

CONSEIL D'ETAT

statuant
au contentieux

N° 447123

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

ASSOCIATION DE DÉFENSE CONTRE
LES NUISANCES AÉRIENNES

Mme Stéphanie Vera
Rapporteuse

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

Mme Sophie Roussel
Rapporteuse publique

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

Séance du 8 octobre 2021
Décision du 28 octobre 2021

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire en réplique enregistrés les 1^{er} décembre 2020 et 29 septembre 2021 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association de défense contre les nuisances aériennes demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la décision implicite du Premier ministre rejetant sa demande du 1^{er} août 2020 tendant à l'adoption de toute mesure réglementaire pour soumettre à évaluation environnementale les plans d'exposition au bruit des aérodromes ainsi que les plans de prévention du bruit dans l'environnement des aérodromes ;

2°) d'enjoindre au Premier ministre d'adopter toute mesure réglementaire en ce sens ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 ;

- la directive 2002/49/CE Parlement européen et du Conseil du 25 juin 2002 ;

- 2011 ;
- la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil 13 décembre
 - le code de l'environnement ;
 - le code général des impôts ;
 - le code de l'urbanisme ;
 - le code des transports ;
 - le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Stéphanie Vera, maître des requêtes en service extraordinaire,
- les conclusions de Mme Sophie Roussel, rapporteure publique,

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Matuchansky, Poupot, Valdelièvre, avocat de la ministre de la transition écologique ;

Considérant ce qui suit :

1. L'association de défense contre les nuisances aériennes a demandé au Premier ministre, par un courrier du 1^{er} août 2020, de prendre toute mesure réglementaire pour soumettre à une évaluation environnementale préalable les plans d'exposition au bruit des aérodromes ainsi que les plans de prévention du bruit dans l'environnement des aérodromes, en les intégrant aux listes figurant à l'article R. 122-17 du code de l'environnement pris pour l'application de l'article L. 122-4 du même code. Elle demande l'annulation pour excès de pouvoir de la décision implicite de rejet née du silence gardé par le Premier ministre.

Sur le cadre juridique du litige :

2. Aux termes de l'article 2 de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement sont, pour son application, des plans et programmes « *des plans et programmes, (...) : - élaborés et/ou adoptés par une autorité au niveau national, régional ou local ou élaborés par une autorité en vue de leur adoption par le parlement ou par le gouvernement, par le biais d'une procédure législative, et - exigés par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives (...)* ». L'article 3 prévoit qu'une évaluation environnementale, qui doit, selon l'article 4, être effectuée « *pendant l'élaboration du plan ou du programme et avant qu'il ne soit adopté ou soumis à la procédure législative* », est nécessaire « *2. pour tous les plans et programmes: a) qui sont élaborés pour les secteurs de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche, de l'énergie, de l'industrie, des transports, de la gestion des déchets, de la gestion de l'eau, des télécommunications, du tourisme, de l'aménagement du territoire urbain et rural ou de l'affectation des sols et qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets énumérés aux annexes I et II de la directive 85/337/CEE pourra être*

autorisée à l'avenir ; ou b) pour lesquels, étant donné les incidences qu'ils sont susceptibles d'avoir sur des sites, une évaluation est requise en vertu des articles 6 et 7 de la directive 92/43/CEE. (...) 4. Pour les plans et programmes, autres que ceux visés au paragraphe 2, qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets pourra être autorisée à l'avenir, les Etats membres déterminent s'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ».

