

N° 463812

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

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies

Séance du 4 janvier 2023

Décision du 25 janvier 2023

CONCLUSIONS

M. Philippe RANQUET, Rapporteur public

C'est la seconde fois que votre formation de jugement est amenée à se prononcer sur un arrêté du ministre chargé de l'aviation civile, atténuant les restrictions d'exploitation nocturnes applicable à l'aérodrome de Beauvais-Tillé.

1.1. Ces restrictions, décidées en vue de réduire les nuisances sonores autour de l'aérodrome, résultent d'un arrêté du 25 avril 2002. Il prévoit une interdiction de décollage et d'atterrissage pour tout aéronef (on dit généralement dans ce contexte un « couvre-feu ») entre minuit et 5 h (période appelée le « cœur de nuit »), et une interdiction élargie à toute la période dite de nuit, soit de 22 h à 7 h le lendemain, pour les aéronefs qui présentent la moins bonne performance acoustique selon la classification établie par l'OACI (annexe 16 à la convention relative à l'aviation civile internationale).

1.2. L'exploitant de l'aéroport et l'administration de l'aviation civile estiment toutefois nécessaire d'introduire des possibilités de dérogation à ces règles, pour tenir compte du développement important de l'activité sur cet aérodrome où opère notamment la compagnie Ryanair, et pour permettre à cette dernière d'y implanter une véritable « *base d'exploitation* » où les appareils stationneraient la nuit. Cela dépend de la capacité des avions à atterrir sur le même aéroport que celui dont ils doivent décoller le lendemain, et donc en particulier du traitement que l'on peut réserver aux vols retardés. A cet effet, un premier arrêté a été adopté le 26 décembre 2019. Il permettait au ministre chargé de l'aviation civile d'accorder au cas par cas des dérogations au « couvre-feu », pour le seul atterrissage après minuit, à des aéronefs de transport de passager appartenant aux trois meilleures catégories de la classification de l'OACI et dont l'atterrissage était normalement prévu entre 21 h et 23 h pour un décollage de lendemain.

Cet arrêté a été contesté par trois associations, l'Association de défense de l'environnement des riverains de l'aéroport de Beauvais-Tillé (ADERA), l'association Regroupement des organismes de sauvegarde de l'Oise (ROSO) et l'Association contre les nuisances de l'aéroport de Tillé (ACNAT). Et vous avez fait droit à leur recours par une décision du 9 juillet 2021, en jugeant que « *faute pour l'administration, d'une part, d'avoir encadré le*

surcroît du trafic aérien nocturne qui pourrait résulter de l'octroi de ces dérogations et d'autre part, d'avoir indiqué les motifs d'intérêt général qui pourraient le cas échéant les justifier », l'arrêté méconnaissant « les dispositions du 9° du II de l'article L. 110-1 du code de l'environnement posant le principe de non-régression de la protection de l'environnement ».

1.3. A la suite de cette annulation et au terme d'une nouvelle consultation du public, un second arrêté a été adopté le 8 mars 2022, dans lequel l'administration estime avoir satisfait aux exigences d'encadrement et de justification posées par votre décision. Les dérogations ne permettent plus que des atterrissages entre minuit et 1 h, et non toute la nuit ; leur nombre est limité à 25 par an ; l'aéronef doit subir un retard « *pour des raisons indépendantes de la volonté du transporteur* » et la dérogation n'est accordée que « *si des raisons environnementales ou d'ordre public le justifient* », raisons qui sont appréciées en fonction d'éléments tels que l'allongement du temps de vol ou les conditions de prise en charge des passagers en cas de déroutement. Les autres conditions restent inchangées par rapport au premier arrêté.

C'est ce nouveau texte dont l'annulation vous est aujourd'hui demandée par les mêmes associations. Elles soutiennent notamment qu'il ne respecte pas davantage que le précédent le principe de non-régression, et c'est ce point qui nous retiendra surtout. Les deux autres moyens ne nous paraissent en revanche clairement pas fondés.

2.1. Le premier est tiré de ce que l'avis de la commission consultative de l'environnement (CCE), instituée en application de l'article L. 571-13 du code de l'environnement, aurait été recueilli dans des conditions irrégulières, dès lors que le comité permanent de cette même CCE n'aurait pas instruit le dossier avant qu'elle ne se prononce.

