

CONSEIL D'ETAT
statuant
au contentieux

Nos 410043,410052

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

ASSOCIATION ALERTES NUISANCES
AÉRIENNES et autres

ASSOCIATION DE DÉFENSE CONTRE
LES NUISANCES AÉRIENNES et autres

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 2ème et 7ème chambres réunies)

Mme Cécile Barrois de Sarigny
Rapporteur

Sur le rapport de la 2ème chambre
de la Section du contentieux

M. Xavier Domino
Rapporteur public

Séance du 14 février 2018
Lecture du 7 mars 2018

Vu les procédures suivantes :

1° Sous le n° 410043, par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés le 24 avril 2017 et le 5 février 2018 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association Alerte Nuisances aériennes, l'association Essonne Nature environnement, l'association Défense des riverains de l'aéroport de Paris Orly, l'association Union française contre les nuisances des aéronefs, l'association France nature environnement Ile-de-France, l'association Ville & Aéroport et l'association OYE 349 demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler les décisions implicites du Premier ministre, du ministre de l'environnement et du secrétaire d'Etat en charge des transports ainsi que celles des préfets du Val-de-Marne, de l'Essonne et des Hauts-de-Seine rejetant leur demande tendant à l'adoption de mesures réglementaires assurant la transposition de la directive 2002/49/CE du 25 juin 2002 et à l'abrogation de l'arrêté des préfets du Val de Marne, de l'Essonne et des Hauts-de-Seine n° 935 du 14 mars 2013 approuvant le plan de prévention du bruit dans l'environnement de l'aéroport de Paris-Orly et de révision dudit plan ;

2°) d'enjoindre au Premier ministre de prendre toute mesure réglementaire ayant pour objet d'insérer à l'article R. 572-8 du code de l'environnement un 9° prévoyant, au titre du contenu des plans de prévention du bruit dans l'environnement, « les dispositions envisagées pour évaluer la mise en œuvre et les résultats du plan » ou, le cas échéant, de toute autre mesure réglementaire ayant le même objet ;

3°) d'enjoindre à l'autorité compétente d'abroger l'arrêté n° 935 du 14 mars 2013 approuvant le plan de prévention du bruit dans l'environnement de l'aéroport Paris-Orly ;

4°) d'enjoindre à l'autorité compétente d'engager sans délai la procédure de révision du plan prévention du bruit dans l'environnement de l'aéroport de Paris-Orly conforme aux objectifs de la directive ;

5°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 000 euros à verser à chaque requérante au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

2° Sous le n° 410052, par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés le 24 avril 2017 et le 5 février 2018 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association de défense contre les nuisances aériennes, l'association Collectif de refus des nuisances aériennes, l'association Collectif santé nuisances aériennes, l'association France nature environnement Ile-de-France, l'association Union française contre les nuisances des aéronefs, l'association SOS Vallée de Montmorency, l'association Qualité de vie de la Borde, l'associations Ville & Aéroport, l'association Les amis de la Terre Val d'Oise, la commune de Saint-Prix et la commune de Gonesse demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler la décision implicite du Premier ministre, du ministre de l'environnement et du secrétaire d'Etat en charge des transports ainsi que des préfets de l'Oise, de Seine-et-Marne, des Yvelines, de Seine-Saint-Denis et du Val d'Oise rejetant leur demande tendant à l'adoption de mesures réglementaires assurant la transposition de la directive 2002/49/CE du 25 juin 2002, à l'adoption du plan de prévention du bruit dans l'environnement de l'aéroport de Paris-Le Bourget et au retrait de l'arrêté des préfets de l'Oise, de Seine-et-Marne, des Yvelines, de Seine-Saint-Denis et du Val d'Oise n° 13535 du 16 novembre 2016 approuvant le plan de prévention du bruit dans l'environnement de l'aéroport de Paris-Charles de Gaulle ;

2°) d'enjoindre au Premier ministre de prendre toute mesure réglementaire ayant pour objet d'insérer à l'article R. 572-8 du code de l'environnement un 9° prévoyant, au titre du contenu des plans de prévention du bruit dans l'environnement, « les dispositions envisagées pour évaluer la mise en œuvre et les résultats du plan » ou, le cas échéant, de toute autre mesure réglementaire ayant le même objet ;

3°) d'annuler l'arrêté inter-préfectoral n° 13535 du 16 novembre 2016 approuvant le plan de prévention du bruit dans l'environnement de l'aéroport Paris-Charles de Gaulle ;