3. Dans l'hypothèse où une évaluation environnementale est requise, il résulte de l'article 5 de cette directive qu'un rapport sur les incidences environnementales doit être élaboré, devant notamment identifier, décrire et évaluer les incidences notables probables de la mise en œuvre du plan ou du programme. Ce rapport ainsi que le projet de plan ou programme doivent, en vertu de l'article 6 de la directive, être mis à la disposition du public et soumis à la consultation des autorités, désignées par les Etats membres, « *qui, étant donné leur responsabilité spécifique en matière d'environnement, sont susceptibles d'être concernées par les incidences environnementales de la mise en œuvre de plans et de programmes* ». L'article 8 de la directive prévoit que le rapport prévu à l'article 5 et les avis exprimés en vertu de l'article 6 sont pris en considération pendant l'élaboration du plan ou programme concerné et avant que ceux-ci ne soient adoptés ou soumis à la procédure législative. Lors de leur adoption, les Etats membres doivent, conformément à l'article 9 de la directive, veiller à ce que les autorités visées à l'article 6 ainsi que le public soient informés et que soient notamment mis à leur disposition le plan ou programme tel qu'il a été adopté. Enfin, les Etats membres assurent, en vertu de l'article 10 de la directive, le suivi des incidences notables sur l'environnement de la mise en œuvre des plans et programmes.

4. Selon l'article L. 122-4 du code de l'environnement : « (...) II. - *Font l'objet d'une évaluation environnementale systématique : / 1° Les plans et programmes qui sont élaborés dans les domaines de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche, de l'énergie, de l'industrie, des transports, de la gestion des déchets, de la gestion de l'eau, des télécommunications, du tourisme ou de l'aménagement du territoire et qui définissent le cadre dans lequel les projets mentionnés à l'article L. 122-1 pourront être autorisés ; (...) / III. - Font l'objet d'une évaluation environnementale systématique ou après examen au cas par cas par l'autorité environnementale : / 1° Les plans et programmes mentionnés au II qui portent sur des territoires de faible superficie s'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ; / 2° Les plans et programmes, autres que ceux mentionnés au II, qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre de projets pourra être autorisée si ces plans sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement (...)* ». L'article L. 122-5 du même code prévoit qu'un décret en Conseil d'Etat précise notamment « *1° La liste des plans et programmes soumis à évaluation environnementale de manière systématique ou à un examen au cas par cas, en application des II et III de l'article L. 122-4 et les conditions de son actualisation annuelle ; / 2° Les conditions dans lesquelles, lorsqu'un plan ou programme relève du champ du II ou du III de l'article L. 122-4 mais ne figure pas sur la liste établie en application du 1°, le ministre chargé de l'environnement décide, pour une durée n'excédant pas un an, de le soumettre à évaluation environnementale systématique ou à examen au cas par cas (...)* ».

5. Pour l'application de ces dispositions, l'article R. 122-17 du même code fixe la liste de plans, schémas, programmes et autres documents de planification devant systématiquement ou à la suite d'un examen au cas par cas faire l'objet d'une évaluation environnementale au titre du II et du III de l'article L. 122-4 précité. Il précise que « *Lorsqu'un plan ou un programme relevant du champ du II ou du III de l'article L. 122-4 ne figure pas dans les listes établies en application du présent article, le ministre chargé de l'environnement, de sa*

propre initiative ou sur demande de l'autorité responsable de l'élaboration du projet de plan ou de programme, conduit un examen afin de déterminer si ce plan ou ce programme relève du champ de l'évaluation environnementale systématique ou d'un examen au cas par cas, en application des dispositions du IV de l'article L. 122-4. / L'arrêté du ministre chargé de l'environnement soumettant un plan ou un programme à évaluation environnementale systématique ou après examen au cas par cas est publié au Journal officiel de la République française et mis en ligne sur le site internet du ministère chargé de l'environnement (...) ».

