N° 476191

Union des aéroports français et francophones associés

2^e et 7^e chambres réunies

Séance du 22 janvier 2024

Lecture du 2 février 2024

CONCLUSIONS

M. Clément MALVERTI, Rapporteur public

Vous vous en souvenez sans doute, la limitation des vols intérieurs constituait l'une des questions sinon principales, du moins les plus médiatiques, abordées par la Convention citoyenne pour le climat instituée en octobre 2019, sur demande du Premier ministre, par le Conseil économique, social et environnemental (CESE).

Parmi les 149 propositions de la Convention, figurait ainsi l'interdiction des liaisons aériennes pour lesquelles il existe une alternative bas carbone satisfaisante en prix et en temps d'une durée de moins de quatre heures¹.

La loi (n° 2021-1104) dite « Climat et résilience » du 22 août 2021, issue des travaux de la Convention, a repris cette proposition, en en tempérant toutefois le caractère ambitieux.

Son article 145, codifié au II de l'article L. 6412-3 du code des transports, dispose ainsi que « *sont interdits, sur le fondement de l'article 20 du règlement (CE) n° 1008/2008 du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008 [établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté], les services réguliers de transport aérien public de passagers concernant toutes les liaisons aériennes à l'intérieur du territoire français dont le trajet est également assuré sur le réseau ferré national sans correspondance et par plusieurs liaisons quotidiennes d'une durée inférieure à deux heures trente* ».

L'article prévoit en outre qu'un « *décret en Conseil d'Etat précise les conditions d'application [de ces dispositions], notamment les caractéristiques des liaisons ferroviaires concernées, qui doivent assurer un service suffisant, et les modalités selon lesquelles il peut être dérogé à cette interdiction lorsque les services aériens assurent majoritairement le transport de passagers en correspondance ou peuvent être regardés comme assurant un transport aérien décarboné. Il précise les niveaux d'émissions de dioxyde de carbone par passager transporté au kilomètre que doivent atteindre les services aériens pour être considérés comme assurant un transport aérien décarboné* ».

¹ Les propositions de la Convention citoyenne pour le Climat, janvier 2021, p. 255

En novembre 2021, la France a, en vertu de l'article 20 du règlement de 2008, informé la Commission européenne de son intention d'introduire un tel dispositif, lui notifiant l'article 145 de la loi Climat et Résilience ainsi qu'un projet de décret d'application de ces dispositions.

Par une décision d'exécution (UE) 2022/2358 du 1^{er} décembre 2022, la Commission a estimé que la mesure envisagée était conforme à l'article 20 du règlement.

Après mise en œuvre d'une consultation publique, un décret (n° 2023-385) du 22 mai 2023 d'application de la loi a été édicté qui insère dans le code de l'aviation civile un nouvel article R. 330-6-1, dont les dispositions figurent aujourd'hui aux articles R. 6412-21 et R. 6412-22 du code des transports.

Pour l'essentiel, le décret précise les caractéristiques que doit présenter la ligne ferroviaire pour être regardée comme substituable au sens des dispositions législatives : d'une part, le trajet doit s'effectuer entre des gares desservant les mêmes villes que les aéroports respectivement concernés, étant précisé que si le plus important de ces derniers est directement desservi par un service ferroviaire à grande vitesse, la gare prise en compte est celle desservant cet aéroport ; d'autre part, la liaison doit être assurée sans changement de train entre ces gares, plusieurs fois par jour et avec un service satisfaisant, les fréquences devant être suffisantes et les horaires appropriés ; enfin, la liaison doit permettre plus de huit heures de présence sur place dans la journée, tout au long de l'année.

Des caractéristiques fixées par le décret, il résulte que sont interdites, pour la saison aéronautique d'hiver 2023-2024 (31 octobre 2023 – 30 mars 2024), les liaisons entre Paris Orly et les aéroports de Bordeaux, Lyon, Nantes, Lille, Rennes, Strasbourg et Reims, ainsi que celle entre Paris-Charles de Gaulle et Lille².

L'Union des aéroports français et francophones associés, association représentant l'ensemble des aéroports français, vous demande d'annuler pour excès de pouvoir ce décret.

1. Ses deux moyens de légalité externe ne vous retiendront pas.

1.1. L'association requérante soutient, d'une part, que le décret méconnaît l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement relatif à la participation du public, en faisant valoir que si une consultation publique a bien eu lieu entre le 9 décembre 2022 et le 10 janvier 2023, une nouvelle consultation aurait dû être décidée compte tenu des différences substantielles entre le projet initial et le texte finalement adopté.

Mais vous jugez que ces dispositions n'imposent de procéder à une nouvelle publication pour recueillir des observations du public sur les modifications qui sont ultérieurement apportées au projet de décision, au cours de son élaboration, que lorsque celles-ci ont pour effet de dénaturer le projet sur lequel ont été initialement recueillies les observations du public (v. votre décision *Société Marineland* du 29 janvier 2018, n°s 412210 412256, A).

² <https://www.ecologie.gouv.fr/interdiction-liaisons-moins-2h30>

Or, en l'espèce, les différences sont mineures entre le texte soumis à la consultation et celui finalement adopté.