4°) d'enjoindre à l'autorité compétente d'engager sans délai la procédure d'élaboration du plan de prévention du bruit dans l'environnement de l'aéroport Paris-Charles de Gaulle et de l'aéroport Paris-Le Bourget conforme aux objectifs de la directive ;

5°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 000 euros à verser à chaque requérante au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- la directive 2002/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 juin 2002 ;
- le code de l'environnement ;
- le code de l'urbanisme ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Cécile Barrois de Sarigny, maître des requêtes,
- les conclusions de M. Xavier Domino, rapporteur public,

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Matuchansky, Poupot, Valdelièvre, avocat du ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire ;

Vu les notes en délibéré, enregistrées le 15 février 2018, présentées, sous le n° 410043, par l'association Alerte Nuisances aériennes et autres et, sous le n° 410052, par l'association de défense contre les nuisances aériennes et autres ;

1. Considérant que les requêtes, outre des conclusions relatives aux plans de prévention du bruit dans l'environnement des aéroports de Paris-Orly, Paris-Le Bourget et Paris-Charles de Gaulle, présentent des conclusions communes tendant à l'annulation pour excès de pouvoir du refus opposé aux demandes des associations requérantes tendant à ce que soit modifiée la partie réglementaire du code de l'environnement pour compléter la transposition de la directive 2002/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 juin 2002 relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement ; qu'il y a lieu de joindre ces requêtes pour statuer par une seule décision ;

Sur les interventions :

2. Considérant que les communes de Villeneuve-le-Roi, Linas, Varennes-Jarcy, Saint-Maur-des-Fossés, Sucy-en-Brie, Montgeron et Yerres justifient, eu égard à la nature et à l'objet du litige, d'un intérêt suffisant pour intervenir au soutien de la requête enregistrée sous le n° 410043 ; qu'il en va de même pour les communes de Compans, Cormeilles-en-Parisis, Sannois, Plessis-Bouchard, Andilly, Eaubonne, Domont, Frette-sur-Seine, Taverny, Stains et l'association MNLE 93, qui interviennent au soutien de la requête enregistrée sous le n° 410052 ; que les interventions sont, par suite, recevables ;

Sur les conclusions des requêtes dirigées contre le refus de modifier les dispositions réglementaires relatives aux plans de prévention du bruit dans l'environnement pour les aéroports afin de compléter la transposition de la directive du 25 juin 2002 :

3. Considérant qu'il appartient aux Etats membres, en vertu de l'article 4 de la directive 2002/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 juin 2002 relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement, dont le délai de transposition expirait le 18 juillet 2004, de désigner les autorités compétentes pour établir et, le cas échéant, approuver les cartes de bruit et les plans d'action pour les agglomérations, les grands axes routiers et ferroviaires et les grands aéroports ; que l'article 8 de la directive prévoit que : « 1. Les Etats membres veillent à ce que, au plus tard le 18 juillet 2008, les autorités compétentes aient établi des plans d'action visant à gérer, sur leur territoire, les problèmes de bruit et les effets du bruit, y compris, si nécessaire, la réduction du bruit dans : / a) les endroits situés près de grands axes routiers dont le trafic dépasse six millions de passages de véhicules par an, de grands axes ferroviaires dont le trafic dépasse 60 000 passages de trains par an et de grands aéroports (...) / 4. Les plans d'action satisfont aux prescriptions minimales énoncées à l'annexe V (...) » ; que l'article 3 de la directive définit les grands aéroports comme les aéroports civils, désignés par les Etats membres, qui enregistrent plus de 50 000 mouvements par an ;

4. Considérant, en premier lieu, qu'en vertu de l'article L. 112-6 du code de l'urbanisme, le plan d'exposition au bruit, qui est établi pour chaque aéroport mentionné à l'article L. 112-5, est annexé au plan

