assumée de façon transparente par le ministre dans ses écritures devant vous mais aussi dans le cadre de la consultation du public sur le projet d’arrêté : l’objectif est de

⁵ Nécessairement mais implicitement en vous reconnaissant compétent pour connaître en premier et dernier ressort : du refus du ministre chargé des transports d’abroger l’arrêté portant restriction d’usage de l’aérodrome de Pontoise-Cormeilles-en-Vexin (CE, 28 mai 2003, *Association Les Amis du Vexin Français*, n° 230388, inédite) ; du refus du ministre chargé des transports de retirer l’arrêté portant restriction d’exploitation de l’aérodrome de Toulouse-Blagnac (CE, 24 mars 2004, *Société DHL International*, n° 260484, inédite) ; du refus du ministre chargé des transports de faire usage de ses pouvoirs de police spéciale pour réduire les nuisances sonores liées à l’activité d’un aéroport : CE, 26 octobre 2007, *Association de défense contre les nuisances aériennes*, aux tables sur un autre point. Le jugeant explicitement, pour écarter un moyen de défaut de motivation : CE, 29 avril 2013, *Comité régional aéronautique d’Ile-de-France*.

permettre l'établissement d'une base d'exploitation d'une compagnie aérienne – en pratique Ryanair, qui assure 87% du trafic de cet aéroport en 2019 – pour y faire stationner les avions la nuit, ce qui permet une arrivée plus tardive et un départ plus tôt. L'attractivité d'une base d'exploitation dépend en effet, nous dit le ministre, dans une large mesure de la capacité des avions à atterrir à l'aéroport duquel les avions doivent décoller le lendemain matin, quels que soient les aléas d'exploitation rencontrés. Nous relevons toutefois que des compagnies ont créé des bases d'exploitation à Orly, également soumis à un couvre-feu strict mais moins éloigné de Roissy.

Le moyen tiré de la méconnaissance du principe de non régression est opérant.

Tout d'abord, nous l'avons dit, la nature réglementaire de l'arrêté portant restrictions d'exploitation de l'aérodrome de Beauvais-Tillé (Oise), ne fait aucun doute.

En deuxième lieu, l'arrêté du 25 avril 2002, auquel l'arrêté attaqué permet de déroger, bien que limité à la réduction des nuisances sonores, est une norme relative à l'environnement. La lutte contre le bruit, notamment le bruit des transports aériens, est bien traitée dans le cadre du code de l'environnement, que l'article L. 110-1 introduit (le livre V du code de l'environnement, intitulé « prévention des pollutions, des risques et des nuisances » comporte un titre VII, « prévention de la pollution sonore », dont le chapitre premier est consacré à la « Lutte contre le bruit », la section IV de ce chapitre rassemblant les dispositions relatives au « Bruit des transports aériens », qui renvoie au code de l'urbanisme s'agissant des plans d'exposition au bruit et au code de l'aviation civile s'agissant des dispositions relatives à l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires). Nous relevons en outre que le projet d'arrêté a été soumis à la commission consultative de l'environnement de l'aérodrome qui, en vertu de l'article L. 571-13, doit être saisie de « *toute question d'importance relative à l'aménagement ou à l'exploitation de l'aérodrome qui pourrait avoir une incidence sur l'environnement.* »

En troisième lieu, on ne peut considérer que la dérogation prévue par le décret est commandée par une disposition de rang législatif, à la différence des précédents que nous avons mentionnés tout à l'heure dans lesquels le principe de non-régression était invoqué à l'encontre de règle de fond, le précédent le plus comparable étant celui relatif au décret organisant les conditions et limites dans lesquelles des dérogations aux interdictions de destruction de certains animaux, dont le principe avait été admis par le législateur, peuvent être accordées (CE, 15 février 2021, *Association One Voice*, n° 434933 et 437646, préc.). L'aéroport de Beauvais-Tillé ne relève pas du champ d'application de la directive 2002/30/CE du 26 mars 2002 relative à l'établissement de règles et procédures concernant l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports de la Communauté, dont le règlement (UE) n° 598/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014⁶ a pris la suite. Sa base légale est à rechercher directement dans les articles