La plus substantielle porte sur l'ajout, après l'avis du Conseil d'Etat, d'un paragraphe prévoyant qu'« *avant chaque saison aéronautique, le ministre chargé de l'aviation civile fait procéder à une évaluation ayant pour objet de déterminer les liaisons aériennes potentiellement concernées pour lesquelles il existe un service ferroviaire de substitution satisfaisant* » et « *informe les transporteurs potentiellement intéressés des liaisons aériennes susceptibles d'être interdites* ».

Mais une telle modification, qui se borne à prévoir une évaluation périodique de la portée du dispositif et une information aux transporteurs de son résultat, n'est assurément pas constitutive d'une dénaturaison, au sens de votre jurisprudence *Marineland*, du projet de texte qui a été soumis à la consultation du public.

1.2. D'autre part, la requérante soutient que le décret attaqué constitue un « tiers texte » par rapport à la version initiale du Gouvernement et à la version adoptée par le Conseil d'Etat.

Mais le moyen manque en fait, la minute de la section des travaux publics, versée au dossier par le ministre, attestant que le décret ne contient aucune disposition qui différerait à la fois du projet initial du Gouvernement et du texte adopté par la section.

2. Les moyens de légalité interne vous retiendront plus longtemps.

2.1. L'association requérante soutient d'abord, par la voie de l'exception, que les dispositions de l'article L. 6412-3 du code des transports pour l'application desquelles le décret attaqué a été édicté méconnaissent l'article 20 du règlement européen du 24 septembre 2008.

Rappelons que ce règlement, qui a procédé à la consolidation des trois règlements de 1992 communément appelés le « troisième paquet aérien »³, vise à interdire les restrictions commerciales imposées aux compagnies aériennes exerçant leurs activités dans l'Union afin de créer un marché unique du transport aérien.

A cette fin, son article 15 garantit le droit des transporteurs aériens de l'Union d'exploiter librement des services aériens intracommunautaires, lesquels, au regard de la définition qu'en donne le règlement⁴, incluent assurément les vols intérieurs des Etats membres.

L'article 20 du règlement, intitulé « mesures environnementales », permet néanmoins aux Etats membre de déroger à un tel droit, en prévoyant que « *lorsqu'il existe des problèmes graves en matière d'environnement, l'Etat membre responsable peut limiter ou refuser*

³ Règlement (CEE) n° 2407/92 du Conseil du 23 juillet 1992 concernant les licences des transporteurs aériens, règlement (CEE) n° 2408/92 du Conseil du 23 juillet 1992 concernant l'accès des transporteurs aériens communautaires aux liaisons aériennes intracommunautaires et règlement (CEE) n° 2409/92 du Conseil du 23 juillet 1992 sur les tarifs des passagers et de fret des services aériens.

⁴ 13) de l'article 2 du règlement

l'exercice des droits de trafic, notamment lorsque d'autres modes de transport fournissent un service satisfaisant. Ces mesures sont non discriminatoires, elles ne provoquent pas de distorsion de la concurrence entre les transporteurs aériens, elles ne sont pas plus restrictives que nécessaire pour résoudre les problèmes et elles ont une durée de validité limitée, ne dépassant pas trois ans, à l'issue de laquelle elles sont réexaminées ».

Il précise en outre, dans un deuxième paragraphe, que « *lorsqu'un État membre estime que les mesures [en cause] sont nécessaires, il en informe, au moins trois mois avant leur entrée en vigueur, les autres États membres et la Commission en fournissant une justification adéquate pour ces mesures. Celles-ci peuvent être appliquées, à moins que, dans un délai d'un mois à partir de la réception de l'information, un État membre concerné ne les conteste ou que la Commission (...) ne décide de leur consacrer un examen plus approfondi ».*

Le moyen de l'association requérante se décompose en plusieurs branches qui contestent la conformité du dispositif législatif litigieux aux différentes conditions posées par le premier paragraphe de cet article.

2.1.1. Il est d'abord soutenu que les mesures environnementales envisagées par le règlement ont uniquement vocation à résoudre des problèmes locaux et temporaires de pollution ou encore de nuisances sonores, et non, à l'instar du dispositif litigieux, à agir contre le changement climatique, qui constitue un problème planétaire et structurel.

A l'appui de cette première branche, la requérante se prévaut de l'avis de votre assemblée générale sur le projet de loi Climat et Résilience, qui relevait que l'article 20 du règlement « *semble avoir été conçu afin de permettre aux Etats de faire face à des problèmes graves d'environnement présentant un caractère local et temporaire, ce qui n'est pas le cas des émissions de gaz à effet de serre ».*

Mais l'argumentation de la requête, au demeurant peu étayée, ne nous convainc pas.

L'article 20 du règlement permet aux Etats membres, nous l'avons dit, de limiter ou refuser l'exercice des droits de trafic « *lorsqu'il existe des problèmes graves en matière d'environnement »*, sans autre précision quant à la nature du problème environnemental en question.

