

N° 457654

Commune de St-Aignan-de-Grand-Lieu et autres

2<sup>ème</sup> et 7<sup>ème</sup> chambres réunies

Séance du 28 mars 2022

Décision du 26 avril 2022

## CONCLUSIONS

### M. Philippe RANQUET, Rapporteur public

L'abandon en 2018 du projet de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes (NDDL) se double d'un projet de réaménagement de l'aéroport existant, Nantes-Atlantique (NA), qui a été soumis en 2019 à une concertation publique. Les enjeux sont lourds, on s'en doute, pour les populations riveraines qui ont pu espérer, pendant plusieurs années, un déplacement des nuisances liées à l'activité aéroportuaire et pour qui la question de la protection contre ces nuisances se pose finalement de manière accrue. Au terme de cette concertation, l'Etat a pris plusieurs engagements, notamment celui d'une compensation sous la forme d'un « *droit de délaissement exceptionnel* » et d'une « *aide à la revente des logements* ». Les modalités selon lesquelles ces mesures sont mises en œuvre laissent toutefois insatisfaites plusieurs collectivités concernées par le projet de réaménagement et associations défendant les intérêts de riverains d'aérodromes. C'est l'origine du recours dont vous saisissez des communes riveraines de l'aérodrome NA dont celle de St-Aignan-de-Grand-Lieu, première dénommée, la métropole et la commune de Nantes, le département de Loire-Atlantique, la région Pays-de-la-Loire et l'association « Le Collectif des Citoyens Exposés au Trafic Aérien » (COCETA).

1. L'économie des deux dispositifs en cause est très proche, mais leur architecture normative n'est pas la même.

1.1. Le droit de délaissement exceptionnel a été institué dans son principe et ses caractéristiques essentielles par une disposition législative, l'article L. 6353-3 du code des transports issu de l'article 205 de la loi du 28 décembre 2019 de finances pour 2020. Il prévaut, de manière générale, dans tous les cas où « *l'Etat a successivement projeté de transférer l'un de ses aérodromes ouverts à la circulation aérienne publique sur un autre site, approuvé un contrat de concession aux fins de création d'un nouvel aérodrome sur ce site puis annoncé le maintien et le réaménagement de l'aérodrome existant* » – même si, à ce jour, la seule hypothèse d'application est celle de l'espèce. Pour chaque cas d'application, « *un décret en Conseil d'Etat détermine, à l'intérieur d'un périmètre qu'il définit, les catégories d'immeubles riverains de l'aérodrome existant, liées à l'habitation, pour lesquelles les propriétaires peuvent mettre en demeure l'Etat de procéder à l'acquisition dans les conditions définies aux articles L. 230-1 et L. 230-6 du code de l'urbanisme* », c'est-à-dire à un prix ne tenant pas compte de la dépréciation provoquée par le choix de maintenir l'aérodrome existant. La loi encadre doublement le bénéfice du droit, d'un point de vue spatial et temporel : d'une part, « *le périmètre [...] est établi au regard de l'exposition aux nuisances sonores aériennes des immeubles situés dans des zones de bruit fort au sens de l'article L. 112-7 du code de l'urbanisme* » ; d'autre part, « *la mise en demeure [...] ne bénéficie qu'aux propriétaires qui ont procédé à l'acquisition d'un immeuble lié à l'habitation, à sa reconstruction ou à la réalisation de travaux conduisant à l'augmentation significative de sa*

*surface de plancher, en considération de la réalisation prévue du nouvel aérodrome, entre la date de publication de l'acte approuvant le contrat de concession de cet aérodrome et la date de l'annonce par l'Etat du maintien et du réaménagement de l'aérodrome existant ».*

Pour l'application de ce droit de délaissement au cas de l'aérodrome de NA, le décret n°2021-470 du 19 avril 2021 délimite le périmètre géographique, par des cartes qui lui sont annexées. Il fixe aussi les bornes de la « fenêtre temporelle » à l'intérieur de laquelle il faut avoir acheté, reconstruit ou agrandi, mais cette opération consiste seulement à donner la date exacte des deux événements déjà mentionnés dans la loi : la publication au JO du décret approuvant la concession de l'aérodrome de NDDL (31 décembre 2010), et l'annonce par le Gouvernement du maintien et du réaménagement de l'aérodrome de NA (17 janvier 2018). Enfin, il renvoie à un arrêté interministériel, pris le même jour, le soin de dresser la liste des parcelles cadastrales incluses dans le périmètre.

**1.2.** Le dispositif d'aide financière à la revente, quant à lui, n'a été créé que par un acte réglementaire, un autre décret du 19 avril 2021, n° 2021-471. Sur le fond, il est comparable par bien des points au dispositif du droit de délaissement exceptionnel, mais tout l'encadrement général qui était énoncé par la loi pour celui-ci se retrouve, pour celui-là, dans le décret, et ce que le décret faisait pour le premier, c'est un arrêté interministériel qui le fait pour le second.

