

6ème et 1ère sous-sections réunies

M. Patrick Gérard, Rapporteur
M. Aguila, Commissaire du gouvernement
M. Delarue, Président
SCP PEIGNOT, GARREAU

Lecture du 6 juin 2007

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu 1°) sous le n° 292942 la requête, enregistrée le 28 avril 2006 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, présentée par la COMMUNE DE GROSLAY, représentée par son maire et l'ASSOCIATION VILLE ET AÉROPORT, dont le siège est 66, rue de Paris à Gonesse (95500) ; la COMMUNE DE GROSLAY et l'ASSOCIATION VILLE ET AÉROPORT demandent au Conseil d'État :

- 1) d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté n° 06-042 du 3 mars 2006, pris sur le fondement de l'article L.147-7-1 du code de l'urbanisme relatif aux dispositions d'urbanisme dans les zones de bruit de l'aérodrome de Paris-Charles-de-Gaulle, par lequel les préfets des départements du Val-d'Oise, de Seine-et-Marne et de Seine-Saint-Denis ont décidé de l'application des règles d'urbanisme relatives à la zone C des plans d'exposition au bruit prévues à l'article L. 147-5 du code de l'urbanisme, jusqu'à l'entrée en vigueur du plan d'exposition au bruit de l'aérodrome de Paris-Charles-de-Gaulle, mis en révision par arrêté interpréfectoral du 5 janvier 2006, en particulier sur les communes de Groslay et de Gonesse ;
- 2) de mettre à la charge de l'État le versement de la somme de 3 000 euros à chacune des requérantes, au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu 2°) sous le n° 293109 la requête sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 4 mai et 4 septembre 2006 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, présentés par la SOCIETE PARIS-OUEST ET COMPAGNIE, dont le siège est 78, boulevard Saint Marcel à Paris (75005), la SOCIETE PARIS-OUEST ET COMPAGNIE demande au Conseil d'État d'annuler l'arrêté n° 06-042 du 3 mars 2006 pris en application de l'article L. 147-7-1 du code de l'urbanisme relatif aux dispositions d'urbanisme dans les zones de bruit de l'aérodrome de Paris-Charles-de-Gaulle ;

Vu 3°) sous le n° 293158 la requête sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 5 mai et 5 septembre 2006 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, présentés pour la COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE MONTMORENCY, dont le siège est 2, avenue Foch à Montmorency (95160), représentée par son président, la COMMUNE DE DEUIL-LA-BARRE, la COMMUNE D'ANDILLY, la COMMUNE DE MONTMAGNY, la COMMUNE DE SOISY-SOUS-MONTMORENCY, la COMMUNE DE MONTMORENCY ; la COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE MONTMORENCY et autres demandent

au Conseil d'État :

1°) d'annuler l'arrêté en date du 3 mars 2006 des préfets du Val d'Oise, de Seine-et-Marne et de Seine-Saint-Denis qui, en application des dispositions de l'article L. 147-7-1 du code de l'urbanisme, prévoit que les règles d'urbanisme relatives à la zone C du plan d'exposition au bruit prévues à l'article L.147-5 du code de l'urbanisme s'appliquent au territoire délimité par un plan annexé à l'arrêté, ainsi que ce plan ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la Constitution, et notamment ses articles 55 et 88-1, ainsi que la Charte de l'environnement à laquelle se réfère son Préambule ;

Vu la loi n° 2002-285 du 28 février 2002 autorisant l'approbation de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement faite à Aarhus le 25 juin 1998, ensemble le décret n° 2002-1187 du 12 septembre 2002 ;

Vu la directive n° 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution modifiée par la directive n° 2003/35/CE du 26 mai 2003 ;

Vu la directive n° 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil ;

Vu le code de l'urbanisme ;

Vu le code de l'environnement ;

Vu le code de l'aviation civile, notamment son article L. 227-3 ;

Vu le code civil, notamment son article 1er ;

Vu l'article 8 de la loi n° 2006-10 du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports ;

Vu le décret n° 2002-626 du 26 avril 2002, notamment son article 5 ;

Vu l'arrêté du 6 novembre 2003 du ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer et du secrétaire d'État aux transports et à la mer relatif à l'attribution de créneaux horaires la nuit sur l'aérodrome de Paris - Charles de Gaulle ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Patrick Gérard, Conseiller d'Etat,

- les observations de la SCP Peignot, Garreau, avocat de la COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE MONTMORENCY et autres,

- les conclusions de M. Yann Aguila, Commissaire du gouvernement ;