De la lecture de ces dispositions, nous peinons dès lors à déduire qu'elles seraient exclusivement destinées à résoudre des difficultés locales et conjoncturelles.

Contrairement à ce que soutient la requérante, la circonstance que l'article 20 dispose que la mesure environnementale ait une durée de validité limitée, ne dépassant pas trois ans, n'est pas de nature à modifier une telle appréciation.

Une telle exigence s'explique en effet par le souci du législateur européen de permettre une évaluation périodique de la mesure, afin d'apprécier ses effets sur le marché intérieur ainsi que sur le problème environnemental auquel elle entend répondre, ce qui se justifie indépendamment du caractère conjoncturel ou structurel de ce problème.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Relevons par ailleurs que l'avis de votre assemblée générale est bien plus mesuré que ne le laisse croire le seul passage cité par la requête.

Il indique en effet « *qu'il ne peut être exclu, compte tenu du changement de contexte depuis l'adoption du règlement, marqué par le constat largement partagé d'une urgence climatique, par nos engagements internationaux, tels que ceux résultant de l'accord de Paris, et par les positions récemment prises par la Commission européenne (Pacte vert pour l'Europe), que cet article puisse fonder cette dérogation. Il appartiendra à la Commission européenne d'apprécier, au vu des éléments d'information qui lui seront transmis lors de la notification, si ses conditions d'application sont remplies* ».

Et dans sa décision du 1^{er} décembre 2022, la Commission européenne, qui on l'a dit a validé le dispositif français, n'a à aucun moment laissé entendre que l'article 20 du règlement avait été conçu pour permettre aux Etats de répondre à un problème environnemental local et temporaire, se bornant sur ce point à relever que « *la France est en droit de considérer qu'il existe un problème grave en matière d'environnement dans la situation en cause, qui inclut la nécessité urgente de réduire les émissions de GES (...)* ».

Dans ces conditions, et bien que la CJUE ne se soit jamais prononcée sur cette question, nous vous proposons de juger, sans qu'il soit besoin de renvoyer à la Cour une question préjudicielle, que ces dispositions autorisent l'édition d'une mesure destinée à réduire des émissions de CO2 dans le transport aérien, lesquelles sont incontestablement à l'origine de problèmes graves en matière d'environnement.

2.1.2. Il est ensuite reproché au dispositif de ne pas satisfaire à la condition posée par l'article 20 du règlement tenant à l'existence d'autres modes de transport fournissant un service satisfaisant.

Au soutien de cette critique, la requérante relève, d'une part, que le décret ne prévoit pas de dérogation pour les passagers en correspondance, ce qui poserait de sérieuses difficultés pour certains passagers en provenance ou à destination d'une autre ville que Paris.

Mais si la requête rappelle que la proportion des passagers en correspondance sur les liaisons concernées est significative, elle ne prend pas la peine de préciser en quoi la fermeture de ces liaisons priverait les intéressés de tout service de transport satisfaisant, rien ne permettant d'affirmer qu'un trajet comportant un tronçon en train puis un autre en avion serait par nature et nécessairement insatisfaisant.

D'autant que le décret précise que le caractère substituable du service ferroviaire doit s'apprécier en tenant compte « *des besoins de transport des passagers empruntant cette liaison, notamment en matière de connectivité et d'intermodalité (...)* », intégrant donc par ce biais les contraintes des passagers en correspondance.

D'autre part, l'association reproche à la loi de ne mentionner que l'existence d'une alternative ferroviaire, alors que le règlement exige que « *d'autres modes de transport* », au pluriel donc, « *fournissent un service satisfaisant* ».

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Mais la critique ne porte pas, l'usage d'un pluriel ayant pour seul objet de laisser aux Etats membres une marge de manœuvre afin de tenir compte, selon leur situation, des différents modes de transport.

Enfin, si la requérante affirme que les passagers ne disposeront pas d'alternative au transport ferroviaire en cas de grève ou de dysfonctionnements, l'objection, qui n'est pas davantage étayée, ne saurait être retenue, sauf à faire radicalement obstacle à toute limitation des vols intérieurs quels qu'ils soient, ce que n'interdit pas le droit de l'Union.

2.1.3. Une troisième branche du moyen est tirée de ce que le dispositif, dès lors qu'il ne vise que les transports aériens sans prendre en considération les émissions propres à chaque mode de transport, serait nécessairement discriminatoire.

Mais l'argument, à peine esquissé, ne porte pas, étant rappelé qu'il n'est pas contesté qu'un voyage en avion produit bien plus d'émissions de CO₂ qu'un voyage en train sur un trajet équivalent.

Pour le reste, les critères retenus par le décret attaqué reposent, on l'a vu, sur la durée et la fréquence des liaisons ferroviaires, et sont donc, comme l'a d'ailleurs relevé la Commission, de nature objective.

2.1.4. La critique suivante reproche au dispositif d'entraîner une distorsion de concurrence dès lors qu'elle a en pratique pour effet d'interdire des liaisons aériennes que la compagnie Air France avait déjà décidé d'abandonner.