Ainsi, pour cet autre dispositif, le décret fixe la « fenêtre temporelle » pour en bénéficier, identique à celle du droit de délaissement. C'est aussi le décret qui prescrit la fixation d'un périmètre « *établi au regard de l'exposition aux nuisances sonores aériennes* », en retenant cette fois-ci la zone d'exposition à un bruit non plus « *fort* », mais « *modéré* ». Sur ce fondement, pour le cas de NA, un arrêté du même jour délimite le périmètre et indique les bornes de la « fenêtre temporelle ».

**1.3.** Dans le délai du recours contre les décrets et les arrêtés, les collectivités et l'association requérantes ont saisi le Premier ministre d'une « *demande de médiation* » valant « *recours gracieux* », à laquelle elles n'ont pas reçu de réponse. Elles vous demandent maintenant l'annulation des deux décrets du 19 avril 2021 et du rejet implicite de leur recours gracieux.

Les conclusions aux fins d'annulation rappellent que le recours gracieux visait également le retrait des « *arrêtés connexes* » c'est-à-dire des deux arrêtés interministériels du même jour. Mais c'est leur seule mention dans la requête, et aucun moyen n'est articulé à leur encontre. Il nous semble donc que vous n'êtes saisis d'aucun recours dirigée contre eux. Si toutefois vous vouliez donner une portée utile à la mention qui en est faite, vous pourriez estimer qu'on vous demande leur annulation par voie de conséquence de celle des décrets – annulation que vous êtes compétents pour prononcer soit en raison du caractère réglementaire de certaines dispositions de ces arrêtés, soit en raison de la connexité avec les conclusions dirigées contre les décrets.

Enfin, dans la continuité de leur recours gracieux, les collectivités et l'association requérantes demandent que vous ordonniez une médiation en application de l'article L. 114-1 du CJA ; elles le demandent même à titre principal, l'annulation des décrets n'étant réclamée qu'à titre subsidiaire. Mais l'organisation d'une médiation n'est qu'une faculté pour le juge, elle-même subordonnée à l'accord des parties. En l'espèce, les termes du mémoire en défense excluent un tel accord. Vous pourriez vous contenter de relever, comme vous le faites en un tel cas, qu'il n'y pas lieu dans les circonstances de l'espèce de proposer la médiation.

2. Avant d'en venir au fond du litige, il nous faut dire un mot de la recevabilité de la requête, contestée par la ministre de la transformation écologique qui soulève deux FNR. Et nous convenons que cette recevabilité est, pour le moins, discutable.

D'abord sur le terrain de l'intérêt pour agir des collectivités territoriales et de leurs groupements. Les dispositions contestées affectent les propriétaires de biens riverains de l'aérodrome NA. Sur le plan politique, dans le cadre de la concertation avec l'Etat, on comprend sans peine l'engagement de ces collectivités, mais cela ne leur confère pas à soi seul la qualité pour porter une action contentieuse. Les derniers développements de votre jurisprudence, en particulier la décision *Commune de Grande-Synthe* du 19 novembre 2020, A, n'ont pas abandonné l'exigence que l'acte attaqué par une collectivité territoriale ait une incidence directe sur sa situation de cette collectivité et les intérêts propres dont elle a la charge. La requête fait valoir « *un risque d'inégalité, de paupérisation et de mitage de l'urbanisation* ». A supposer même qu'il soit démontré que les décrets aient de tels effets, ils sont trop indirects pour satisfaire à l'exigence que nous venons de rappeler.

Nous n'éprouvons pas les mêmes réserves quant à l'intérêt pour agir du COCETA : selon ses statuts, il a pour objet « *d'assurer la défense des intérêts des populations impactées - ou qui le seront - contre l'ensemble des nuisances et de leurs conséquences [...] générées par l'activité aérienne et aéroportuaire [...]* ». Mais c'est là qu'entre en jeu la seconde FNR, où la ministre relève à juste titre que le président de l'association ne peut engager d'action en justice qu'avec une autorisation du CA, laquelle n'a pas été produite, même en réplique.

Toutefois, comme nous allons maintenant l'exposer, nous considérons que la requête n'est pas fondée et nous pensons préférable, si vous nous suivez, de la rejeter pour ce motif sans vous prononcer sur sa recevabilité.

**3.1.** Cela suppose, en revanche, de d'abord statuer sur une QPC qui se présente devant vous dans des conditions assez inhabituelles, et dont nous ne dissimulerons pas souhaiter qu'elles le restent.