Considérant que les requêtes n° 292942, 293109 et 293158 sont dirigées contre un même arrêté du 3 mars 2006, signé par les préfets de Seine-et-Marne, Seine-Saint-Denis et Val-d'Oise ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision ;

Sur le désistement de la SOCIETE PARIS-OUEST ET COMPAGNIE :

Considérant que le désistement de la SOCIETE PARIS-OUEST ET COMPAGNIE est pur et simple ; que rien ne s'oppose à ce qu'il en soit donné acte ;

Sur les requêtes n° 292242 et n° 293158 :

Considérant que l'association « Ville et aéroport » dont le siège est en mairie de Gonesse, dans la zone du plan d'exposition au bruit de l'aérodrome de Roissy-Charles-de-Gaulle a notamment pour objet, selon l'article 1er de ses statuts, d' « améliorer la qualité de vie des populations soumises aux nuisances aéroportuaires » ; qu'elle justifie ainsi d'un intérêt à agir contre l'arrêté attaqué ; que dès lors la fin de non-recevoir opposée par le ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer doit être écartée ;

Sur les moyens de légalité externe :

Considérant qu'aux termes de l'article L. 147-7-1 du code de l'urbanisme, inséré par le I de l'article 8 de la loi n° 2006-10 du 5 janvier 2006 : « A compter de la publication de l'acte administratif portant mise en révision d'un plan d'exploitation au bruit, l'autorité administrative peut décider d'appliquer les dispositions de l'article L. 147-5 concernant la zone C, pour la durée de la procédure de révision, dans les communes et parties de communes incluses dans le périmètre d'un plan de gêne sonore institué en vertu de l'article L. 571-15 du code de l'environnement, mais non comprises dans le périmètre des zones A,B et C du plan d'exploitation au bruit jusque là en vigueur » ; que selon le II de l'article 8 de la loi du 5 janvier 2006, ces dispositions s'appliquent « aux procédures de révision d'un plan d'exposition au bruit engagées à la date d'entrée en vigueur » de la loi ;

Considérant qu'en application de ces dispositions, la révision du plan d'exposition au bruit de l'aéroport de Paris-Charles-de-Gaulle a été prescrite par un arrêté du 5 janvier 2006, signé par les préfets de l'Oise, des Yvelines, de Seine-et-Marne, de Seine-Saint-Denis et du Val-d'Oise ; que l'arrêté attaqué du 3 mars 2006 a pour objet de mettre en application, par anticipation, dans certaines communes et parties de commune de Seine-et-Marne, de Seine-Saint-Denis et du Val-d'Oise, les dispositions de l'article L. 147-5 du code de l'urbanisme relatives à la zone C ;

Considérant que les dispositions de cet arrêté ne s'appliquant à aucune des communes des départements de l'Oise et des Yvelines, les préfets de ces deux départements n'étaient pas tenus de signer cet arrêté ; qu'ainsi le moyen tiré de ce que, faute d'avoir été signé par eux, l'arrêté attaqué aurait été pris incompétemment doit être écarté ;

Considérant que l'arrêté attaqué a été signé notamment par le secrétaire général de la préfecture de Seine-et-Marne ; qu'il ressort des pièces du dossier que celui-ci avait reçu, par arrêté publié du préfet de Seine-et-Marne en date du 28 octobre 2005, délégation pour signer des actes de la nature de celui qui est attaqué ; qu'ainsi le moyen tiré de l'incompétence du secrétaire général de la préfecture de Seine-et-Marne ne peut être accueilli ;

Considérant qu'aux termes de l'article L. 147-1 du code de l'urbanisme : « Au voisinage des aérodromes, les conditions d'utilisation des sols exposés aux nuisances dues au bruit des aéronefs sont fixées par le présent chapitre, dont les dispositions complètent les règles générales instituées en application de l'article L. 111-1 », que la mention de ce dernier article n'implique pas que l'application de ces dispositions soit précédée de la procédure prévue pour la mise en oeuvre des directives mentionnées à l'article L. 111-1, comportant notamment la consultation de la région, des départements et de certaines communes ; qu'ainsi le moyen tiré de l'absence de consultation de ces collectivités territoriales est inopérant ;