6. Selon une jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne, notamment dans ses arrêts du 27 octobre 2016, D'Oultremont e.a. (C 290/15), du 7 juin 2018, Inter-Environnement Bruxelles e.a. (C 671/16), du 12 juin 2019, Terre Wallonne (C-321/18) et du 25 juin 2020 A. e.a. (Éoliennes à Aalter et à Nevele) (C-24/19), la notion de « plans et programmes » soumis à évaluation environnementale en application du paragraphe 2 de l'article 3 de la directive 2001/42/CE se rapporte à tout acte qui établit, en définissant des règles et des procédures, un ensemble significatif de critères et de modalités pour l'autorisation et la mise en œuvre d'un ou de plusieurs projets, mentionnés par la directive 2011/92/UE, susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Sont également soumis à évaluation environnementale les plans et programmes mentionnés au paragraphe 4 de l'article 3, qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre d'autres projets pourra être autorisée à l'avenir, lorsqu'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

Sur les conclusions relatives aux plans de prévention du bruit dans l'environnement :

7. Aux termes de l'article L. 572-6 du code de l'environnement : « *Les plans de prévention du bruit dans l'environnement tendent à prévenir les effets du bruit, à réduire, si nécessaire, les niveaux de bruit, ainsi qu'à protéger les zones calmes. (...) / Ils comportent une évaluation du nombre de personnes exposées à un niveau de bruit excessif et identifient les sources des bruits dont les niveaux devraient être réduits. / Ils recensent les mesures prévues par les autorités compétentes pour traiter les situations identifiées par les cartes de bruit et notamment lorsque des valeurs limites fixées dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat sont dépassées ou risquent de l'être ».* L'article R. 572-8 du même code dispose que « *I.- Le plan de prévention du bruit dans l'environnement prévu au présent chapitre comprend : / 1° Un rapport de présentation présentant, d'une part, une synthèse des résultats de la cartographie du bruit faisant apparaître, notamment, le nombre de personnes vivant dans les bâtiments d'habitation et le nombre d'établissements d'enseignement et de santé exposés à un niveau de bruit excessif et, d'autre part, une description des infrastructures et des agglomérations concernées ; / 2° S'il y a lieu, les critères de détermination et la localisation des zones calmes définies à l'article L. 572-6 et les objectifs de préservation les concernant ; / 3° Les objectifs de réduction du bruit dans les zones exposées à un bruit dépassant les valeurs limites mentionnées à l'article R. 572-4 ; / 4° Les mesures visant à prévenir ou réduire le bruit dans l'environnement arrêtées au cours des dix années précédentes et prévues pour les cinq années à venir par les autorités compétentes et les gestionnaires des infrastructures, y compris les mesures prévues pour préserver les zones calmes ; / 5° 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 ; / 6° Les motifs ayant présidé au choix des mesures retenues et, si elle a été réalisée par l'autorité compétente, l'analyse des coûts et avantages attendus des différentes mesures envisageables ; / 7° Une estimation de la diminution du nombre de personnes exposées au bruit à l'issue de la mise en œuvre des mesures prévues ; / 8° Un résumé non technique du plan. / II.- Sont joints en annexe du plan les accords des autorités ou organismes compétents pour décider et mettre en œuvre les mesures prévues ».* L'article

R. 112-5 du code de l'urbanisme prévoit que *« les données, objectifs et mesures constitutifs (...) du plan de prévention du bruit dans 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 ».*

8. Il résulte des dispositions rappelées au point précédent que les plans de prévention du bruit dans l'environnement se bornent à recenser les actions déjà engagées ou prévues au titre de la lutte contre les nuisances sonores, avec l'accord des autorités compétentes pour leur mise en œuvre, et à définir des objectifs indicatifs de réduction du bruit dans certaines zones exposées. Par suite, contrairement à ce qui est soutenu, ces plans ne peuvent être regardés comme ayant pour objet de définir le cadre de mise en œuvre de travaux ou projets et ne sont donc pas au nombre des plans et programmes au sens de l'article L. 122-4 du code de l'environnement, pris pour la transposition de l'article 3 de la directive 2001/42/CE, qui doivent être soumis à une évaluation environnementale préalable.

