

Req. N° 1802013

Association Alertes Nuisances Aériennes et Autres

Audience du 20 septembre 2019

Conclusions de Mme Edwige VERGNAUD, rapporteure publique

Le 23 décembre 2016, les associations requérantes ont adressé au Premier ministre, au ministre de l'environnement, au secrétaire d'Etat en charge des transports et aux préfets du Val-de-Marne, de l'Essonne et des Hauts-de-Seine, une demande tendant, d'une part, à ce qu'ils adoptent les mesures réglementaires visant à assurer 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 et, d'autre part, à ce qu'ils révisent l'arrêté des préfets précités n° 935 du 14 mars 2013 approuvant le plan de prévention du bruit dans l'environnement (PPBE) de l'aéroport de Paris-Orly afin de le rendre conforme aux objectifs de cette directive.

Il n'a pas été répondu à ces demandes.

Par une requête du 24 avril 2017, les mêmes associations ont saisi le Conseil d'Etat aux fins d'annulation des décisions implicites qui leur ont été opposées, d'injonction au Premier ministre de prendre toute mesure réglementaire ayant pour objet d'insérer à l'article R. 572-8 du code de l'environnement les dispositions envisagées pour évaluer la mise en œuvre et les résultats du PPBE ou, le cas échéant, de toute autre mesure réglementaire ayant le même objet, d'injonction à l'autorité compétente d'abroger l'arrêté du 14 mars 2013 approuvant le plan de prévention du bruit dans l'environnement de l'aéroport Paris-Orly et d'engager sans délai la procédure de révision du même plan de prévention du bruit.

Par une décision du 7 mars 2018 (n° 410043) le Conseil d'Etat a, d'une part rejeté les conclusions de la requête tendant à l'annulation des refus implicites de modifier les dispositions réglementaires relatives aux PPBE pour les aérodromes afin de compléter la transposition de la directive du 25 juin 2002 et d'autre part attribué au tribunal de céans les conclusions de la requête relatives au plan de prévention du bruit dans l'environnement de l'aéroport de Paris Orly.

En exécution de cette décision, il vous est donc demandé de vous prononcer sur les conclusions des requérantes visant à l'annulation du refus d'abrogation de

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MELUN
2^{ème} chambre

l'arrêté inter-préfectoral du 14 mars 2013 approuvant le plan de prévention du bruit dans l'environnement de l'aéroport de Paris-Orly et ainsi qu'à la révision dudit plan et à enjoindre à l'autorité compétente d'abroger cet arrêté ainsi qu'à engager sans délai la procédure de révision du plan de prévention du bruit dans l'environnement de l'aéroport de Paris-Orly conforme aux objectifs de la directive 2002/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 juin 2002.

Procédons tout d'abord à un bref rappel des dispositions applicables.

La directive 2002/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 juin 2002 relative à l'évaluation et à la gestion des bruits dans l'environnement prévoit à son article 8 que les Etats membres doivent établir des plans d'action visant à gérer les problèmes et les effets du bruits et si nécessaire sa réduction notamment dans les endroits situés près de grands aéroports, ceux-ci étant définis par l'article 3 de cette même directive comme les aéroports civils qui enregistrent plus de 50 000 mouvements par an.

Les plans de prévention du bruit dans l'environnement sont prévus par les dispositions de l'article L. 572-6 du code de l'environnement et les mesures d'évaluation, prévention et réduction du bruit dans l'environnement aux articles R. 572-1 à R. 572-11 du même code qui prévoient le contenu et les conditions d'élaboration des cartes de bruits et des PPBE.

Aux termes de ces dispositions, ces derniers visent à prévenir les effets du bruit, à réduire, si nécessaire, les niveaux de bruit, ainsi qu'à protéger les zones calmes. Ils doivent présenter une évaluation du nombre de personnes exposées à un niveau de bruit excessif, identifier les sources de bruit à réduire, définir des objectifs de réduction du bruit et recenser les mesures prises ou prévues par les autorités compétentes pour prévenir ou réduire le bruit.