Il est un fait que l'article R. 571-78 du même code prévoit la création d'un tel comité permanent, obligatoirement pour une catégorie d'aérodromes à laquelle appartient celui de Beauvais-Tillé, et qu'en l'espèce le dossier n'a pu lui être soumis car les représentants des collectivités territoriales siégeant à ce comité restaient à désigner à la suite des élections de 2020. Mais si l'article R. 571-78 dispose que le comité « *instruit les questions à soumettre à la commission* », il est difficile d'y lire une règle de procédure impérative dont la méconnaissance entacherait d'irrégularité toute délibération non précédée d'une telle instruction. De manière générale, quand un comité restreint est constitué parmi les membres d'un organe consultatif, c'est lorsque le comité restreint se prononce à la place de l'organe plénier que vous vérifiez si cette substitution est bien régulière ; nous ne trouvons aucun précédent où vous vous seriez inquiétés, à l'inverse, de l'intervention du comité restreint dans la préparation des avis de l'organe plénier. L'essentiel est que ce dernier ait été mis à même de rendre cet avis de manière éclairée, ce qui n'est pas contesté.

2.2. L'autre moyen est tiré de ce que l'adoption de l'arrêté n'a pas été précédée de l'évaluation des caractéristiques de l'aérodrome dans les conditions fixées à l'article R. 227-9 du code de l'aviation civile. Mais cette évaluation d'un type particulier n'est requise, aux termes de l'article R. 227-8, que pour l'instauration de « *restrictions d'exploitation* » au sens

de la directive du 26 mars 2002, texte auquel s'est substitué depuis lors le règlement du 16 avril 2014¹, donc de mesures qui limitent les possibilités d'exploitation et pas qui, comme ici, les assouplissent. Pour celles-ci, l'évaluation de leurs impacts est soumise à la consultation du public dans les conditions du droit commun.

3. Venons-en au débat sur le respect du principe de non-régression, que nous ouvrirons en procédant à trois rappels au sujet de ce principe.

3.1. Ses termes, d'abord, qui sont ceux du 9° du II de l'article L. 110-1 du code de l'environnement, issus de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, selon lesquels « *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* ».

Sa portée normative, ensuite. Etant énoncé par une disposition législative, il s'impose lors de l'adoption d'actes de nature réglementaire qui ne se contentent pas de tirer les conséquences de normes de rang supérieur – ce qui est le cas des arrêtés relatifs aux restrictions d'exploitation des aérodrômes.

Le contenu qu'il convient de lui donner, enfin, dans votre contrôle sur de tels actes réglementaires. Eu égard à la consécration récente du principe, ce contenu est encore en construction, mais on peut dégager de votre jurisprudence des orientations dans lesquelles s'inscrit votre décision d'annulation de 2021.

Sophie Roussel concluant dans cette première affaire soulignait ainsi que vous ne reteniez pas, de la « *régression* » interdite, une définition excessivement formaliste. Il ne suffit pas qu'une réglementation existante ayant pour objet la protection de l'environnement soit assouplie pour qu'il y ait régression, cela doit être apprécié en termes concrets et globaux, en tenant compte des incidences de la modification et de l'ensemble de ses aspects. La limite de cette approche concrète et globale, aisée à formuler en théorie, fort délicate à tracer en pratique, est qu'elle ne doit pas conduire à dénaturer le principe, par exemple en admettant une régression au seul motif qu'elle serait limitée, ou en estimant qu'une régression sur une réglementation protégeant un objet donné peut être compensée par des progrès dans la lutte contre d'autres nuisances.

Dans cette approche concrète et globale, vous avez ainsi estimé que ne constituaient pas par elles-mêmes des régressions illégales : un assouplissement de l'exigence d'évaluation environnementale, dès lors que d'autres dispositions la maintenaient par ailleurs pour les projets ayant une incidence notable sur l'environnement (8 décembre 2017, *Fédération Allier*

¹ Directive 2002/30/CE du Parlement européen et du Conseil 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 ; règlement (UE) n° 598/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014, ayant le même objet.