local d'urbanisme, au plan de sauvegarde et de mise en valeur ou à la carte communale ; que l'article R. 112-5 du même code prévoit que « *les données, objectifs et mesures constitutifs des cartes de bruit et du plan de prévention du bruit dans l'environnement prévus par les articles R. 572-4, R. 572-5 et R. 572-8 du code de l'environnement sont établis pour les aérodromes civils dont le trafic annuel est supérieur à 50 000 mouvements, hors les mouvements effectués exclusivement à des fins d'entraînement sur des avions légers* » et que ces données, objectifs et mesures constitutifs des cartes de bruit et du plan de prévention du bruit dans l'environnement sont annexés au rapport de présentation du plan d'exposition au bruit de l'aérodrome ; que les articles R. 572-4 et suivants du code de l'environnement, auxquels renvoie l'article R. 112-5 du code de l'urbanisme, déterminent, en transposant les objectifs de la directive du 25 juin 2002, le contenu et les conditions dans lesquelles sont élaborés les cartes de bruit et les plans de prévention du bruit dans l'environnement ; que l'article R. 112-16 du code de l'urbanisme précise que « *le plan d'exposition au bruit, éventuellement modifié pour tenir compte des résultats de l'enquête publique, est approuvé par arrêté du préfet ou, si plusieurs départements sont intéressés, par arrêté conjoint des préfets desdits départements. / L'arrêté approuvant le plan d'exposition au bruit est pris avec l'accord exprès du ministre chargé de la défense en ce qui concerne les aérodromes à affectation exclusive ou principale audit ministère et avec l'accord exprès du ministre chargé de l'aviation civile, en ce qui concerne les aérodromes classés dans la catégorie des investissements d'intérêt national lorsque le ministre de la défense n'en est pas l'affectataire principal, et pour les aérodromes situés en territoire étranger lorsque les nuisances de bruit affectent le territoire français* » ;

5. Considérant qu'il résulte de ces dispositions que, s'agissant des aérodromes civils dont le trafic annuel est supérieur à 50 000 mouvements, il appartient au préfet, ou dans le cas où plusieurs départements sont intéressés, aux préfets de ces départements agissant conjointement, d'adopter le plan 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, lesquels sont annexés au rapport de présentation du plan d'exposition au bruit ; que, par suite, le moyen tiré de ce que le droit national ne désignerait pas, contrairement à ce qu'imposent les objectifs de l'article 4 de la directive du 25 juin 2002, l'autorité chargée, pour ce qui concerne les aéroports, de l'établissement des cartes de bruit et des plans d'action prévus par la directive ne peut qu'être écarté ;

6. Considérant, en second lieu, que l'annexe V de la directive 2002/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 juin 2002 détermine les prescriptions minimales auxquelles doivent satisfaire les plans d'action ; qu'au nombre de ces prescriptions figurent les « *dispositions envisagées pour évaluer la mise en œuvre et les résultats du plan d'action* » ;

7. Considérant que l'article R. 572-8 du code de l'environnement, rendu applicable aux plans de prévention du bruit dans l'environnement des aérodromes civils dont le trafic annuel est supérieur à 50 000 mouvements par l'article R. 112-5 du code de l'urbanisme, prévoit que ces plans comprennent une synthèse des résultats de la cartographie du bruit, des objectifs de réduction du bruit dans les zones exposées à un bruit dépassant certaines valeurs limites, les mesures visant à prévenir ou réduire le bruit dans l'environnement prévues pour les cinq années à venir par les autorités compétentes et les gestionnaires des infrastructures, ainsi que, s'ils sont disponibles, les financements et les échéances prévus pour la mise en œuvre des mesures recensées ainsi que les textes sur le fondement desquels ces mesures interviennent et les motifs des mesures retenues et, si elle a été réalisée, l'analyse des coûts et avantages attendus des différentes mesures envisageables ; que l'article R. 112-5 du code de l'urbanisme impose en outre, conformément aux objectifs de la directive, que ces plans soient « *réexaminés en cas d'évolution significative des niveaux de bruit identifiés et, en tout état de cause, au moins tous les cinq ans* » ; 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 ; que, par suite, le moyen tiré de ce que le droit national n'aurait pas transposé les objectifs poursuivis à cet égard par l'annexe V de la directive doit être écarté ;

8. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les associations et communes requérantes ne sont pas fondées à demander l'annulation du refus qui leur a été opposé de modifier la réglementation relative aux plans de prévention du bruit dans l'environnement ; que leurs conclusions à fin d'injonction, comme celles présentées, à raison de ces conclusions d'annulation, sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ne peuvent, en conséquence, qu'être rejetées ;

Sur les conclusions relatives aux plans de prévention du bruit dans l'environnement des aérodromes de Paris-Orly, Paris-Le Bourget et Paris-Charles de Gaulle :

9. Considérant qu'aucune disposition n'attribue compétence au Conseil d'Etat, statuant au contentieux, pour connaître en premier ressort de conclusions tendant à l'annulation de décisions relatives à

l'adoption ou à la modification des plans de prévention du bruit dans l'environnement approuvés, ainsi qu'il a été dit au point 5, comme les plans d'exposition au bruit auxquels ils sont annexés, en vertu de l'article R. 112-16 du code de l'urbanisme, par le préfet du département dans lequel est implanté l'aérodrome ou, si plusieurs départements sont intéressés, par les préfets des départements intéressés agissant conjointement ; que de telles conclusions ressortissent à la compétence des tribunaux administratifs qui sont, en vertu de l'article L. 311-1 du code de justice administrative, juges de droit commun en premier ressort du contentieux administratif ;