Pour bien cerner les termes du débat, il faut en revenir aux différences d'architecture normative entre les deux dispositifs que nous avons décrites. Les collectivités et l'association requérantes contestent les limites qui ont été données à la « fenêtre temporelle » ; plus précisément, elles estiment que le point de départ, la publication de l'acte de concession de l'aérodrome finalement abandonné, se situe trop tard dans le temps et que la différence de traitement selon que l'on a acheté, reconstruit ou agrandi avant ou après est contraire au principe d'égalité. Dans le litige concernant l'aide à la revente, ce moyen peut être soulevé à l'encontre du décret attaqué, qui fixe lui-même cette règle. Mais en ce qui concerne le droit de délaissement, la différence de traitement litigieuse résulte de la loi, dont le décret attaqué se contente de tirer les conséquences nécessaires : la contestation sur ce point ne peut donc aboutir que par le biais d'une QPC dirigée contre l'article L. 6353-3 du code des transports.

La requête soulève bien, dès l'origine et contre les deux décrets, le moyen tiré de la méconnaissance du principe d'égalité ; la QPC, quant à elle, n'a été posée, par mémoire distinct comme elle doit l'être, que vendredi dernier. Ce mémoire n'a fait l'objet d'aucune communication.

Nous pensons toutefois que dans les circonstances très particulières que nous venons d'exposer, cela ne fait pas obstacle à ce que vous vous prononciez sur cette QPC. Le second alinéa de l'article R. 771-15 du CJA permet de ne pas procéder à la communication du mémoire distinct « *lorsqu'il apparaît de façon certaine, au vu de ce mémoire, que les conditions* » du renvoi « *ne sont pas remplies* ». Or le débat que la QPC veut ouvrir sur le dispositif *législatif* du droit de délaissement a en réalité déjà eu lieu entre les parties à propos du dispositif *réglementaire* de l'aide à la revente, en des termes identiques sur le fond de la question de respect du principe d'égalité. Si vous nous suivez pour estimer que le dispositif réglementaire ne méconnaît pas ce principe, vous ne pourrez parvenir qu'à la même conclusion en ce qui concerne le dispositif législatif, et n'avez à notre sens pas besoin de retarder davantage le jugement de l'affaire pour une production faite dans les conditions que nous avons dites.

**3.2.** Qu'en est-il, justement, de la différence de traitement critiquée ? La finalité des dispositifs étant de compenser la dépréciation que les biens subissent du fait que l'Etat a renoncé au projet de nouvel aérodrome, il est logique qu'elle ne bénéficie qu'aux propriétaires qui les ont acquis ou transformés quand on pouvait se fier de manière suffisamment solide à la perspective de la réalisation de ce projet et donc de la diminution des nuisances autour de l'aérodrome existant. Ceux qui les ont acquis ou transformés plus tôt, en revanche, subissaient des nuisances dont la persistance voire l'aggravation à l'avenir paraissait acquise. La césure de la publication de l'acte portant concession de l'aérodrome en projet a été retenue pour faire le départ entre ces deux situations.

Ce que la requête lui reproche, c'est de ne pas être pertinente pour cela. D'autres étapes dans l'avancement du projet sont selon elles davantage de nature à justifier une espérance raisonnable de le voir aboutir, et dans le cas de NDDL elles se situent en amont de l'attribution de la concession : les engagements répétés pris par les plus hautes autorités de l'Etat (ainsi la confirmation du projet par le Premier ministre en 2007) ou la déclaration d'utilité publique en 2008, alors que la concession n'a été attribuée qu'en 2010.

On peut discuter en opportunité du choix de la césure, dont plusieurs sont sans doute défendables. Pour autant, en droit, il nous semble que l'attribution de la concession marque bien un changement de situation tel que la réalisation du projet peut paraître dorénavant irréversible. A la différence de la DUP, c'est un acte par lequel l'Etat s'engage juridiquement envers un tiers. Ce choix est donc bien en rapport avec l'objectif poursuivi par les deux dispositifs et ne crée pas de différence de traitement manifestement disproportionnée.

Nous vous proposons donc, en ce qui concerne le litige sur l'aide à la revente, d'écarter le moyen comme infondé, et en ce qui concerne le litige sur le droit de délaissement, de ne pas renvoyer la QPC : les conditions tenant à l'applicabilité au litige et à l'absence de déclaration préalable de constitutionnalité sont remplies, mais la question n'est ni nouvelle, ni sérieuse. Et le même moyen tiré de la méconnaissance du principe d'égalité, dirigé cette fois-ci contre le décret d'application du dispositif du droit de délaissement, ne pourra qu'être écarté comme inopérant, la différence de traitement procédant de la loi.

**4.** Les autres moyens de la requête ne vous conduiront, plus classiquement, à examiner que la légalité des seuls décrets attaqués. D'abord leur légalité externe : ils auraient été adoptés sans respecter la procédure de consultation du public définie à l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement.