Nature, n° 404391, B) ; un allongement de la durée maximale de prolongation des autorisations de défrichement, dès lors que leurs conditions de fond restent inchangées (24 juillet 2019, *Assoc. France Nature Environnement Auvergne-Rhône-Alpes*, n° 425973, B) ; la possibilité d'adapter les distances de sécurité lors de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques, dès lors qu'en ce cas le respect des mesures prévues par les chartes d'engagements des utilisateurs apporte « *des garanties équivalentes* » (26 juillet 2021, *Collectif des maires antipesticides et autres*, n° 437815 ea, B sur un autre point).

3.2. Et c'est la même logique qui a présidé à votre décision sur le premier arrêté. Quoiqu'il se soit agi d'une annulation, celle-ci n'a pas été prononcée au motif qu'aucune dérogation aux restrictions d'exploitation n'aurait été possible sans méconnaître le principe de non-régression. Vous séparant sur ce point de votre rapporteure publique, vous avez estimé qu'un mécanisme de dérogation n'aurait pas constitué une régression illégale s'il avait été entouré de garanties suffisantes, mais qu'elles manquaient en l'espèce – à savoir, comme il ressort des termes que nous avons cités précédemment, un encadrement plus strict et une justification de chaque dérogation par des motifs d'intérêt général.

3.3. Ces conditions sont-elles respectées par le nouvel arrêté ? Tel est en tout cas notre avis.

L'encadrement des dérogations est le plus strict possible, en ce sens que les encadrer davantage reviendrait à ne pas admettre de dérogation du tout : on l'a vu, elles n'entament que la première plage horaire du « *cœur de nuit* » (minuit à 1 h) et ne pourront être accordées qu'en nombre très limité. Nous avons également rappelé les autres exigences tenant aux performances acoustiques des aéronefs. La condition tenant à ce que le vol soit retardé « *pour des raisons indépendantes de la volonté du transporteur* » est critiquée par les associations requérantes comme trop imprécise et impossible à contrôler, mais nous ne voyons pas quelles précisions le texte aurait pu apporter sur ce point : il appartiendra à la compagnie aérienne de présenter à l'appui de chaque demande des justifications convaincantes.

Quant aux motifs qui doivent être invoqués par l'exploitant de l'aéronef, que nous avons également mentionnés, ils se comprennent comme imposant au cas par cas un arbitrage entre les inconvénients d'un atterrissage après minuit sur l'aérodrome de Beauvais-Tillé et ceux qui résulteraient d'un déroutement de l'aéronef. Or si ces derniers inconvénients relèvent pour une part de pures problématiques d'exploitation – donc, pour reprendre les termes de la requête, de « *l'intérêt des compagnies dans leur relation commerciale avec les passagers* » – ils sont aussi, pour d'autres, d'ordre environnemental.

Certes, nous l'avons dit, il paraît difficile de se contenter d'une logique de « compensation » entre des nuisances distinctes, ainsi de subir plus bruit nocturne à Beauvais pour éviter davantage d'émission de gaz à effet de serre. En revanche, si l'on s'en tient à l'objet de la réglementation ici en cause, la lutte contre la pollution sonore, il est certain que l'avion dérouté causera du bruit ailleurs, en atterrissant sur un aérodrome pour lequel il n'y aura sans doute pas besoin de dérogation mais où les enjeux de protection des riverains ne seront pas pour autant absents.

C'est là que doit selon nous entrer en ligne de compte *l'échelle* à laquelle on se situe. L'acte litigieux est bien un acte réglementaire, et non un acte individuel à l'encontre duquel l'invocation du principe de non-régression aurait été inopérante (voir par exemple 29 juillet 2020, *Association de sauvegarde du patrimoine Monts 14 et autres*, n°429235 ea, C). Pour autant, il ne fixe pas de réglementation générale en matière de lutte contre la pollution sonore, mais celle applicable localement au seul aéroport de Beauvais-Tillé. Quand il s'agit d'apprécier si un assouplissement de cette dernière réglementation constitue une régression illégale, il nous paraît alors pertinent de nous intéresser à ses effets en termes de nuisances sonores à une plus large échelle.

Nous estimons donc, au final, être en présence de garanties suffisantes pour que le principe de non-régression ne soit pas méconnu. Le moyen soulevé sur ce terrain ne pourra donc, cette fois-ci, être accueilli, EPCMNC au rejet de la requête.