Il est vrai que cette compagnie a, en contrepartie du plan de soutien de l'Etat dont elle a bénéficié pour faire face aux conséquences de l'épidémie de Covid, décidé en 2019 la fermeture de trois des trois liaisons aériennes concernées par le dispositif litigieux, celles reliant Paris-Orly aux villes de Bordeaux, Lyon et Nantes,

Mais nous peinons à cerner en quoi cette circonstance aurait pour effet d'entraîner une distorsion de concurrence entre les compagnies aériennes dès lors que la loi et le décret ne distinguent pas selon les compagnies aériennes et qu'aucune d'entre elles ne pourra désormais opérer sur les liaisons aériennes concernées.

2.1.5. Il est ensuite soutenu que la mesure litigieuse imposerait des restrictions allant au-delà de ce qui est nécessaire dans la mesure où, d'une part, elle s'avère essentiellement symbolique, d'autre part, d'autres obligations plus efficaces ont été ou sont en voie d'être édictées à l'encontre des compagnies aériennes afin de réduire leurs émissions.

a) Sur le premier point, il est certain que le dispositif n'aura qu'un effet limité sur la réduction des émissions de GES.

En effet, les lignes visées par l'interdiction représentent environ 0,2 % des émissions du transport aérien en France et 0,04 % des émissions de l'ensemble du secteur des transports.

Mais en exigeant une stricte nécessité, l'article 20 ne prohibe évidemment pas les mesures aux effets limités, une telle circonstance plaidant à l'inverse pour admettre leur caractère strictement nécessaire.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

D'autant que le champ effectif du dispositif est susceptible d'être élargi, d'autres liaisons aériennes pouvant dans le futur faire l'objet d'une interdiction dès qu'un opérateur ferroviaire aura amélioré les conditions de ses services, notamment en termes d'horaires proposés.

b) Sur le second point, la requête se borne à énumérer les différentes mesures adoptées ou envisagées pour contribuer à la décarbonation du secteur aérien, notamment l'obligation pour les compagnies aériennes de compenser leurs émissions sur les lignes domestiques prévue par l'article 147 de la loi Climat et Résilience, l'inclusion du transport aérien dans le système d'échange de quotas d'émission (SEQE) ou encore les mesures proposées par la Commission dans le cadre du paquet dit « Ajustement à l'objectif 55 » consistant à renforcer le signal de prix du carbone et à supprimer l'exonération de taxation sur les produits énergétiques pour les carburateurs.

Mais ces différentes mesures, qui pour la plupart n'ont pas encore été adoptées, ne sont pas de nature à priver d'utilité le dispositif litigieux.

Dans le même sens, la Commission a estimé que « *dans l'attente de l'adoption et de l'application des mesures plus efficaces visant à réduire les émissions de CO2 dans le transport aérien* », la mesure litigieuse, « *bien qu'elle ne soit pas apte à mettre fin aux problèmes graves qui la motivent, (...) est cependant susceptible de contribuer à court terme à la réduction des émissions dans le secteur du transport aérien et à la lutte contre le changement climatique* ».

2.1.6. Une dernière branche du moyen est tirée de ce que l'effet des dispositions du II de l'article L. 6412-3 n'est pas limité dans le temps, alors que l'article 20 exige que la durée des mesures qu'il autorise n'excède pas trois ans.

Mais l'argumentation manque en fait, l'article 2 du décret attaqué prévoyant qu'il « *s'applique pendant une durée de trois ans à compter de sa date d'entrée en vigueur* ».

Si vous nous suivez, vous pourrez donc écarter, sans qu'il y ait lieu de renvoyer à la CJUE une question préjudicielle, le moyen, pris dans ses différentes branches, tiré de la méconnaissance de l'article 20 du règlement de 2008, ainsi que, par voie de conséquence, celui tiré de l'erreur manifeste d'appréciation qu'aurait commis le pouvoir réglementaire.

2.2. Le moyen suivant reproche au décret, sur le terrain de l'incompétence négative, de ne pas intégrer les deux dérogations prévues par la loi relatives, d'une part, aux services assurant majoritairement le transport de passagers en correspondance, d'autre part, aux services assurant un transport aérien décarboné.

a) Précisons au préalable qu'appréhendée sous le seul pavillon de l'incompétence négative, l'argumentation est à nos yeux inopérante.

En effet, votre jurisprudence dominante⁵ est en ce sens que si les silences de la loi sont susceptibles d'entacher celle-ci d'incompétence négative dès lors qu'ils laissent au pouvoir

⁵ V. néanmoins, CE, 3 juin 2009, *La Cimade et autres*, n° 321841, A

réglementaire la faculté de traiter une matière qui relève de la seule compétence du législateur, le silence d'un décret n'a pas pour effet de laisser à des actes d'un niveau inférieur le soin de le combler car le pouvoir réglementaire n'est pas tenu d'exercer sa compétence en une seule fois, un autre décret pouvant toujours compléter ce qui a été décidé par un premier décret⁶.

b) Mais au regard de l'argumentation articulée à son soutien, le moyen soulevé par l'association requérante ne se situe pas sur le terrain de l'incompétence négative mais est tiré plus simplement de la méconnaissance par le décret des dispositions législatives dont il fait application.