Mais cette procédure n'est prescrite que pour les décisions ayant une incidence sur l'environnement, l'article L. 123-19-1 excluant expressément à ce titre celles qui n'ont qu'un effet « *indirect ou non significatif* ». Or les dispositifs de compensation ici en cause n'ont par eux-mêmes aucun effet sur l'existence des nuisances environnementales, qui résultent de l'activité de l'aérodrome et du choix de la maintenir.

**5.1.** Enfin, il est reproché une EMA dans la détermination du périmètre géographique où les deux dispositifs s'appliquent.

Cette détermination doit se faire, nous l'avons vu, « *au regard de l'exposition aux nuisances sonores aériennes des immeubles situés dans des zones de bruit fort* » (pour le droit de délaissement) ou « *modéré* » (pour l'aide à la revente) « *au sens de l'article L. 112-7 du code de l'urbanisme* ». Cet article définit, quant à lui, le contenu du plan d'exposition au bruit (PEB), qui doit procéder à l'identification des zones exposées au bruit des aéronefs et à leur classement en fonction de l'intensité de ce dernier, selon des indices précisés par voie réglementaire. La requête en déduit que le périmètre géographique doit correspondre aux zones du PEB de l'aérodrome NA, or celui-ci a été adopté en 2004 et n'a pas été révisé depuis, contrairement à ce que prescrit l'article R. 112-9 du code de l'environnement aux termes duquel la révision intervient tous les 5 ans : cette référence est donc obsolète au regard de l'évolution de l'activité de l'aérodrome depuis cette date, et plus encore de son évolution prévisible à l'avenir.

L'administration se défend de cette critique en expliquant qu'elle n'a, justement, pas repris le zonage de 2004 : elle l'a actualisé à partir des dernières mesures de bruit disponibles et d'une simulation des effets des différents scénarios d'évolution de l'activité envisagés dans le cadre de l'élaboration en cours d'un nouveau PEB – laquelle ne devrait en revanche aboutir, dans le meilleur des cas, qu'en 2023. Cela reste insuffisant aux yeux des collectivités et de l'association requérantes, puisque ce n'est toujours pas un zonage correspondant à un PEB à jour. On le voit, cette contestation tangente en réalité un moyen d'erreur de droit.

**5.2.** Ce moyen est, en tout cas, inopérant à l'encontre du décret relatif à l'aide à la revente. Rappelons une fois encore qu'on trouve seulement les critères de délimitation du périmètre (ceux qu'invoque la requête) mais qu'il renvoie l'opération elle-même à l'arrêté interministériel – lequel n'est pas contesté si ce n'est, au mieux, par le biais d'une demande d'annulation par voie de conséquence.

**5.3.** La question se pose en revanche bien pour le décret relatif au droit de délaissement : les critères sont dans la loi et c'est lui qui délimite le périmètre. Et l'hésitation, nous l'admettons, est permise quand l'on voit la référence faite, dans l'article L. 6353-3 du code des transports, à l'article L. 112-7 du code de l'environnement.

Pour autant, les termes choisis pour cette référence ne nous paraissent pas anodins : il ne s'agit pas de retenir comme périmètre les zones définies en application de l'article L. 112-7, mais de les délimiter « *au regard de l'exposition aux nuisances [...] au sens* » de ses dispositions. Cette formulation plus indirecte doit en outre être rapprochée de l'intention du législateur lorsqu'il a créé le dispositif du droit de délaissement exceptionnel. S'il est conçu en termes généraux et impersonnels, il est clair qu'il l'a été en ayant à l'esprit sa première, et à ce jour seule, application prévisible, au cas de l'aérodrome de NA, et avec un certain souci de rapidité dans la mise en œuvre. Nul ne pouvait alors ignorer que se lier au contenu du PEB enfermerait dans une aporie et contrarierait ce dernier objectif : le plan existant ne peut

raisonnablement servir de référence, mais le futur plan ne sera pas adopté avant plusieurs années.

Au bénéfice de ces considérations, nous vous proposons de lire l'article L. 6353-3 du code des transports comme prescrivant au pouvoir réglementaire de reprendre non le PEB lui-même, mais la même définition des zones de bruit fort que celle utilisée pour l'établir, en retenant les données et les perspectives les plus actuelles. Et c'est la prescription qui a été suivie pour délimiter le périmètre du droit de délaissement : il correspond au secteur où les indices d'exposition au bruit dépassent les valeurs énoncées à l'article R. 112-3 du code de l'urbanisme pour définir les zones de bruit « *fort* » A et B.

Si vous nous suivez, vous écarterez donc également ce moyen, EPCMNC :

- Au non renvoi de la QPC au Conseil constitutionnel ;
- Et au rejet de la requête.

Nous ne vous proposons en revanche pas de faire droit à la demande présentée au nom de l'Etat de mettre une somme à la charge des collectivités et de l'association requérante au titre de l'article L. 761-1 du CJA.