⁶ RÈGLEMENT (UE) N°598/2014 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 16 avril 2014 relatif à l'établissement de règles et de procédures concernant l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports de l'Union, dans le cadre d'une approche équilibrée, et abrogeant la directive 2002/30/CE.

réglementaires du code de l'aviation civile – R. 221-3 et R. 227-8 à 15 – qui donnent compétence au ministre pour soumettre l'utilisation d'un aérodrome à certaines restrictions, notamment pour lutter contre le bruit. Aucune disposition législative ne surplombe ces dispositions réglementaires. Vous êtes donc dans le cas, assez rare apparemment, et assez pur, dans lequel le principe de non-régression est pleinement opérant.

Opérant, le moyen est aussi fondé.

Revenir sur l'interdiction d'atterrir en pleine nuit à Beauvais-Tillé, même si le nombre d'aéronefs concerné est potentiellement faible compte tenu des conditions mises par l'arrêté attaqué à l'octroi de la dérogation, constitue certainement une régression à une norme de lutte contre les nuisances sonores, qui fait partie intégrante des normes de protection de l'environnement.

Vous ne pouvez, pour éviter cette qualification, vous abriter derrière le caractère limité des effets de la dérogation, ni derrière le fait que l'arrêté rend possible des dérogations sans les accorder directement, ni encore derrière un raisonnement consistant à gager des nuisances sonores accrues par une moindre consommation de carburant.

Vous ne pouvez pas en premier lieu vous abriter derrière le caractère limité des effets de la dérogation, avec en arrière-plan l'idée d'un seuil « *de minimis* ».

Lorsque, dans les précédents que nous avons cités, vous vous êtes raccrochés à l'incidence notable sur l'environnement des textes attaqués, c'est parce qu'étaient en cause des modifications procédurales ayant des conséquences sur l'obligation de réaliser une évaluation environnementale, laquelle n'est requise qu'en cas d'incidence notable du projet sur l'environnement. Vous n'avez jamais jugé, de façon générale, qu'il existerait un certain seuil de régression des règles de fond protégeant l'environnement en deçà duquel le principe de non-régression ne serait pas méconnu. Et pour cause : ce n'est pas la lettre du texte. Par ailleurs, le Conseil constitutionnel, qui a consacré la portée normative de ce principe vis-à-vis du pouvoir réglementaire dans sa décision de 2016, ne s'est pas engagé dans cette voie. Enfin, une telle interprétation pourrait donner lieu à des stratégies de contournement, consistant à procéder à des régressions par petites touches. Si souplesse il y a – vous pourriez hésiter en effet à annuler cet arrêté, qui pourrait compromettre le projet d'une base d'exploitation de Ryanair à Beauvais – elle réside dans l'intervention du législateur, qui n'est pas soumis à ce principe et peut autoriser des dérogations, pourvu qu'elles soient justifiées par des exigences constitutionnelles ou un motif d'intérêt général, ainsi que le CC l'a jugé en 2020. Enfin, la circonstance que depuis le 3 décembre 2020, date d'installation de la base d'exploitation de la compagnie Ryanair sur l'aérodrome, il n'y ait eu qu'une seule demande de dérogation, au demeurant non utilisée, et soixante-quinze vols répondant aux critères listés à l'article premier ne nous arrête pas. Outre que les conditions d'exécution d'un acte sont sans incidence sur sa légalité, ces statistiques démontrent plutôt l'absence de nécessité d'affaiblir la lutte contre les nuisances sonores pour permettre l'installation de cette base.

Nous ne sommes, en deuxième lieu, pas davantage convaincue par une analyse qui consisterait à minimiser la portée de l'arrêté en le présentant comme se bornant à donner au ministre le pouvoir d'accorder au cas par cas des dérogations à l'interdiction d'atterrir en pleine nuit. Nous y verrions un tour de passe-passe juridique, ayant pour effet de contourner ce principe, puisque celui est inopérant à l'encontre des décisions non réglementaires que sont les dérogations délivrées sur le fondement de cet arrêté.