Considérant que selon l'alinéa 2 de l'article R. 147-7 du code de l'urbanisme, « La commission consultative de l'environnement, lorsqu'elle existe, est consultée par le préfet sur les valeurs de l'indice Lden à prendre en compte pour déterminer la limite extérieure de la zone C (...) » ; qu'il ressort des pièces du dossier que la commission consultative de l'environnement de l'aérodrome de Paris -Charles de Gaulle s'est réunie le 28 janvier 2005 sous la présidence du préfet de la région Ile-de-France et que celui-ci l'a consultée sur cette valeur ; qu'ainsi le moyen tiré de l'absence de consultation de la commission consultative de l'environnement sur l'indice « Lden » déterminant la limite extérieure de la zone C manque en fait ;

Considérant que selon l'article 6 du décret n° 87-341 du 26 mai 1987, dans sa rédaction alors en vigueur, « la commission peut entendre, sur invitation du président, toutes les personnes dont l'audition lui paraît utile » ; que si le préfet avait, dans un souci de concertation, invité à la réunion du 28 janvier 2005 des élus non membres de la commission, ceux-ci n'ont pas pris part aux votes ; qu'ainsi le moyen tiré de l'irrégularité de la présence à la commission consultative de l'environnement de personnalités non membres de cette instance doit être écarté ;

Sur les moyens de légalité interne :

En ce qui concerne la mise en oeuvre de l'article L. 147-7-1 du code de l'urbanisme :

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que l'arrêté interpréfectoral du 5 janvier 2006 décidant la mise en révision du plan d'exposition au bruit de l'aérodrome de Paris-Charles de Gaulle a été, contrairement à ce qui est allégué et conformément à l'article R 147-7 du code de l'urbanisme, dans chacun des départements concernés, publié au recueil administratif et mentionné dans deux journaux à diffusion régionale ou locale ;

Considérant que, selon le premier alinéa de l'article L. 147-7-1 du code de l'urbanisme précité est, comme il a été dit, issu du I de l'article 8 de la loi n° 2006-10 du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports ; que cette loi, publiée au Journal officiel du 6 janvier 2006 est entrée en vigueur, conformément à l'article 1er du code civil, le lendemain 7 janvier ; qu'aux termes du II de son article 8, les dispositions de l'article L. 147-7-1 « s'appliquent aux procédures de révision d'un plan d'exposition au bruit engagées à la date d'entrée en vigueur de la présente loi » ; qu'ainsi la révision du plan d'exposition au bruit de l'aérodrome Roissy-Charles de Gaulle ayant été engagée par l'arrêté interpréfectoral du 5 janvier 2006 , soit avant l'entrée en vigueur de la loi précitée, le moyen tiré de ce que l'arrêté interpréfectoral du 3 mars 2006 ne pouvait se fonder sur l'article L. 147-7-1 doit être écarté ;

Considérant que selon l'alinéa 2 de l'article L. 147-7-1 du code de l'urbanisme « Les dispositions du présent article ne s'appliquent pas aux aérodromes dont le nombre de créneaux horaires attribuables fait l'objet d'une limitation réglementaire sur l'ensemble des plages horaires d'ouverture » ; que l'arrêté du 6 novembre 2003 du ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer et du secrétaire d'État aux transports et à la mer relatif à l'attribution de créneaux horaires la nuit sur l'aérodrome de Paris - Charles de Gaulle a pour objet de limiter le nombre de créneaux horaires en période nocturne, et non sur l'ensemble des plages d'ouverture de l'aérodrome ; que le moyen tiré de ce que l'article L. 147-7-1 du code de l'urbanisme ne peut s'appliquer à cet aérodrome ne peut, par suite, être accueilli ;

En ce qui concerne l'exception d'illégalité de l'arrêté du 5 janvier 2006 :

Considérant que l'arrêté décidant l'application, en vertu des dispositions de l'article L. 147-7-1 du code de l'urbanisme, des prescriptions particulières d'urbanisme applicables à la zone C du plan d'exposition au bruit d'un aérodrome, ne constitue pas une mesure d'application de l'arrêté emportant mise en révision de ce plan en application de l'article L. 147-3 du même code ; qu'ainsi, l'exception d'illégalité de ce dernier arrêté ne saurait être invoquée à l'appui d'un recours dirigé contre l'arrêté pris en application de l'article L. 147-7-1 ; que, par suite, les moyens soulevés par les requérantes, et tirés de l'illégalité de l'arrêté du 5 janvier 2006, ne peuvent être utilement invoqués à l'encontre de l'arrêté attaqué ;

En ce qui concerne la violation de la Charte de l'environnement :

Considérant que le moyen tiré de ce que les dispositions attaquées seraient contraires aux articles 1 et 7 de la Charte de l'environnement de 2004 n'est pas assorti des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé ;