Sur les conclusions relatives aux plans d'exposition au bruit des aérodromes :

9. Aux termes de l'article L. 112-3 du code de l'urbanisme, inséré au sein du chapitre relatif aux servitudes d'urbanisme : *« Au voisinage des aérodromes, les conditions d'utilisation des sols exposés aux nuisances dues au bruit des aéronefs sont fixées par la présente section, dont les dispositions complètent les règles générales instituées en application de l'article L. 101-3 ».* Aux termes de l'article L. 112-6 du même code : *« (...) Un plan d'exposition au bruit est établi pour chacun des aérodromes mentionnés à l'article L. 112-5. / Le plan d'exposition au bruit est annexé au plan local d'urbanisme, au plan de sauvegarde et de mise en valeur et à la carte communale ».* Selon l'article L. 112-7 de ce code : *« Le plan d'exposition au bruit (...) définit, à partir des prévisions de développement de l'activité aérienne, de l'extension prévisible des infrastructures et des procédures de circulation aérienne, des zones diversement exposées au bruit engendré par les aéronefs. / Il les classe en fonction de l'intensité décroissante du bruit en zones A et B, dites zones de bruit fort, C, dite zone de bruit modéré, et D. Ces zones sont définies en fonction des valeurs d'indices évaluant la gêne due au bruit des aéronefs fixées par décret en Conseil d'Etat. / La délimitation d'une zone D est facultative à l'exception des aérodromes mentionnés au I de l'article 1609 quater viciés A du code général des impôts ».* En vertu de l'article L. 112-8 de ce code : *« Les valeurs des indices mentionnées à l'article L. 112-7 pourront être modulées compte tenu de la situation des aérodromes au regard de leur utilisation, notamment pour la formation aéronautique, et de leur insertion dans les milieux urbanisés. La modulation de l'indice servant à la détermination de la limite extérieure de la zone C se fera à l'intérieur d'une plage de valeurs fixées par le décret prévu à l'article L. 112-7 ».* L'article L. 112-10 prévoit que, dans les zones ainsi définies, l'extension de l'urbanisation et la création ou l'extension d'équipements publics sont interdites lorsqu'elles conduisent à exposer immédiatement ou à terme de nouvelles populations aux nuisances de bruit, et précise les conditions d'utilisation des sols en découlant dans chaque catégorie de zone, selon les types de constructions, de destinations et d'opérations envisagées. Il ajoute que, dans les zones C, les plans d'exposition au bruit peuvent délimiter des secteurs où, pour permettre le renouvellement urbain des quartiers ou villages existants, des opérations de réhabilitation et de réaménagement urbain peuvent être autorisées sous certaines conditions.

10. Il résulte des dispositions rappelées au point précédent qu'au voisinage des aérodromes, les plans d'exposition au bruit délimitent des zones géographiques en fonction de leur exposition au bruit des aéronefs, selon des valeurs d'indices qui peuvent donner lieu à une modulation dans certaines limites et en décidant, le cas échéant, de la création d'une zone D et de secteurs particuliers en zone C. Par ailleurs, par cette délimitation, ils déterminent les conditions

d'utilisation des sols, qui s'imposent aux projets de construction et d'aménagement. Ces plans doivent, en conséquence, être regardés comme définissant, au sens des dispositions de l'article L. 122-4 du code de l'environnement, le cadre d'autorisation et de mise en œuvre de projets et comme devant faire l'objet d'une évaluation environnementale.

11. L'élaboration des plans d'exposition au bruit suppose l'évaluation de leurs incidences environnementales, comme prévu par l'article 5 de la directive 2001/42/CE, à travers l'élaboration du projet de cartographie du bruit, éclairé par le rapport de présentation, qui constitue une analyse, actuelle et future, des incidences de l'activité de l'aéroport sur la santé humaine et l'environnement dans le voisinage de l'aéroport.