Nous vous proposons de requalifier ainsi l'argumentation, que vous pourrez, si vous nous suivez, écarter au fond.

Car en effet, les dispositions du II de l'article L. 6412-3 du code des transports ne font pas obligation au décret de prévoir des dérogations pour les liaisons aériennes assurant majoritairement le transport de passagers en correspondance ou les services assurant un transport aérien décarboné, mais se bornent à renvoyer au décret le soin de préciser « *les modalités selon lesquelles il peut être dérogé à cette interdiction* » pour ces services.

Autrement dit, ces dispositions ouvrent une simple faculté de prévoir des dérogations, faculté dont le pouvoir réglementaire pouvait légalement décider de ne pas faire usage.

Cette lecture est d'autant plus opportune que c'est à l'invitation de la Commission européenne que le pouvoir réglementaire a renoncé à introduire les dérogations en cause.

En effet, la Commission a estimé que la dérogation en faveur des services transportant une majorité de passagers en correspondance présentait un risque de discrimination et de distorsion de concurrence entre les transporteurs aériens et serait de nature à limiter substantiellement la réalisation de l'objectif environnemental poursuivi par le dispositif.

S'agissant de la dérogation relative aux services pouvant être regardés comme assurant un transport aérien décarboné, qui en tout état de cause n'existent pas et ne sont sans doute pas prêts d'exister à court terme, elle a considéré qu'elle « *nécessitait une analyse plus approfondie de ses effets potentiels en termes de concurrence et d'une éventuelle discrimination entre les transporteurs aériens* ».

On peut dans ces conditions comprendre que le pouvoir réglementaire, soucieux de ne pas appliquer des dispositions possiblement incompatibles avec le droit de l'Union⁷, ait fait le choix de ne pas prévoir ces deux séries de dérogations.

2.3. Par un dernier moyen, il est soutenu que le dispositif litigieux méconnaîtrait la liberté du commerce et de l'industrie.

⁶ P. ex. CE, 27 octobre 2008, *Fédération départementale des associations agréées de la pêche et de protection du milieu aquatique de l'Orne*, n° 307546, A

⁷ V. sur l'obligation pour l'administration de laisser inappliqué un texte législatif incompatible avec le droit de l'Union, CE, 24 février 1999, *Association de patients de la médecine d'orientation anthroposophique et autres*, n° 195354, A

Mais les critiques articulées au soutien de ce moyen sont dirigées contre les seules dispositions de la loi Climat et résilience, de sorte que faute pour la requérante d'avoir soulevé une QPC contre ces dernières, le moyen est inopérant.

PCMNC au rejet de la requête et à ce que l'Union des aéroports français et francophones associés verse à l'Etat une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du CJA.

Mais...

PCMNC

aucune dérogation en faveur des liaisons assurant majoritairement le transport de passagers en correspondance.

lorsque les services aériens assurent majoritairement le transport de passagers en correspondance ».

rédaction de la loi nous semble suffisamment ambiguë pour que celle
et d'examiner son bien-fondé.

Pour le reste,

Mais l'argument se retourne aisément, qui tend à nos yeux à

La mise à l'arrêt législative des vols courts n'est toutefois pas une totale surprise. Cette décision figurait déjà au titre de la conditionnalité environnementale négociée par le gouvernement avec Air France en compensation du fait que cette dernière a bénéficié d'un plan de soutien par l'État à hauteur de 7 Mds € sous forme de prêts garantis accepté par la Commission en avril 2020 en raison de la dégradation de la santé financière de l'entreprise

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

liée aux conséquences de la crise Covid¹⁹(5). S'engageant en effet à réduire de 50 % les émissions de CO₂ générées par ses vols domestiques d'ici 2030, Air France a fait part de sa volonté de fermer trois liaisons aériennes : les lignes reliant Orly à Bordeaux, Orly à Lyon et Orly à Nantes, soit 825 552 passagers en 2019. L'autre raison d'être de l'article 145 de la loi climat et résilience est ici : éviter la reprise des lignes abandonnées par la concurrence... et donc protéger le monopole devenu ferroviaire voire « aéro-ferroviaire », dans l'hypothèse de correspondances...

le décret, en ne comportant pas de dérogation pour les services de transports aériens décarbonés, entraînerait une discrimination.

Mais la requérante ne précise pas

Notons

le caractère dérogation des mesures environnementales

que pour être regardée comme substituable au sens de la loi, la ligne ferroviaire doit présenter les trois caractéristiques suivantes :

1° Le trajet doit s'effectuer entre des gares desservant les mêmes villes que les aéroports respectivement concernés. Toutefois, lorsque le plus important de ces deux aéroports, au vu du trafic moyen constaté au cours des sept dernières années, est directement desservi par un service ferroviaire à grande vitesse, la gare prise en compte pour l'application des dispositions du présent alinéa est celle desservant cet aéroport ;
« 2° La liaison est assurée sans changement de train entre ces gares, plusieurs fois par jour et avec un service satisfaisant, au sens de l'article 20 du règlement (CE) n° 1008/2008 du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté, y compris au regard du caractère abordable des tarifs du transport ferroviaire de substitution. A cette fin, les fréquences doivent être suffisantes et les horaires appropriés, compte tenu des besoins de transport des passagers empruntant cette liaison, notamment en matière de connectivité et d'intermodalité, ainsi que des reports de trafic qui seraient entraînés par l'interdiction ;
« 3° La liaison doit permettre plus de huit heures de présence sur place dans la journée, tout au long de l'année.