En vertu des dispositions de l'article L. 112-6 du code de l'urbanisme, le plan d'exposition au bruit établis pour chaque aéroport est annexé au PLU, au plan de sauvegarde et de mise en valeur ou à la carte communal et l'article R. 112-5 du même code prévoit que les cartes de bruits et PPBE sont annexés au rapport de présentation du plan d'exposition aux bruits des aérodromes dont le contenu et les modalités d'élaboration sont prévus par les dispositions des articles R. 112-4 et suivant du même code. Aux termes de ces dernières dispositions, la décision d'élaboration ou de révision de ces plans relève de la compétence des préfets et doit être approuvé par arrêté préfectoral, si plusieurs départements sont intéressés, par arrêté conjoint des préfets desdits départements.

Si le ministre avait soulevé en défense devant le Conseil d'Etat l'irrecevabilité de la requête au motif que le PPBE ne constituerait pas une décision

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MELUN
2^{ème} chambre

faisant grief à raison de son caractère non contraignant, nous vous rappelons que le Conseil d'Etat a implicitement rejetée cette fin de non recevoir, suivant en cela les conclusions du rapporteur public, X. Domino qui a pris position en faveur de la recevabilité de la requête au motif qu'en qualité de documents annexés au rapport de présentation des plans d'exposition au bruit, ils devaient être regardés comme des documents d'urbanisme. Nous ne nous étendrons donc pas plus sur ce sujet.

En premier lieu, et comme l'a fait le Conseil d'Etat, vous pourrez admettre les interventions des communes de Villeneuve-le-Roi, Linas, Varennes-Jarcy, Saint-Maur-des-Fossés, Sucy-en-Brie, Montgeron et Yerres qui justifient, eu égard à la nature et à l'objet du litige, d'un intérêt suffisant pour intervenir au soutien de la requête.

S'agissant des demandes d'annulation des décisions de refus d'abrogation d'un acte réglementaire, vous savez qu'il résulte de la jurisprudence récente du Conseil d'Etat que seuls les moyens relatifs à la légalité des règles fixées par l'acte réglementaire, à la compétence de son auteur et l'existence d'un détournement de pouvoir peuvent être utilement invoqués.

A contrario, les conditions d'édition de cet acte, les vices de forme et de procédure dont il serait entaché ne peuvent être utilement invoqués que dans le cadre du recours pour excès de pouvoir dirigé contre l'acte réglementaire lui-même et introduit avant l'expiration du délai de recours contentieux.

CE, 18 mai 2018, Fédération des finances et affaires économiques de la CFDT, n° 414583, A

Par ailleurs, il appartient au juge de l'excès de pouvoir saisi d'un tel recours d'apprécier la légalité de l'acte réglementaire dont l'abrogation a été demandée au regard des règles applicables à la date à laquelle il statue.

Le CE a jugé que l'effet utile d'un tel recours étant de faire cesser les atteintes illégales que le maintien en vigueur d'une acte réglementaire illégal porte à l'ordre juridique, si un changement de circonstances a fait cesser l'illégalité à la date à laquelle il statue, le juge de l'excès de pouvoir ne saurait annuler le refus de l'abroger. A l'inverse, si à cette date, l'acte réglementaire est devenu illégal en raison d'un changement de circonstances, il appartient alors au juge d'annuler le refus d'abroger et d'enjoindre à l'autorité compétente de procéder à son abrogation.

Il en va cependant différemment s'agissant des règles relatives à la détermination de l'autorité compétente pour édicter un acte réglementaire : leur changement ne saurait avoir pour effet de rendre illégal un acte qui avait été pris par une autorité compétente à la date de son édicton, en revanche un tel changement

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MELUN
2^{ème} chambre

aura pour effet de faire cesser l'illégalité dont était entaché un règlement édicté par une autorité incompétente dans le cas où ce changement a conduit, à la date à laquelle le juge statue, à investir cette autorité de la compétence pour ce faire.