12. S'agissant des aérodromes mentionnés au I de l'article 1609 *quatervicies* A du code général des impôts, les plans d'exposition au bruit sont, en application des dispositions de l'article L. 112-16 du code de l'urbanisme, établis après consultation de l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires. Eu égard à son statut d'autorité administrative indépendante et à sa composition, définie à l'article L. 6361-1 du code des transports, qui garantit son expertise en matière d'environnement, de santé humaine et de transport aérien, celle-ci remplit les conditions pour être regardée comme une autorité environnementale au sens de l'article 6 de la directive 2001/42/CE, tel qu'interprété par la Cour de justice de l'Union européenne dans son arrêt du 20 octobre 2011, *Seaport* (C-474/10). Les exigences résultant des articles 8 à 10 de la directive, respectivement en terme de prise en compte des avis dans la prise de décision, de consultation du public, au travers en particulier de la réalisation d'une enquête publique, conformément au chapitre III du titre II du livre I^{er} du code de l'environnement, et de suivi, sont respectées. Dans ces conditions, pour les aérodromes mentionnés au I de l'article 1609 *quatervicies* A du code général des impôts, les dispositions régissant les plans d'exposition au bruit doivent être regardées comme instituant une procédure d'évaluation environnementale conforme aux objectifs de la directive 2001/42/CE.

13. En revanche, il n'en va pas de même pour les autres aérodromes, en l'absence de dispositions prévoyant la consultation de l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires ou de toute autre autorité environnementale répondant aux conditions de l'article 6 de cette directive.

14. Il résulte de tout ce qui précède que l'association de défense contre les nuisances aériennes, qui est recevable à contester le refus implicite opposé à sa demande, est fondée à demander l'annulation de ce refus en tant seulement qu'il rejette sa demande tendant à l'adoption de toute mesure réglementaire pour soumettre à évaluation environnementale les plans d'exposition au bruit concernant les aérodromes qui ne sont pas mentionnés au I de l'article 1609 *quatervicies* A du code général des impôts.

15. Une telle annulation implique nécessairement l'adoption de mesures réglementaires à cette fin. Il y a lieu pour le Conseil d'Etat d'enjoindre au Premier ministre de les prendre dans un délai de quatre mois à compter de la notification de la présente décision.

16. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat la somme que l'association demande au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Ces mêmes dispositions font obstacle à ce qu'une somme soit mise à la charge de l'association requérante qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La décision implicite par laquelle le Premier ministre a refusé de prendre toute mesure réglementaire visant à soumettre les plans d'exposition au bruit des aérodromes à une évaluation environnementale est annulée en tant qu'elle rejette la demande de l'association tendant à l'adoption de toute mesure réglementaire pour soumettre à évaluation environnementale les plans d'exposition au bruit concernant les aérodromes qui ne sont pas mentionnés au I de l'article 1609 *quatervicies* A du code général des impôts.

Article 2 : Il est enjoint au Premier ministre de prendre toute mesure réglementaire visant à soumettre les plans d'exposition au bruit des aérodromes qui ne sont pas mentionnés au I de l'article 1609 *quatervicies* A du code général des impôts à une évaluation environnementale dans un délai de quatre mois à compter de la notification de la présente décision.

Article 3 : Le surplus des conclusions présentées par l'association de défense contre les nuisances aériennes est rejeté.

Article 4 : Les conclusions présentées par la ministre de la transition écologique au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : La présente décision sera notifiée à l'association de défense contre les nuisances aériennes et à la ministre de la transition écologique.

Délibéré à l'issue de la séance du 8 octobre 2021 où siégeaient : M. Jacques-Henri Stahl, président adjoint de la section du contentieux, président ; M. G... I..., M. Olivier Japiot, présidents de chambre ; Mme A... J... M. C... F..., M. D... L..., M. E... K..., M. Jean-Yves Ollier, conseillers d'Etat et Mme Stéphanie Vera, maître des requêtes en service extraordinaire-rapporteur.

Rendu le 28 octobre 2021.

Le Président :

Signé : M. Jacques-Henri Stahl

La rapporteure :

Signé : Mme Stéphanie Vera

La secrétaire :

Signé : Mme H... B...