10. Considérant qu'aux termes de l'article R. 312-1 du code de justice administrative : « *Lorsqu'il n'en est pas disposé autrement par les dispositions de la section 2 du présent chapitre ou par un texte spécial, le tribunal administratif territorialement compétent est celui dans le ressort duquel a légalement son siège l'autorité qui, soit en vertu de son pouvoir propre, soit par délégation, a pris la décision attaquée. Lorsque l'acte a été signé par plusieurs autorités, le tribunal administratif compétent est celui dans le ressort duquel a son siège la première des autorités dénommées dans cet acte...* » ;

11. Considérant que le plan de prévention du bruit dans l'environnement de l'aéroport de Paris-Charles de Gaulle a été approuvé par un arrêté du 16 novembre 2016 signé par les préfets de l'Oise, de Seine-et-Marne, des Yvelines, de Seine-Saint-Denis et du Val d'Oise ; que la première des autorités dénommées dans cet acte est le préfet de l'Oise ; qu'il s'ensuit, en vertu des dispositions précédemment citées de l'article R. 312-1 du code de justice administrative, que le jugement de conclusions tendant à l'annulation de cet arrêté signé par plusieurs préfets relève de la compétence du tribunal administratif d'Amiens ; qu'il en va de même s'agissant de conclusions dirigées contre le refus d'abroger ou de modifier cet arrêté ; que le jugement des conclusions des requêtes, relatives au plan de prévention du bruit dans l'environnement de l'aéroport de Paris-Charles de Gaulle doit ainsi être attribué au tribunal administratif d'Amiens ;

12. Considérant que le plan de prévention du bruit dans l'environnement de l'aéroport de Paris-Orly a été approuvé par un arrêté du 14 mars 2013 des préfets du Val-de-Marne, de l'Essonne et des Hauts-de-Seine ; que la première des autorités dénommées dans cet acte est le préfet du Val-de-Marne ; que, par suite, le jugement des conclusions des requêtes dirigées contre le refus d'abroger ou de modifier l'arrêté approuvant le plan de prévention du bruit dans l'environnement de l'aéroport de Paris-Orly doit être attribué au tribunal administratif de Melun ;

13. Considérant, enfin, qu'aux termes de l'article R. 312-19 du code de justice administrative : « *Les litiges qui ne relèvent de la compétence d'aucun tribunal administratif par application des dispositions des articles R. 312-1 et R. 312-6 à R. 312-18 sont attribués au tribunal administratif de Paris* » ; que le jugement des conclusions tendant à l'annulation du refus d'adopter le plan de prévention du bruit dans l'environnement de l'aérodrome de Paris-le-Bourget, qui ne relève de la compétence d'aucun autre tribunal administratif, doit être attribué au tribunal administratif de Paris ;

DECIDE :

Article 1^{er} : Les interventions des communes de Villeneuve-le-Roi, Linas, Varennes-Jarcy, Saint-Maur-des-Fossés, Sucy-en-Brie, Montgeron et Yerres dans l'instance n° 410043 et des communes de Compans, Cormeilles-en-Parisis, Sannois, Plessis-Bouchard, Andilly, Eaubonne, Domont, Frette-sur-Seine, Taverny, Stains et de l'association MNLE 93 dans l'instance n° 410052 sont admises.

Article 2 : Les 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 afin de compléter la transposition de la directive du 25 juin 2002 sont rejetées.

Article 3 : Le jugement des conclusions de la requête n° 410052 relatives au plan de prévention du bruit dans l'environnement de l'aéroport de Paris-Charles de Gaulle est attribué au tribunal administratif d'Amiens.

Article 4 : Le jugement des conclusions de la requête n° 410043 relatives au plan de prévention du bruit dans l'environnement de l'aéroport de Paris Orly est attribué au tribunal administratif de Melun.

Article 5 : Le jugement des conclusions de la requête n° 410052 relatives au 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.

Article 6 : Les conclusions présentées devant le Conseil d'Etat au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 7 : La présente décision sera notifiée à l'association Alerte Nuisances aériennes, ainsi qu'à la commune de Villeneuve-le-Roi, premières dénommées dans la requête et le mémoire en intervention de l'instance n° 410043, à l'association de défense contre les nuisances aériennes et la commune de Compans, premières dénommées dans la requête et le mémoire en intervention de l'instance n° 410052, au ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire et aux présidents des tribunaux administratifs d'Amiens, de Melun et de Paris.
Copie en sera adressée au Premier ministre.