CE, 19 juillet 2019, Association des américains accidentels, n° 424216, A

En l'espèce, si les requérantes ont soulevé un moyen tiré de l'incompétence des préfets des départements du Val-de-Marne, de l'Essonne et des Hauts-de-Seine pour approuver le PPBE de Paris-Orly au motif qu'aucune disposition ne leur donnait une telle compétence, il résulte cependant des dispositions combinées des articles du code de l'urbanisme et du code de l'environnement cités en préambule, notamment des article R. 112-5 et R.112-16 du CU, comme l'a d'ailleurs jugé le CE dans son arrêt du 7 mars 2016, que s'agissant des aéroports 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'aéroport, 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.

Vous pourrez donc écarter ce premier moyen.

Les associations requérantes soutiennent en deuxième lieu que le plan de prévention du bruit dans l'environnement de l'aéroport Paris-Orly a été élaboré notamment par Aéroport de Paris (ADP), autorité chargée de l'exploitation de l'aéroport, en méconnaissance des dispositions du paragraphe 2 de l'article 3 du règlement (UE) n° 598/2014 du 16 avril 2014 relatif à l'établissement de règles et de procédures concernant l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports de l'Union qui prévoit que les autorités compétentes désignées par les Etats membres pour leur élaboration doivent être « indépendantes de toute organisation qui pourrait être concernée par des mesures liées au bruit. »

Toutefois un tel moyen, qui pas tiré de l'incompétence de l'auteur de l'acte mais est relatif aux conditions de son élaboration est tiré d'un vice de procédure, moyen qui ne peut être utilement invoqué dans le cadre du recours dirigé contre le refus d'abroger un acte réglementaire.

Ce moyen devra donc être écarté comme inopérant.

Au demeurant, il résulte des dispositions de l'article L. 572-6 du code de l'environnement que le PPBE n'a pas pour objet d'établir en tant que telles les restrictions d'exploitation liées au bruit prévues par le règlement du 16 avril 2014 mais qu'il a pour objet de recenser les mesures prises ou prévues dans le cadre de la

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MELUN
2^{ème} chambre

prévention du bruit et qui peuvent être d'une toute autre nature que des restrictions d'exploitation.

Les dispositions invoquées du règlement du 16 avril 2014 ne sont pas applicables en l'espèce.

Au surplus, l'article 14 de ce règlement exclut explicitement son application aux mesures de restrictions qui étaient en place avant le 13 juin 2016 dont il indique qu'elles « restent en vigueur jusqu'à ce que les autorités compétentes décident de les réviser conformément au présent règlement. »

Vous pourrez donc également écarter les moyens tirés de la méconnaissance des dispositions de l'article 5 de ce même règlement UE n° 598/2014 du 16 avril 2014.

Les requérantes soutiennent que l'arrêté est entaché d'illégalité au motif que les cartes stratégiques du bruit sur lesquelles il se fonde datent de février 2009 et mai 2010 alors que les stipulations de la directive 2002/49/CE du 25 juin 2002 prévoient qu'elles doivent être révisées tous les cinq ans.

Aux termes de l'article R. 112-5 du code de l'urbanisme : « Afin d'évaluer, de prévenir et de réduire le bruit émis dans l'environnement, 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. /.../ Ces données, objectifs et mesures constitutifs des cartes de bruit et du plan de prévention du bruit dans l'environnement sont : /.../ 3° Réexaminés en cas d'évolution significative des niveaux de bruit identifiés et, en tout état de cause, au moins tous les cinq ans /.../ ».

Il résulte de ces dispositions que les cartes de bruit et le PPBE sont deux outils complémentaires issus des mêmes données, objectifs et mesures et le second ne se fonde en aucun cas sur les premières.

Par suite les requérantes ne sont pas fondées à soutenir que la circonstance que les cartes aient été anciennes à la date d'approbation du PPBE et qu'elles n'aient pas été réexaminées au terme d'une période de cinq ans serait de nature à entacher le PPBE d'illégalité dès lors que ce dernier ne peut être regardé comme se fondant sur les premières.

Ainsi, seule une évolution significative des niveaux de bruit identifiés, « fait nouveau majeur affectant la situation en matière de bruit », pourrait être de nature à

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MELUN
2^{ème} chambre

affecter la légalité du PPBE durant sa période de validité de cinq ans au regard des termes tant de l'article 8 de la directive que de l'article R. 112-5 du code de l'urbanisme précité.