Entre la publication de la première partie du sixième rapport du GIEC et l'ouverture à Glasgow de la 26^e conférence entre les plus grandes puissances sur les changements climatiques (Cop 26), la loi du 22 août portant lutte contre le dérèglement climatique et

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

renforcement de la résilience face à ses effets (loi « Climat et Résilience » n° 2021-1104), issue des travaux de la Convention citoyenne pour le climat (CCC), a été critiquée pour n'être pas à la hauteur des enjeux.

La loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite Climat et Résilience, se veut la concrétisation des propositions de nature législative de la Convention citoyenne pour le climat. Il s'agit d'une loi monumentale, longue de pas moins de 305 articles. Le droit des transports y occupe logiquement une place de choix.

On sait combien les enjeux de transition énergétique et de lutte contre le réchauffement climatique sont majeurs dans le secteur de la mobilité, puisqu'il constitue le premier poste des émissions de gaz à effet de serre dans notre pays. Ainsi, sans surprise, le sujet des transports avait constitué un point important des travaux de la convention citoyenne pour le climat⁽¹⁾ qui avait fait pas moins de trente propositions en ce domaine, en juin 2020⁽²⁾. Certaines, particulièrement emblématiques, telle la limitation à 110 km/h de la vitesse maximale de circulation sur les autoroutes, n'ont pas été reprises par le gouvernement dans le projet de loi.

Sans apporter de novations majeures sur ces questions, dès lors que le mouvement en matière de transition énergétique avait déjà été largement engagé par la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM)⁽³⁾, la loi Climat et résilience comporte néanmoins quelques nouveautés significatives dans le domaine des transports. Si l'on met à part la question des zones à faible émission mobilité (ZFE-m)⁽⁴⁾, celles-ci concernent principalement l'encouragement au développement des infrastructures de recharge et un certain nombre de mesures visant à favoriser les « mobilités propres » au sein des différents moyens de transport.

On s'en souvient, la question de la limitation des vols intérieurs avait constitué un des principaux thèmes des débats de la convention citoyenne pour le climat. Si dans d'autres domaines, les recommandations émises n'ont pas toujours été intégralement reprises dans la loi Climat et résilience, des contraintes plus importantes sont désormais susceptibles de s'appliquer au transport aérien, avec un objectif affiché de report modal vers le transport ferroviaire.

En premier lieu, l'article 145 de la loi modifie l'article L >. < 6412 >-< 3 du code des transports pour interdire, à compter du dernier dimanche du mois de mars 2022, les services réguliers de transport aérien public de passagers sur des liaisons effectuées à l'intérieur du territoire français, dès lors que le trajet est également assuré sur le réseau ferré national sans correspondance et par plusieurs liaisons quotidiennes d'une durée inférieure à 2h30. Cette disposition reprend la proposition de la conférence citoyenne pour le climat, même si cette dernière avait fixé la durée de la liaison ferroviaire de substitution à 4h.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Il se limite par ailleurs à énoncer un principe non dénué de nuances, renvoyant à un décret le soin de préciser les conditions d'application de l'interdiction. Par ce texte doivent se fixer les caractéristiques des liaisons ferroviaires concernées, les modalités selon lesquelles il peut être dérogé au principe d'interdiction, le traitement des services aériens assurant majoritairement le transport de passagers en correspondance, la question des alternatives aux services aériens pouvant être regardées comme décarbonés.

La mise à l'arrêt législative des vols courts n'est toutefois pas une totale surprise. Cette décision figurait déjà au titre de la conditionnalité environnementale négociée par le gouvernement avec Air France en compensation du fait que cette dernière a bénéficié d'un plan de soutien par l'État à hauteur de 7 Mds € sous forme de prêts garantis accepté par la Commission en avril 2020 en raison de la dégradation de la santé financière de l'entreprise liée aux conséquences de la crise Covid¹⁹(5). S'engageant en effet à réduire de 50 % les émissions de CO₂ générées par ses vols domestiques d'ici 2030, Air France a fait part de sa volonté de fermer trois liaisons aériennes : les lignes reliant Orly à Bordeaux, Orly à Lyon et Orly à Nantes, soit 825 552 passagers en 2019. L'autre raison d'être de l'article 145 de la loi climat et résilience est ici : éviter la reprise des lignes abandonnées par la concurrence... et donc protéger le monopole devenu ferroviaire voire « aéro-ferroviaire », dans l'hypothèse de correspondances...

