N^{os} 410043, 410052
ASSOCIATION ALERTES NUISANCES
AÉRIENNES et autres
ASSOCIATION DE DÉFENSE CONTRE
LES NUISANCES AÉRIENNES et autres

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies
Séance du 14 février 2018
Lecture du 7 mars 2018

Aux tables du recueil.

CONCLUSIONS

M. Xavier DOMINO, rapporteur public

Sous les deux numéros qui viennent d’être appelés, vous êtes saisis par pas moins de 16 associations contre les rejets opposés à leurs demandes se rapportant à la question des nuisances sonores causées par les aéroports parisiens d’Orly, de Roissy et du Bourget.

Sous le n° 410043, est en cause Orly. La demande, adressée au Premier ministre, au ministre de l’environnement et aux trois préfets de l’Essonne, des Hauts de Seine et du Val-de-Marne, tendait à l’adoption de « mesures réglementaires » (pour modifier l’article R. 572-8 du code de l’environnement) et à ce qu’il soit ordonné aux préfets de modifier le plan de prévention et de gestion du bruit dans l’environnement (PPGBE) d’Orly pour le rendre conforme à la directive 2002/49/CE.

Sous le n° 410052, sont en cause Roissy et le Bourget. La demande, analogue, a été adressée au Premier ministre, au ministre de l’environnement et à cinq préfets (Oise, Seine-et-Marne, Yvelines, Seine Saint-Denis et Val d’Oise). Elle tend, de même, à la modification de l’article R. 572-8 du code de l’environnement et, s’agissant des plans de prévention, à ce que soit retiré le PPGBE de Roissy, suspendue l’élaboration du plan du Bourget et adoptés des plans conformes à la directive.

Vous admettez sans difficulté les interventions des 7 et 10 communes, plus une association, qui viennent au soutien des requêtes relatives aux aéroports qui les concernent.

1. Relèvent indiscutablement de votre compétence de premier ressort les conclusions qui tendent au refus de compléter la partie réglementaire du code de l’environnement, notamment les articles R. 572-3 et R. 572-8.

Les requêtes reprochent à la partie réglementaire du code de l’environnement de ne pas avoir complètement transposé la directive 2002/49/CE du Parlement européen

et du Conseil du 25 juin 2002 sur l'évaluation et la gestion du bruit dans l'environnement.

Deux points sont en débat : la détermination de l'autorité compétente pour adopter le plan de prévention du bruit d'une part et l'évaluation de la mise en œuvre de ce plan de l'autre.

a) Sur la détermination de l'autorité compétente pour arrêter les plans de prévention du bruit pour les aérodromes, il nous semble que la thèse des requérants ne peut être retenue.

La directive prévoit, en son article 8, que les Etats membres doivent veiller à ce que soient adoptés des « plans d'action » pour le bruit notamment autour des « grands aéroports ». Et l'article 4 impose aux Etats membres de désigner « aux niveaux appropriés » les autorités compétentes pour ce faire.

Les requêtes soutiennent que cette exigence n'a pas été satisfaite pour les aéroports, parce que le code de l'environnement ne les mentionne pas et se borne à traiter les infrastructures routières, ferroviaires et les grandes agglomérations.

Mais en réalité, pour les aéroports, le texte se trouve ailleurs pour des raisons historiques : le droit français, avant la directive, disposait déjà d'un dispositif de lutte contre le bruit autour des aéroports, qui figure dans le code de l'urbanisme (aux articles L. 112-6 et ss). Ces dispositions du code de l'urbanisme ont été complétées pour intégrer les objectifs de la directive (voir notamment l'art. R. 112-5 du code de l'urbanisme) et intégrer ce qu'elle prévoit dans le plan d'exposition au bruit des aérodromes du code de l'urbanisme.

D'après ces dispositions, les plans d'exposition au bruit de l'aérodrome, qui doit comporter les données, objectifs et mesures constitutifs des cartes de bruit et du plan de prévention du bruit dans l'environnement sont adoptés par le préfet, ou les préfets si plusieurs départements sont intéressés, avec l'accord du ministre de la défense si c'est un aérodrome militaire ou du ministre de l'aviation civile si c'est un aérodrome civil (art. R. 112-16 du code de l'urbanisme).

b) Sur l'évaluation de la mise en œuvre du plan, c'est le dernier item du point 1 de l'annexe V de la directive qui est en cause : il dispose que les plans doivent comporter « les dispositions envisagées pour évaluer la mise en œuvre et les résultats du plan d'action ».

C'est l'article 8 § 4 de la directive qui renvoie à des prescriptions minimales fixées par l'annexe V. Au plan interne, R. 112-5 du code de l'urbanisme rend applicables aux aérodromes les prescriptions de R. 572-8 du code de l'environnement.