Les requérantes font valoir une augmentation significative du niveau du bruit entre 2010 et 2013 en s'appuyant d'une part sur le compte rendu des données issues des stations de mesures ADP de 2016 qui indique que si une baisse régulière des niveaux sonores a pu être observée de 2000 à 2010, cette tendance n'est plus observée depuis cette date et que les niveaux sonores de bruits d'aéronefs LDEN sont en augmentation sur tous les sites, et d'autre part sur les résultats de l'étude SURVOL qui démontre une augmentation significatives des niveaux de bruits, en particulier pour Orly, depuis 2014.

Cependant les documents cités ne permettent pas d'aboutir à de telles conclusions. En effet, d'une part le rapport d'APB précise que l'augmentation constatée est due à des travaux qui ont modifié provisoirement l'utilisation des pistes et que le niveau de bruit ambiant, compensé par la modernisation de la flotte, ne varie pas de manière significative et d'autre part, l'étude SURVOL de 2018, qui se fonde au demeurant sur un indicateur sonore différent, montre une corrélation correcte dans l'ensemble entre les cartes de bruits du PPEB et les mesures réalisées.

En outre le ministre soutient sans être contredit que le trafic de l'aéroport ne s'est pas accru entre 2008 et 2013 et que les cartes stratégiques mises en causes établissaient des projections sur le long terme et jusqu'en 2025.

Aucune augmentation significative des niveaux de bruit n'étant démontrée, vous pourrez donc écarter le moyen.

Les requérantes soutiennent par ailleurs que les mesures de réduction du bruit prévues par le PPBE de l'aéroport Paris-Orly sont insuffisantes au regard des exigences fixées par la directive 2002/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 juin 2002, notamment son article 8, en tant qu'elles ne permettent pas une diminution suffisante du nombre de bâtiments d'habitation et d'établissements de santé exposés à des dépassements des valeurs limites.

Il ressort cependant des pièces du dossier que le PPEB contesté comprend des mesures relatives à l'exploitation de la plate-forme aéroportuaire, telles que la décision ministérielle du 4 avril 1968 interdisant la programmation de décollages et d'atterrissage d'aéronefs équipés de turboréacteurs entre certaines heures, l'arrêté du 6 octobre 1994 limitant le nombre de créneaux horaires attribuables annuellement à 250 000 et l'arrêté du 18 février 2003 portant création de volumes de protection environnementale, un dispositif d'aide à l'insonorisation des logements des riverains, une information sur le bruit et les trajectoires des aéronefs, des mesures de

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MELUN
2^{ème} chambre

maîtrise de l'urbanisation autour de l'aéroport, le relèvement des altitudes d'approches et la poursuite de la mise en place des descentes continues des aéronefs.

Selon les estimations mentionnées dans le plan, le nombre total de personnes pour lesquelles les indices Lden et Lnight seront supérieurs à 55 dB (A), qui constituent la valeur limite fixée pour les aéroports par l'article 7 de l'arrêté du 4 avril 2006 relatif à l'établissement des cartes de bruit et des plans de prévention du bruit dans l'environnement, devrait baisser à long terme.

Or les associations requérantes qui se bornent à affirmer que la population exposée à des dépassements de valeurs limite d'indice Lden comprises entre 60 et 65 dB (A) et le nombre d'établissement de santé exposés aux valeurs limites augmentent, ne produisent aucun élément de nature à le démontrer. Elles ne produisent par ailleurs aucun élément de nature à démontrer l'inadéquation ou l'insuffisance de mesures précitées pour protéger les populations concernées.

Les associations requérantes soutiennent également que PPBE n'est pas conforme au paragraphe 1 de l'annexe V de la directive 2002/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 juin 2002 en tant qu'il ne prévoit aucune disposition pour évaluer sa mise en œuvre et ses résultats.

Le ministre fait valoir en défense que les éléments prévus au point 5.4 du PPBE « Surveiller l'évolution du bruit » répondent à cette exigence et mentionnent les outils mis en place pour évaluer la mise en œuvre et les résultats du PPBE, notamment l'installation de stations de mesure du bruit fixes ou temporaires autour de l'aéroport et les campagnes de mesures faites par ADP, ainsi que l'étude épidémiologique SURVOL conduite sous la responsabilité du préfet d'Ile de France dont le bilan publié en 2015 a permis d'évaluer pour la période 2012-2015 l'efficacité des mesures du PPBE.