« Si on éliminait tous les vols de moins de 500 kilomètres en Europe, typiquement visés pour les remplacer par des liaisons en train [...] on supprimerait 24 % des vols en Europe. Mais les émissions de CO₂ (du secteur aérien) ne baisseraient que de 3,84 % » (IATA : la suppression des vols courts en France est « complètement absurde », Air Journal, 10 déc. 2022).

Dans son principe, la mesure résiste-t-elle au test de proportionnalité ? Le point 46 de la décision n° 2022/2358 donne une réponse positive : « Dans l'attente de l'adoption et de l'application des mesures plus efficaces visant à réduire les émissions de CO₂ dans le transport aérien [...], la Commission considère que, bien qu'elle ne soit pas apte à mettre fin aux problèmes graves qui la motivent, la mesure examinée est cependant susceptible de contribuer à court terme à la réduction des émissions dans le secteur du transport aérien et à la lutte contre le changement climatique ». La formulation du verdict joue sur les ambiguïtés de l'article 20 § 1 pour considérer que l'aviation commerciale dans son ensemble pose un problème grave à l'environnement, et donc justifier la restriction à la liberté d'entreprendre, alors que l'intention du législateur était d'indiquer que si une ligne en particulier pose un problème grave à l'environnement, l'exploitation de cette dernière peut être interdite. Or à aucun moment, il n'est indiqué que le transport chaque année de 550 000 passagers aériens entre Bordeaux et Orly constituait en soi un problème grave à l'environnement. Pire, pourquoi l'insignifiance de l'impact de la mesure sur l'environnement n'a pas été mieux soulignée ? En effet, les quatre lignes concernées par l'interdiction ne représentent au total que 0,23 % des émissions de transport aérien en France, et 0,02 % des émissions françaises de CO₂. Comme il est de jurisprudence constante que toute dérogation à une liberté économique fondamentale doit être d'interprétation stricte, il semble bien que dans son principe la décision n° 2022/2358 pose un problème de légalité.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Le point 47 suscite la même interrogation puisqu'il infère que la restriction à la libre prestation de service est limitée car ne sont concernées que les liaisons sur lesquelles la desserte est assurée de manière équivalente et suffisante par un mode de transport environnementalement plus vertueux. Ce raisonnement trahit l'esprit même du principe de libre prestation de service qui suppose que chaque marché aérien, quel qu'il soit, soit ouvert et qui n'a jamais été interprété dans une logique *de minimis*, selon laquelle il y aurait des petites restrictions qui passent sous les écrans radar de l'interdiction des entraves. L'orthodoxie du marché intérieur est ici bien malmenée. Pareillement, pourquoi ne pas aussi prendre en considération la question de la cohérence ? Est-il par exemple imposé à d'autres secteurs économiques tout autant pourvoyeurs de gaz à effet de serre des restrictions aussi sévères à la libre prestation de service ? La Cour de justice, dans le cas où la réponse est négative, considère la mesure inappropriée et censure l'inadéquation au nom de l'incohérence manifeste (17). C'est ainsi qu'au regard de l'objectif légitime de protection de l'environnement, elle affirme qu'une législation nationale n'est propre à garantir la réalisation de l'objectif invoqué que si elle répond véritablement au souci de l'atteindre d'une manière cohérente et systématique (18).

Autant que la proportionnalité, que le principe de non-discrimination soit respecté par la législation française prête à perplexité. L'article 145 de la « loi résilience et climat », outre les lignes Orly-Bordeaux et Orly-Nantes, fait aussi obstacle à l'ouverture d'une quarantaine de services aériens entre villes françaises. Mais les liaisons transfrontières ne sont pas concernées. La liberté d'entreprendre demeure entre Paris et Bruxelles alors même que le Thalys met moins de 2 heures 30. La proportionnalité de l'entrave à l'accès au marché français paraît donc bien subjective. Et qu'en est-il dans les autres États membres ? Ferment-ils les liaisons aériennes en deçà de 2 heures 30 ? En quoi un vol court français poserait-il un problème plus grave à l'environnement qu'un vol équivalent dans un autre État de l'Union ? Ici encore se pose la question de la cohérence.

Certes dans son contenu, la mesure française met en place un certain nombre d'exigences quant à l'alternative ferroviaire. Des critères sont énoncés dans l'objectif de services ferroviaires réunissant les caractéristiques idoines pour former une alternative substituable à la voie aérienne, sans pénalisation excessive des voyageurs, quel que soit le motif de leur voyage (déplacements professionnels pour la journée, voyage à destination de l'agglomération principalement desservie par l'aéroport ou la gare...). De ce point de vue, elle crée un climat de proportionnalité souligné par la Commission européenne au point 37 de la décision 2022/2358 : les impacts négatifs de toute restriction des droits de trafic sur les citoyens européens et sur la connectivité doivent être compensés par la disponibilité de modes de transport de substitution abordables, pratiques et plus durables.