Enfin, nous n'imaginons pas que vous vous engagiez dans la voie suggérée par le ministre en défense, qui soutient que les nuisances sonores induites par les dérogations sont largement compensées par plusieurs dépenses énergétiques polluantes évitées : un déroutage de l'avion à Lille ou Roissy et le transfert par la route des passagers, de l'aéroport sur lequel ils ont atterri vers l'aéroport sur lequel ils auraient dû atterrir. Aucune indication chiffrée n'est donnée pour objectiver cette balance globale, qui nous paraît en tout état de cause hasardeuse et juridiquement contestable. Nous l'avons dit, les rapporteurs publics de la 6^{ème} chambre également, le respect du principe doit être apprécié type de nuisance par type de nuisance, dans la limite du champ d'application territorial et matériel de l'acte en litige. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle nous n'avons pas intégré dans notre propos un argument mis en avant par les requérants, tiré de ce que l'arrêté en litige, indispensable à l'installation d'une base d'exploitation de Ryanair, rendra possible une augmentation du trafic aérien en journée : l'arrêté attaqué concerne les mouvements d'avions la nuit.

Nous vous proposons donc d'accueillir ce moyen. A l'heure où est envisagée une révision constitutionnelle afin de mieux protéger l'environnement, où le juge administratif revendique la part qu'il prend à sa protection – voyez le dernier rapport d'activité du Conseil d'Etat – nous ne nous voyons pas vous proposer une interprétation du principe de non-régression qui le priverait d'une partie de sa portée vis-à-vis du pouvoir réglementaire, et ce alors que si le législateur estimait que l'intérêt économique doit primer sur les règles existantes en matière de nuisances sonores, il pourrait en décider ainsi.

Les autres moyens de la requête ne sont pas fondés.

En premier lieu, le fait que le comité permanent de la commission consultative de l'environnement créée en vertu de l'article L. 571-13 du code de l'environnement, consultée sur le projet d'arrêté, n'ait pas préalablement instruit les questions à soumettre à la commission, ainsi que le prévoit pourtant l'article R. 571-78 du même code, nous paraît sans incidence sur la régularité de l'avis rendu. Non seulement ce comité n'est qu'une émanation de la commission plénière, mais les membres qui la composent ont eu largement le temps, compte tenu du délai d'un mois avec lequel le projet leur a été transmis, de se faire un avis dans de bonnes conditions.

En deuxième lieu, si l'article R. 571-80 prévoit que les avis de la commission sont motivés, nous estimons, à la différence de la requête, que le procès-verbal de la réunion, suivi du résultat du vote des membres sur le point de savoir s'ils sont ou non favorables au projet, constitue une motivation suffisante.

Par ailleurs, aucune disposition, ni législative, ni réglementaire, n'exigeait que le projet d'arrêté fût précédé d'une étude d'impact ou d'une étude environnementale. Dans ces conditions, l'information de la commission sur ce point a été suffisante.

Enfin, nous ne lisons pas l'article R. 227-8 du code de l'aviation civile comme instituant une obligation procédurale d'établir un bilan coût-avantage, mais davantage comme décrivant les critères légaux permettant de décider de restrictions. Quant à l'article R. 227-9 du code, qui lui exige une évaluation spécifique, il n'est pas applicable compte tenu des impacts très limités de l'acte⁷.

PCMNC : - annulation de l'arrêté attaqué

- 1 000 euros à verser à chacune des trois associations requérantes.

⁷ Nous ne voyons pas de contradiction, d'une part, à écarter la méconnaissance d'une règle procédurale au motif que le projet n'a pas d'incidence notable sur l'environnement et, d'autre part, à faire droit à un moyen tiré de la méconnaissance du principe de non-régression à l'égard d'une règle de fond, compte tenu de la différence de nature entre règle procédurale (impact indirect sur l'environnement) et règle matérielle (impact direct).