Il est vrai que le dernier item, qui entend que soit prévu un suivi et une évaluation du plan d'action, n'est pas expressément repris par la réglementation interne.

Mais, pour autant, il nous emblerait excessif d'y voir une illégalité. En effet, les textes (articles R. 112-5 du code de l'urbanisme pour les aérodromes et L. 572-8 du code de l'environnement. Pour les autres cas visés par la directive) prévoient qu'il est nécessaire de faire un bilan des plans d'expositions au bruit moins tous les cinq ans. Il nous semble que le réexamen périodique de ces plans, qui doivent comporter l'ensemble des éléments prévus par

les dispositions du code de l'environnement rendues applicables aux plans d'exposition au bruit des aérodromes, implique nécessairement que soient régulièrement évalués la mise en œuvre et les résultats des plans d'action, conformément à ce que prévoit le dernier tiret du paragraphe 1 de l'annexe V à la directive. Vous pourrez donc à notre sens considérer que ces dispositions permettent de regarder comme transposées les exigences de la directive, même s'il est vrai que cette transposition est plutôt indirecte.

2. Les autres conclusions des requêtes tendent soit à la modification de plans de prévention et de gestion du bruit dans l'environnement (PPGBE) – pour Orly et Roissy –, soit à l'adoption d'un tel plan – pour le Bourget.

Ces conclusions posent une question de compétence au sein de la juridiction, avant laquelle toutefois il nous faut vous dire un mot d'une question de recevabilité puisque vous le savez, même incompetent au sein de la juridiction, vous pourriez vous charger d'opposer une irrecevabilité à des conclusions encourageant manifestement un tel sort.

En défense, l'administration suggère que les conclusions concernant les plans seraient irrecevables en raisonnant par a contrario par rapport à une décision de 2008 sur le plan de protection de l'atmosphère de la région Ile de France (26 mars 2008, *Les amis de la terre*, n° 300952, tables) qui a admis la recevabilité en retenant que ce plan emportait « une série » d'effets contraignants. Le ministre fait valoir que les plans, tels que prévus par la directive, n'ont pas de tels effets contraignants.

Mais ces plans sont inscrits, dans le droit français, dans le cadre des plans d'exposition au bruit des aérodromes, qui sont annexés aux PLU, plans de sauvegarde et cartes communales, qui comportent un zonage aux effets opposables aux constructions (L. 112-10 et ss). La jurisprudence les a qualifiés de « documents d'urbanisme » et leur a appliqué l'obligation de notification préalable de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme (7 juillet 2000, *Secrétaire d'Etat au logement*, n° 200949, publié). Nous ne voyons pas que vous détouriez de l'ensemble des plans d'exposition au bruit cette partie relative à la prévention et à la gestion du bruit dans l'environnement. **Il nous paraît donc difficile de retenir une irrecevabilité pour les conclusions relatives à ces plans, et il nous faut donc vous dire un mot de la compétence au sein de la juridiction pour en connaître.**

Les actes en cause sont (et devrait être pour Le Bourget) des arrêtés interpréfectoraux, pris sur le fondement de R. 112-16 du code de l'urbanisme. Pour Orly, il s'agit d'un arrêté du 14 mars 2013 signé par trois préfets (dans l'ordre : Val-de-Marne, Essonne, Hauts-de-Seine). Pour Roissy, c'est un arrêté du 16 novembre 2016 signé par cinq préfets (dans l'ordre Oise, Seine-et-Marne, Yvelines, Seine Saint-Denis et Val d'Oise).

La circonstance que les requérants se soient adressés aux ministres en faisant valoir qu'ils ont exercé un recours hiérarchique n'a pas d'effet sur la compétence : l'exercice d'un recours hiérarchique sur un acte réglementaire ne déplace pas la compétence du tribunal administratif vers le Conseil d'Etat (Section 13 mai 1983, Syndicat de l'énergie nucléaire CEA CESTA CGT FO, n° 31662, A, concl. Boyon ; et 28 juillet 2017, Sté O Tours du chocolat, n° 398816, aux tables). Vous avez déjà explicitement jugé dans le cas d'une demande d'abrogation d'un arrêté interpréfectoral portant approbation d'un plan d'exposition au bruit d'un aérodrome, adressée au ministre que l'autorité compétente pour abroger un acte administratif étant celle qui est compétente pour le prendre, la décision implicite de rejet résultant du silence gardé par l'administration sur cette demande doit être regardée comme

émanant des préfets qui étaient compétents pour se prononcer sur cette demande (CE, 16 avril 2010, Association contre l'extension et les nuisances de l'aéroport de Satolas, n° 324001, B). Quant à l'argument selon lequel, dans la procédure du code de l'urbanisme, doit intervenir l'accord du DGAC donné au nom du ministre, il ne permet pas de déplacer la compétence juridictionnelle qui s'apprécie par rapport au véritable auteur de l'acte, c'est-à-dire son signataire.