C'est pourquoi l'interdiction des vols aériens courts ne vaut que dans l'hypothèse de trajets identiques (entre des gares desservant les mêmes villes que les aéroports considérés (20)), assurés sur le réseau ferré national, sans correspondance et par plusieurs liaisons quotidiennes d'une durée inférieure à 2 heures 30 dans chaque sens ; soit une fréquence suffisante et des horaires satisfaisants, sans changement de gare garantissant plus de huit heures de présence

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

sur place dans la journée. De même, pour ne pas pénaliser les voyageurs effectuant des correspondances, la caractérisation du temps de trajet ferroviaire tient compte de la spécificité du développement d'infrastructures intermodales spécifiques dans certains aéroports : lorsqu'un aéroport bénéficie d'une gare ferroviaire à vocation intermodale située sur son emprise, cette dernière est prise en considération pour le calcul du trajet.

Dans son contenu encore, la mesure ne comprend pas de mécanisme de dispense explicite en relation avec la situation des passagers en correspondance. Pourtant, l'offre de services aériens de longue distance repose le plus souvent sur la réalisation de correspondances, principalement, mais pas uniquement, sur l'aéroport de Paris-Charles de Gaulle, pour accéder à des destinations en Asie, en Afrique, dans les Amériques ou au Moyen-Orient. Ne pas prendre en compte cette nécessité pourrait poser des problèmes de connectivité, notamment pour de nombreuses destinations outre-mer. Cela peut aussi conduire de nombreux passagers à privilégier des correspondances sur des aéroports situés à l'étranger plutôt qu'un préacheminement par le train, avec le risque que le détour par un aéroport plus lointain (Francfort, Londres, Istanbul...) les conduise à parcourir des distances plus importantes pour rejoindre leur destination finale, ce qui aurait inutilement augmenté les émissions de gaz à effet de serre. La loi climat prévoit en conséquence que les vols d'appoint destinés à alimenter les *hubs* parisiens soient soustraits à l'interdiction. Mais la Commission européenne estime qu'une telle dérogation présentait « un risque de discrimination et de distorsion de la concurrence entre les transporteurs aériens » et se ferait au détriment des transporteurs dont le « modèle économique n'est pas axé sur les passagers en correspondance ». Sur l'autel de cette vision rigoriste, le passager bordelais désireux de se rendre à Saint-Denis de La Réunion, est donc contraint de recourir à la formule train/avion.

Mais dans les faits, seules trois liaisons seront concernées par cette interdiction : Paris-Orly - Bordeaux, Paris-Orly - Lyon et Paris-Orly - Nantes.

Avec moins de 5 000 trajets annuels, ces vols ne représentent qu'une partie minimale du trafic aérien intérieur de la France, qui en compte près de 200 000 chaque année (soit 2,5 %). La mesure touche environ 500 000 passagers annuels, sur un total de 16 millions (3,1 %). Deux de ces liaisons (Paris-Orly - Bordeaux et Paris-Orly - Lyon) avaient d'ailleurs déjà été supprimées par Air France en 2020, à la demande du gouvernement, tandis que la troisième (Paris-Orly - Nantes) l'a été sur décision de la compagnie.

Ainsi, trois lignes ont été « sauvées » au nom de l'insuffisance de l'offre ferroviaire alternative. Les trajets Paris-Charles-de-Gaulle - Rennes, Paris-Charles-de-Gaulle - Lyon et Lyon-Marseille peuvent, certes, être effectués en train en moins de deux heures trente, mais les horaires de la SNCF ne permettent pas d'arriver suffisamment tôt ou suffisamment tard à l'aéroport concerné, [a estimé le gouvernement](#).

Deux autres lignes menacées, Paris-Charles-de-Gaulle - Bordeaux et Paris-Charles-de-Gaulle - Nantes, ont finalement été conservées en raison de la méthode choisie par le gouvernement pour calculer les alternatives ferroviaires. S'il faut moins de deux heures trente pour relier

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Bordeaux ou Nantes au centre de Paris en TGV, le gouvernement a considéré qu'il fallait mesurer la durée du trajet jusqu'à l'aéroport Charles-de-Gaulle, situé en périphérie de la capitale. Ce qui a mécaniquement fait passer ces liaisons au-dessus de la barre fatidique des deux heures trente, et interroge : la majorité des déplacements ne visent-ils pas à rallier la capitale, plus que l'aéroport ?

Prise au nom du climat, la mesure du gouvernement n'aura qu'un effet très limité sur les émissions de gaz à effet de serre de la France, même à l'échelle de l'aéronautique. L'économie générée serait de l'ordre de 55 000 tonnes de CO₂ par an, [a estimé la Direction générale de l'aviation civile](#). Soit environ :

- 2,6 % des émissions de CO₂ liées aux vols intérieurs, qui totalisent [2,1 millions de tonnes](#) en 2019
- 0,23 % des émissions totales du secteur aérien en France ([23,4 millions de tonnes](#))
- 0,01 % du total des émissions françaises ([436 millions de tonnes](#))

Il est aussi intéressant de comparer le bilan carbone des modes de transport. A cette aune, un passager d'un vol intérieur [émet en moyenne](#) 258 g en équivalent CO₂ par kilomètre parcouru (traînées incluses), contre 147 g en voiture, soit moitié moins, et 3,34 g en TGV, soit environ 80 fois moins.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.