En ce qui concerne la méconnaissance de plusieurs textes internationaux et communautaires ;

Considérant que la COMMUNE DE GROSLAY et l'ASSOCIATION « VILLE ET AEROPORT » allèguent que l'article L.147-7-1 du code de l'urbanisme, sur le fondement duquel a été pris l'arrêté attaqué, serait contraire à plusieurs textes internationaux et communautaires ;

Considérant que la déclaration de Stockholm adoptée par la Conférence des Nations-Unies sur l'environnement de 1972, la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement de 1992, la Charte mondiale de l'environnement et la Charte européenne de l'environnement et de la santé ne produisent pas d'effets en droit interne ;

Considérant que les stipulations du paragraphe 2 de l'article 6 de la convention pour l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée à Aarhus le 25 juin 1998, aux termes desquelles : « Lorsqu'un processus décisionnel touchant l'environnement est engagé, le public concerné est informé comme il convient, de manière efficace et en temps voulu, par un avis au public ou individuellement, selon le cas, au début du processus () », produisent des effets directs en droit interne ; qu'il en va de même du paragraphe 3 du même article, en vertu duquel : « Pour les différentes étapes de la procédure de participation du public, il est prévu des délais raisonnables laissant assez peu de temps pour informer le public, conformément au paragraphe 2 ci-dessus et pour que le public se prépare et participe effectivement aux travaux tout au long du processus décisionnel en matière d'environnement » ; qu'il en est ainsi du paragraphe 7 du même article de la convention, qui stipule : « La procédure de participation du public prévoit la possibilité pour le public de soumettre par écrit ou, selon qu'il convient, lors d'une audition ou d'une enquête publique faisant intervenir l'auteur de la demande toutes observations, informations, analyses ou opinions qu'il estime pertinentes au regard de l'activité proposée » ; que toutefois, ces stipulations ne régissent la participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement que pour les activités particulières mentionnées à l'annexe 1 de la convention ; que cette annexe n'inclut pas les documents d'urbanisme visant la protection des populations exposées aux nuisances du bruit au voisinage des aérodromes ; que, pour les activités particulières autres que celles énumérées à cette annexe, la convention laisse à chaque Etat, par des règles de droit interne, le soin de définir

les mesures nécessaires ; que le moyen tiré de la méconnaissance des stipulations des paragraphes 2,3 et 7 de la convention doit, par suite, être écarté ;

Considérant en outre que les stipulations de la convention d'Aarhus énoncées au paragraphe 4 de l'article 6, selon lesquelles : « Chaque Partie prend des dispositions pour que la participation du public commence au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence », à l'article 6 paragraphe 6 selon lesquelles « Chaque Partie demande aux autorités publiques compétentes de faire en sorte que le public concerné puisse consulter sur demande lorsque le droit interne l'exige, et gratuitement, dès qu'elles sont disponibles, toutes les informations présentant un intérêt pour le processus décisionnel visé dans le présent article qui peuvent être obtenues au moment de la procédure de participation du public (...) », à l'article 6 paragraphe 8 selon lesquelles « Chaque Partie veille à ce que, au moment de prendre sa décision, les résultats de la procédure de participation du public soient dûment pris en considération », à l'article 6 paragraphe 9 selon lesquelles « Chaque Partie veille aussi à ce que, une fois que la décision a été prise par l'autorité publique, le public en soit promptement informé suivant les procédures appropriées. Chaque Partie communique au public le texte de la décision assorti des motifs et considérations sur lesquels ladite décision est fondée », à l'article 7 selon lesquelles « Chaque Partie prend les dispositions pratiques et/ou autres voulues pour que le public participe à l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement dans un cadre transparent et équitable, après lui avoir fourni les informations nécessaires » et à l'article 8 selon lesquelles « Chaque Partie s'emploie à promouvoir une participation effective du public à un stade approprié - et tant que les options sont encore ouvertes - durant la phase d'élaboration par des autorités publiques des dispositions réglementaires et autres règles juridiquement contraignantes d'application générale qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement (...) » créent seulement des obligations entre les Etats parties à la convention et ne produisent pas d'effets directs dans l'ordre juridique interne ; qu'elles ne peuvent par suite être utilement invoquées ;

Considérant que la COMMUNE DE GROSLAY et l'ASSOCIATION « VILLE ET AEROPORT » allèguent que l'article L. 147-7-1 du code de l'urbanisme serait incompatible avec la directive du 28 janvier 2003 du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE ; qu'ils n'apportent cependant à l'appui de ce moyen aucune précision permettant au Conseil d'Etat d'en apprécier le bien-fondé ;