En outre, nous ne voyons aucun motif de faire jouer la connexité. Nous ne voyons pas de rapport suffisant une insuffisance alléguée de la réglementation en général et les mesures concrètes et propres à chaque aérodrome qui figurent dans les plans contestés pour la justifier. Vous jugez du reste qu'il n'y en pas de ce seul fait connexité entre le recours dirigé contre un acte réglementaire et le recours dirigé contre un acte individuel pris sur le fondement de cet acte réglementaire (14 juin 1961, *Ministre de l'éducation nationale*, T. p. 984 ; 18 janvier 1985, *Union landaise des associations de remise en valeur de la forêt*, T. p. 549 ; 28 juillet 2000, *T... et G...*, 188494, aux Tables).

Les conclusions dirigées contre ces plans ressortissent donc à la compétence des tribunaux administratifs territorialement compétents. Pour les actes signés par plusieurs préfets à cheval sur plusieurs ressorts¹, l'art. R. 312-1 du CJA pose une règle simple selon laquelle c'est le premier préfet signataire qui détermine la compétence, ce qui directement de l'arrêté de 2013 relatif à Orly ou de l'arrêté de 2016 relatif à Roissy que nous renverrions, respectivement, le premier au TA de Melun (parce que le préfet du Val de Marne est le premier cité) et le second au TA d'Amiens (parce que c'est le préfet de l'Oise qui apparaît en premier).

Pour le refus de prendre un arrêté interpréfectoral qui n'est encore jamais intervenu, comme c'est le cas pour la demande concernant l'aéroport du Bourget, la question, n'est pas évidente à vrai dire et nous n'avons pas trouvé de précédent topique sous l'empire des textes aujourd'hui applicables. Il nous semble qu'il faut retenir la compétence résiduelle du TA de Paris, fixée par R. 312-19 du code justice administrative, compétent pour les litiges « qui ne relèvent de la compétence d'aucun tribunal administratif par application des articles R. 312-1 et R. 312-6 à R. 312-18 », la solution alternative qui consisterait à retenir le nom du premier préfet désigné par la demande d'abrogation nous paraissant trop contingente.

Par ces motifs, nous concluons donc :

- à l'admission des interventions
- au rejet des conclusions des requêtes tendant à l'annulation des refus implicites de modifier les dispositions réglementaires relatives aux plans de prévention du bruit dans l'environnement pour les aérodromes pour compléter la transposition de la directive du 25 juin 2002 sont rejetées.

¹ Autrefois, après la réforme de 1953, les actes dont le « champ d'application s'étendait au-delà du ressort d'un seul tribunal administratif » étaient restés de la compétence de premier ressort du Conseil d'Etat. Et des arrêtés interpréfectoraux, lorsque les départements concernés relevaient du ressort de deux TA différents, tombaient sous le coup de cette disposition. On faisait un bloc qui incluait, dans la compétence du Conseil d'Etat en premier ressort, le refus d'abroger un tel arrêté interpréfectoral (qui doit être regardé comme émanant des différents préfets : 16 avril 2010, Ass contre l'extension et les nuisances de l'aéroport de Satolas, 324001, tables) ou le refus de prendre un tel arrêté interpréfectoral (5 novembre 1958, Châtel, T. p. 892 ; 24 janvier 1962, *Ministre information c/ Sté Radio Filtrex*, p. 54 ; 3 avril 1998, *Cté communes pays Issoudun*, 185858, publié).

- Au renvoi au TA d'Amiens du jugement des conclusions de la requête n° 410052 relatives au plan de prévention du bruit dans l'environnement de l'aéroport de Roissy
- Au renvoi au TA de Melun du jugement des conclusions de la requête n° 410043 relatives au plan de prévention du bruit dans l'environnement de l'aéroport d'Orly
- Au renvoi au TA de Paris du jugement des conclusions de la requête n° 410052 relatives refus d'adopter le plan de prévention du bruit dans l'environnement de l'aérodrome de Paris-Le Bourget est attribué au tribunal administratif de Paris.
- Et enfin, au rejet des conclusions à fins de frais irrépétibles présentées devant le Conseil d'Etat, à charge éventuellement pour les requérants de former de nouvelles conclusions sur ce fondement devant les différents TA.