Il indique également que le point 5.5 du plan « Privilégier la concertation » prévoit deux instances de concertations réunissant les représentants de l'Etat, les collectivités territoriales, les professionnels de l'aéronautique et les associations de riverains et de défense de l'environnement qui font parties des outils de suivi de la mise en œuvre du PPBE.

Les outils précédemment énumérés, dont les données qui en sont issues sont d'ailleurs mentionnées par les requérantes à l'appui de leurs écritures, ainsi que les instances de concertation participent nécessairement au suivi de la mise en œuvre et des résultats du PPBE quand bien même aucune disposition de ce plan n'apporte de réelle de précision sur les méthodes d'évaluation des résultats.

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MELUN
2^{ème} chambre

En outre, vous noterez que dans sa décision du 7 mars 2018, le Conseil d'Etat a jugé que le réexamen périodique des PPBE prévu par l'article R. 112-5 du code de l'urbanisme, « en cas d'évolution significatives des niveaux de bruits identifiés et, en tout état de cause, au moins tous les cinq ans », impliquait nécessairement que soient régulièrement évalués la mise en œuvre et les résultats des plans d'action même si l'article R. 572-8 du code de l'environnement n'impose pas d'inclure dans les PPBE les dispositions envisagées pour évaluer la mise en œuvre et les résultats du plan d'action et que la transposition des objectifs de l'annexe V de la directive devait ainsi être regardée comme effective.

Dés lors et par analogie, vous pourrez donc estimer que la circonstance que le PPBE ne prévoit pas de dispositions spécifiques pour évaluer sa mise en œuvre et ses résultats sont sans incidence sur sa légalité dans la mesure ou le réexamen périodique des PPBE prévu par l'article R. 112-5 du code de l'urbanisme implique nécessairement que soient régulièrement évalués la mise en œuvre et les résultats des plans d'action. Vous pourrez donc écarter ce dernier moyen.

Il résulte de l'ensemble de ces développements que l'arrêté contesté ne peut être regardé ni comme entaché d'illégalité dès son origine, ni comme devenu illégal à raison d'un changement de circonstances. Par suite vous pourrez rejeter les conclusions tendant à l'annulation du refus d'abrogation.

S'agissant des conclusions tendant à l'annulation de la décision de refus de révision vous vous en tiendrez à l'appréciation de sa légalité à la date à laquelle elle a été prise, la jurisprudence en relative au refus d'abrogation, qui se fonde sur les dispositions de l'article L. 243-2 du code des relations entre le public et l'administration, ne nous paraissant pas parfaitement transposable.

Or il résulte des développements qui précèdent qu'aucune illégalité n'était susceptible d'entacher cette décision et que la période de cinq ans prévue par les dispositions réglementaires n'était pas expirée à la date du refus implicite opposé à la demande de révision du PPBE.

Dans ces circonstances vous pourrez écarter lesdites conclusions. Nous noterons toutefois que le délai de cinq ans prévu à l'article R. 112-5 du CU étant aujourd'hui expiré depuis plus d'un an il n'aurait pas été superflu que l'autorité administrative vous apporte des éléments justifiant que le PPBE était à ce jour effectivement en cours de révision ainsi qu'elle l'allègue.

Au regard des développements qui précèdent, les associations requérantes ne sont pas fondées à demander l'annulation de la décision implicite des préfets du Val-de-Marne, de l'Essonne et des Hauts de Seine rejetant leur demande tendant à l'abrogation ou à la révision de l'arrêté inter-préfectoral du 14 mars 2013

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MELUN
2^{ème} chambre

approuvant le plan de prévention du bruit dans l'environnement de l'aéroport de Paris-Orly et à la révision de ce plan.

Par voie de conséquence, vous devrez également rejeter leurs conclusions à fin d'injonction ainsi que celle présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du CJA.

Par ces motifs, nous concluons :

- Au rejet de la requête.