Considérant que la directive du 26 mai 2003 du Parlement européen et du Conseil prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement ne s'applique pas, selon la liste de l'annexe 1 prise en application du § 2 de son article 2, aux plans relatifs aux nuisances sonores au voisinage des aérodromes ; que dès lors le moyen selon lequel l'article L.147-7-1 du Code de l'urbanisme, sur le fondement duquel a été pris l'arrêté attaqué, serait incompatible avec cette directive est inopérant ;

En ce qui concerne les détournements de pouvoir et de procédure allégués :

Considérant qu'il ressort des travaux parlementaires précédant l'adoption de l'article L. 147-7-1 du code de l'urbanisme que le législateur a entendu, en prenant cette disposition, ouvrir une nouvelle possibilité de mise en application anticipée des dispositions d'un plan d'exposition au bruit en cours de révision, s'ajoutant aux deux possibilités déjà permises par les dispositions de l'article L. 147-7 ; qu'ainsi l'arrêté interpréfectoral du 3 mars 2006 n'est

pas entaché de détournement de procédure ;

Considérant que le moyen tiré d'un détournement de pouvoir n'est pas établi ;

En ce qui concerne les collectivités concernées par l'arrêté interpréfectoral du 3 mars 2006 :

Considérant que le moyen tiré de ce que l'arrêté s'appliquerait à des communes non couvertes par le plan de gêne sonore n'est assorti d'aucune précision permettant au Conseil d'État d'en apprécier le bien-fondé ;

Considérant que la commune de Pierrefitte-sur-Seine, qui n'était pas mentionnée par l'arrêté du 5 janvier 2006 mettant le plan d'exposition au bruit en révision, ne pouvait figurer dans la liste des collectivités concernées par la mise en application par anticipation des dispositions concernant la zone C ; que le moyen tiré de l'absence du nom de cette commune dans l'arrêté attaqué ne saurait donc en tout état de cause être accueilli ;

Considérant enfin que la COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE MONTMORENCY ainsi que les communes requérantes qu'elle regroupe, si elles mettent en cause l'inclusion des communes de Claye-Souilly, Le Pin, Villevaudé, Saint-Witz, Survilliers et du syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc naturel régional Oise Pays de France à l'article 2 de l'arrêté interpréfectoral du 3 mars 2006, dans la liste des collectivités concernées par l'application de l'article L. 147-7-1 du code de l'urbanisme, n'invoquent aucun intérêt leur donnant qualité pour agir dans cette mesure à l'encontre de l'arrêté contesté ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les conclusions des requérantes tendant à l'annulation de l'arrêté attaqué doivent être rejetées ;

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mis à la charge de l'État qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, la somme que demandent d'une part la COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE MONTMORENCY et autres, d'autre part la COMMUNE DE GROSLAY et à l'ASSOCIATION « VILLE ET AEROPORT » au titre des frais exposés par elles et non compris dans les dépens ; qu'il y a lieu, en revanche dans les circonstances de l'espèce et sur le même fondement, de mettre à la charge de la COMMUNE DE GROSLAY et de l'ASSOCIATION « VILLE ET AEROPORT » le versement à l'État de la somme de 3 000 euros, au titre des mêmes frais ;

D E C I D E :

Article 1er : Il est donné acte du désistement de la requête de la SOCIETE PARIS-OUEST ET COMPAGNIE.

Article 2 : Les requêtes de la COMMUNE de GROSLAY et de l'ASSOCIATION « VILLE ET AÉROPORT », de la COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DE MONTMORENCY et des COMMUNES de DEUIL-LA-BARRE, ANDILLY, MONTMAGNY, SOISY-SOUS-MONTMORENCY et MONTMORENCY sont rejetées.

Article 3 : La COMMUNE DE GROSLAY et l'ASSOCIATION « VILLE ET AEROPORT » verseront à l'Etat la somme de 3 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à la COMMUNE DE GROSLAY, à l'ASSOCIATION VILLE ET AÉROPORT, à la SOCIETE PARIS-OUEST ET COMPAGNIE, à la COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DE MONTMORENCY, à la COMMUNE DE DEUIL-LA-BARRE, à la COMMUNE D'ANDILLY, à la COMMUNE DE MONTMAGNY, à la COMMUNE DE SOISY-SOUS-MONTMORENCY, à la COMMUNE DE MONTMORENCY et au ministre d'Etat, ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables.