

Paris, le 30 décembre 2011

**NOTE A L'ATTENTION DE MME PATRICIA L. DE FORGES,
PRESIDENT DE L'ACNUSA**

&

**RELATIVE A L'APPLICABILITE DE LA LOI SUR L'AIR (ARTICLES
L.221-1 A L.223-2 ET R.221-1 A R.223-4 DU CODE DE
L'ENVIRONNEMENT) SUR LES PLATEFORMES
AEROPORTUAIRES**



INTRODUCTION :

La loi Grenelle II (Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010), en étendant le champ de compétence de l'ACNUSA aux nuisances environnementales et en particulier aux émissions atmosphériques polluantes, a profondément modifié les missions de l'Autorité qui n'est plus seulement chargée de prévenir et de sanctionner le bruit occasionné par le fonctionnement des principaux aéroports français.

C'est ainsi que l'article L.6361-5 du code des transports dispose : "L'autorité prend connaissance des informations et propositions émises par l'ensemble des parties concernées par la pollution atmosphérique liée à l'exploitation des aéroports ou le bruit lié aux aéroports et aux trajectoires de départ, d'attente et d'approche. Lorsque les territoires couverts par le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie ou le plan de protection de l'atmosphère comprennent un aéroport visé au I de l'article 1609 quaterbis A du code général des impôts ou sont affectés par la pollution atmosphérique de ces aéroports, elle est consultée par les autorités compétentes chargées d'élaborer ce plan ou schéma."

Cet article montre que l'autorité doit se rapprocher :

- à la fois des gestionnaires d'aéroport,
- et à la fois les services préfectoraux, qui sont ainsi qu'on le verra, compétents en matière de plan de protection de l'atmosphère (plan d'action permettant une réduction progressive des concentrations ambiantes dans les zones très polluées, qui dépassent les valeurs autorisées, le dépassement constaté devant être signalé par les associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA)).

Par ailleurs, la loi Grenelle II a également modifié corrélativement la composition de l'ACNUSA afin d'y intégrer des membres compétents en matière d'émissions atmosphériques de l'aviation et d'impact de l'activité aéroportuaire sur l'environnement (art. L.227-1 modifié du code de l'aviation civile).

C'est dans ce contexte général nouveau que, par courriel du 16 décembre 2011, vous m'avez demandé si la loi sur l'air de 1996 (codifiée depuis dans le code de l'environnement L.221-1 à L.223-2 et R.221-1 à R.223-4), est applicable sur les plateformes aéroportuaires et si, à ce titre, les différentes valeurs réglementaires existantes doivent y être respectées.

Vous relevez, dans votre demande, que les derniers textes de référence sont :

- La directive n°2008/50/CE du 21/05/08 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe ;
- L'arrêté du 21 octobre 2010 relatif aux modalités de surveillance de la qualité de l'air et à l'information du public ;
- Le décret n°2010-1250 du 21 octobre 2010 relatif à la qualité de l'air.

Cette première question entraîne, selon vous, une autre, intéressante pour Paris, celle de savoir comment et par qui doit être surveillée la qualité de l'air sur les plateformes car dans



un cas (loi sur l'air) l'Etat est responsable de la surveillance et la délègue à des organismes agréés (AASQA), dans un autre cas l'Etat a confié à l'exploitant (Aéroports de Paris) cette surveillance (cf. décret 2005-828 du 20/07/2005, annexe I articles 26, 49, 50) sans pour autant que celui-ci soit agréé.

Je suis d'avis de répondre à vos interrogations dans le sens des 4 observations qui suivent :

- 1- Ainsi que vous le relevez implicitement dans le texte de votre consultation, il existe une contradiction entre le droit commun relatif à la surveillance de la qualité de l'air tel qu'il résulte à la fois de la directive européenne n°2008/50/CE et des dispositions réglementaires nationales (décret n°2010-1250 et arrêté du 21 octobre 2010 relatif aux modalités de surveillance de la qualité de l'air et à l'information du public), et les dispositions réglementaires particulières qui donnent aux gestionnaires des aérodromes appartenant à l'Etat compétence pour surveiller la qualité de l'air.
- 2- Dans la mesure où il serait contraire au droit communautaire de soustraire les aérodromes au droit commun de la surveillance de la qualité de l'air, les dispositions réglementaires spécifiques aux aérodromes appartenant à l'Etat doivent être interprétées, sans qu'il y ait lieu de faire une distinction entre les plateformes gérées par Aéroports de Paris et les autres plateformes, comme ne faisant pas obstacle à la compétence du préfet territorialement compétent et à l'organisme agréé que celui-ci délègue.
- 3- Il me semble, cependant, qu'il conviendrait de clarifier le droit applicable, et l'ACNUSA ne saurait y être indifférente, en précisant comment doivent se combiner les différentes compétences reconnues par les textes entre elles : celles du préfet territorialement compétent, des gestionnaires d'aérodromes, des organismes agréés et, enfin, de l'ACNUSA.
- 4- C'est la raison pour laquelle je vous invite à proposer au collège de délibérer aux fins de saisir le ministre chargé de l'aviation civile de cette situation d'incertitude juridique, que vous pourriez également invoquer dans le rapport annuel de l'autorité.



- I- **Ainsi que vous le relevez implicitement dans le texte de votre consultation, il existe une contradiction entre le droit commun relatif à la surveillance de la qualité de l'air tel qu'il résulte à la fois de la directive européenne n°2008/50/CE et des dispositions réglementaires nationales (décret n°2010-1250 et arrêté du 21 octobre 2010 relatif aux modalités de surveillance de la qualité de l'air et à l'information du public), et les dispositions réglementaires particulières qui donnent aux gestionnaires des aérodromes appartenant à l'Etat compétence pour surveiller la qualité de l'air.**

a. La surveillance des polluants rejetés par les plateformes des aéroports gérés par la société Aéroports de Paris (ADP) est confiée à ADP et celle des plateformes des autres aérodromes appartenant à l'Etat à chacun des concessionnaires concernés :

a-1 La surveillance des polluants rejetés par les plateformes des aéroports gérés par la société Aéroports de Paris (ADP) est confiée à ADP :

Selon le second alinéa de l'article 26 de son cahier des charges, issu de l'article 1 du décret n°2005-828 du 20 juillet 2005 relatif à la société Aéroports de Paris, « *ADP assure la réalisation des mesures relatives aux polluants atmosphériques et aux rejets d'eaux pluviales et d'assainissement.* » L'article 48¹ de ce cahier des charges rappelle qu'ADP doit veiller au respect des normes internationales, ce qui implique également de « *maîtriser l'impact environnemental de l'activité de ses fournisseurs, de ses sous-traitants et des établissements implantés sur les aérodromes qu'elle exploite*».

Enfin, l'article 49 impose à ADP de communiquer au public, notamment, les mesures qu'il recueille sur la pollution de l'air². De même, l'article 50 impose la *mise en place d'une politique de communication avec les riverains sur les impacts environnementaux et économiques des aéroports*.

Aux fins de contrôler la qualité de l'air, ADP déclare, sur son site internet, disposer d'un laboratoire interne chargé de la surveillance environnementale sur ses plates-formes. « *Deux stations de mesure en continu sont installées à Paris-Charles de Gaulle et Paris-Orly* ».

¹ L'article 48 du cahier des charges dispose « *ADP prend les mesures nécessaires au maintien, pour ses activités sur les aérodromes de Paris - Charles-de-Gaulle et de Paris-Orly, de sa certification suivant la norme ISO 14 001 ou toute norme internationale venant s'y substituer.*

ADP poursuit son action pour maîtriser l'impact environnemental de l'activité de ses fournisseurs, de ses sous-traitants et des établissements implantés sur les aérodromes qu'elle exploite, en introduisant des clauses environnementales dans les contrats pour promouvoir des systèmes de management du type ISO 14 001. »

² L'article 49 du cahier des charges dispose « *ADP met à la disposition du public les informations environnementales sur les aérodromes qu'elle exploite et publie chaque année les résultats des mesures qu'elle effectue sur les nuisances sonores causées par les aéronefs, la pollution de l'air, la pollution de l'eau et les déchets produits par l'activité des aérodromes qu'elle exploite. A cette fin, le prestataire de services de navigation aérienne communique à ADP les informations relatives à la gestion du trafic aérien.*

Sur chacun des aérodromes de Paris - Charles-de-Gaulle et de Paris-Orly, ADP met en place un lieu d'accueil du public à vocation d'information et d'échange sur les problématiques environnementales des aéroports et du transport aérien. Ces lieux comprennent un espace consacré à la gestion du trafic aérien, permettant notamment la visualisation des trajectoires aériennes et la fourniture de réponses individuelles au public par des interlocuteurs compétents. »



Cette surveillance s'ajoute à celle menée par les AASQA.

a-2 La surveillance de la pollution atmosphérique des autres aérodromes concédés appartenant à l'Etat incombe également à leurs concessionnaires respectifs, même s'ils semblent disposer de moins de moyens de contrôle qu'ADP :

Aux termes de l'article 55, en effet, du cahier des charges-type (CCT), annexé au décret n°2007-244 du 23 février 2007 relatif aux aérodromes appartenant à l'Etat et portant approbation du cahier des charges type applicable à la concession de ces aérodromes : « *Le concessionnaire assure une diffusion adaptée des informations environnementales sur l'aérodrome et publie chaque année les résultats des mesures qu'il effectue sur...la pollution de l'air... .* » / *Le concessionnaire met en œuvre une politique de communication avec les riverains sur les impacts environnementaux et économiques des aéroports. Il anime en particulier un lieu d'accueil du public à vocation d'information et d'échange sur les problématiques environnementales des aéroports.* »

L'article 57 du même document, quant à lui, relatif à l' « *Application de la réglementation environnementale* » dispose que « *Le concessionnaire assure la réalisation des mesures ...de polluants atmosphériques...prescrites par la réglementation.* »

Dans la mesure où l'article 54 du CCT relatif à la « *Certification environnementale* » impose au concessionnaire de prendre en compte « *l'impact environnemental de l'activité de ses fournisseurs, de ses sous-traitants et des établissements implantés sur l'aérodrome, en introduisant des clauses environnementales dans les contrats qu'il passe avec eux* », la différence avec ADP est que les concessionnaires des aérodromes non parisiens appartenant à l'Etat ne déclarent pas disposer d'un laboratoire interne chargé de la surveillance environnementale sur leurs plateformes.

b. La loi confie la surveillance de la qualité de l'air ambiant, dans chaque région, aux AASQA.

La loi n°96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, dite loi LAURE, a proclamé le « *droit reconnu à chacun à respirer un air qui ne nuise pas à sa santé.*»³ Le corollaire de ce droit est le droit à l'information sur la qualité de l'air et ses effets sur la santé et l'environnement. La loi envisage ainsi une série de dispositifs, codifiée aux articles L.220-1 et suivants du code de l'environnement, régissant la surveillance de l'air ambiant.

Cette surveillance de la qualité de l'air est confiée, par l'article L.221-1 du code de l'environnement, à l'Etat avec le concours des collectivités territoriales. L'article L.221-2 impose un dispositif pour l'ensemble du territoire national. Toutefois, les modalités de surveillance sont adaptées aux besoins de chaque zone (*cf infra*). L'article L.221-3 confie la mise en œuvre de cette surveillance, pour chaque région (ou collectivité de Corse), à un ou des organismes agréés. La LAURE consacre ici les associations de surveillance dans cette mission, pérennisant la situation préexistante, mais en la précisant et en conférant à ces structures une base légale. De même, les outils de mesure et laboratoires doivent être agréés dans les conditions prévus par les articles L.221-4 et L.221-5.

³ Article L. 220-1 du code de l'environnement.



Les articles R.221-1 à 223-4 contiennent les dispositions réglementaires d'application de la loi. Ils ont été modifiés récemment, par le décret n°2010-1250 du 21 octobre 2010 relatif à la qualité de l'air afin de transposer la directive 2008/50 sur la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe. Ont été, ainsi, notamment précisées les normes à appliquer pour les particules « PM2,5 », et fixés au niveau réglementaire les seuils d'information et d'alerte aux particules « PM10 »⁴.

L'arrêté du 21 octobre 2010 relatif aux modalités de surveillance de la qualité de l'air et à l'information du public détermine également, dans un objectif de conformité avec la directive 2008/50 susmentionnée, les missions des organismes de surveillance de la qualité de l'air, agréés conformément aux dispositions des articles R.221-9 et suivants du code de l'environnement.

Il pose, enfin, un certain nombre de définitions des termes employés dans la LAURE et dans le décret du même jour précité.

Concrètement, le ministère de l'Environnement, du Développement Durable, des Transports et du Logement (MEDDTL) est responsable de la mise en œuvre de la politique nationale de surveillance, de prévention et d'information sur l'air. Il s'appuie pour cela sur l'ADEME (Agence de l'environnement et de la Maîtrise de l'Energie)⁵ et le LCSQA (Laboratoire Central de Surveillance de la Qualité de l'Air)⁶.

Les organismes de surveillance sont les associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA). Elles sont rassemblées au sein de la fédération ATMO et sont, selon le site internet d'ATMO, au nombre de 38.

La loi ne mentionne pas d'organismes agréés spécifiques à la surveillance de l'air ambiant des aéroports.

Au contraire, l'article 180 de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, en modifiant l'article L.221-3 du code de l'environnement, impose de ne recourir, à compter du 12 juillet 2012, dans chaque région, qu'à un seul organisme, agréé par le ministre chargé de l'environnement, pour assurer la surveillance de la qualité de l'air⁷.

Ces organismes doivent, en outre, répondre à des conditions d'agrément très encadrées, comme le montre le tableau ci-dessous :

⁴ Les seuils d'information et d'alerte aux particules "PM₁₀" étaient auparavant préconisés par voie de circulaire. L'objectif étant de prévoir et de gérer les pics de pollution plus en amont qu'actuellement.

⁵ L'ADEME, qui est un EPCI, exerce des actions d'orientation et d'animation de la recherche, de prestation de services, d'information et d'incitation notamment dans le domaine de la prévention et la lutte contre la pollution de l'air (C. env., art. L. 131-3-II-1° et R. 131-2). Elle assure à ce titre la coordination technique de la surveillance de la qualité de l'air (C. env., art. L. 221-1-I).

⁶ Ce LCSQA est composé de l'INÉRIS, du LNE, et de l'École des Mines de Douai

⁷ Certaines régions comportent plusieurs AASQA (Rhône-Alpes qui en possède 6, la Franche-Comté, la Lorraine et la Provence-Alpes-Côte d'Azur qui en ont chacune 2). Elles doivent fusionner ou être absorbées avant cette date.

L'agrément des organismes de surveillance de la qualité de l'air ambiant

Pour être agréé organisme de surveillance de la qualité de l'air, les conditions suivantes doivent être remplies :

- être constitué sous forme d'association de la loi de 1901 (C. env., art. R. 221-9) ;
- disposer d'un organe délibérant comportant quatre collègues (C. env., art. R. 221-10, 1°), représentant respectivement :
 1. les services de l'État ;
 2. les collectivités territoriales ;
 3. les émetteurs de polluants atmosphériques ;
 4. et les associations de protection de l'environnement et du consommateur, les professionnels de la santé et des personnalités qualifiées ;
- justifier de ressources provenant à titre principal de subventions de l'État et des collectivités ou de contributions des personnes morales membres de l'organisme (C. env., art. R. 221-10, 2°) ;
- être doté de statuts contenant une clause offrant la possibilité pour le préfet de région de provoquer une nouvelle délibération de l'organe délibérant, notamment pour assurer le respect des conditions de l'agrément (C. env., art. R. 221-10, 3°) ;
- être tenu à l'obligation de désigner un commissaire aux comptes (C. env., art. R. 221-10, 3°).

L'agrément est délivré par arrêté du ministre chargé de l'environnement et peut être suspendu ou retiré par arrêté motivé, dès lors que l'organisme ne satisfait plus aux conditions précitées.

Au-delà de ces obligations statutaires, les AASQA sont soumis à une série d'obligations techniques (outils de mesures agréés également et qualité des données fournies). Enfin, la surveillance de la qualité de l'air est une activité d'intérêt général (C. env., art. L. 220-1, al. 2). Le conseil d'Etat a d'ailleurs déjà implicitement admis que la surveillance de la qualité de l'air est un service public⁸. Les obligations en résultant s'imposent donc à ces organismes.

Par conséquent, seules les associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA) sont officiellement compétentes en matière de surveillance de la qualité de l'air.

⁸ CE, 14 juin 1999, n° 183809, Féd. nat. assoc. usagers des transports et a. : Rev. jur. env. 1999, p. 59 – Cet arrêt est intéressant sur un autre point car saisi d'un recours en annulation contre la décision implicite de rejet du Premier ministre de la demande adressée par les requérants le priant de mettre en place des stations de surveillance de l'ozone sur l'ensemble du territoire français, la Haute assemblée a indiqué "*que compte tenu des différences de situations existantes sur le territoire, les requérants [n'étaient pas] fondés à soutenir que le principe d'égalité des usagers devant le service public aurait été méconnu*"

c. La notion de « zone aéroportuaire », en matière de contrôle de la qualité de l'air, ne semble pas exister.

L'article L.221-2 du code de l'environnement, qui impose certes un dispositif de surveillance pour l'ensemble du territoire national, autorise toutefois des modalités de surveillance adaptés aux besoins de chaque zone, et notamment pour les agglomérations de plus de 100 000 habitants. La liste de ces agglomérations figure au tableau annexé à l'article R.221-2 du même code.

L'article 2 de l'arrêté du 21 octobre précité définit le terme « Zone » comme « *une partie du territoire délimitée aux fins de l'évaluation et de la gestion de la qualité de l'air. Une zone peut être localisée sur le territoire de compétence d'un ou de plusieurs organismes agréés de surveillance de la qualité de l'air. Les zones peuvent se distinguer comme suit :*

- *les zones « agglomération », qui comportent une agglomération comme définie ci-dessus ;*
- *les zones « non agglomération » qui se déclinent comme suit :*
 - o *les zones « urbanisées régionales » ;*
 - o *les zones « régionales » ;*
 - o *les zones « industrielles ».*

La définition et la liste des communes présentes dans chaque zone sont établies par le ministre chargé de l'environnement, sur la base des propositions émises conformément à l'article 4. »

En vertu de l'article 4 de cet arrêté du 21 octobre 2010, les zones sont concrètement délimitées sur proposition des AASQA de la région et soumises par les DRIRE, sous couvert des préfets de région, à l'approbation du ministère chargé de l'environnement. Ce zonage est réexaminé tous les cinq ans. Concernant l'adaptation des modalités de surveillance aux besoins de chaque zone intéressée, l'article R.221-3 envisage la prise en compte « *notamment, de l'importance des populations concernées et des niveaux de concentration des polluants* »⁹.

Par ailleurs, différents rapports d'AASQA montrent qu'elles prennent en compte, également, dans leur vérification, l'air des aéroports¹⁰.

Il n'est donc pas fait allusion, que ce soit dans la réglementation ou dans la pratique, à l'existence de zone spécifique aux aéroports.

d. L'absence de distinction de zone aéroportuaire en droit de l'Union Européenne

L'Union européenne dispose d'une politique relative à l'intégration des transports aériens dans l'environnement. Concernant la qualité de l'air, le règlement n°1702/2003 de la

⁹ L'article R. 221-3 précise que dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants, les polluants réglementés sont surveillés par mesures en station fixe. À l'extérieur de ces agglomérations, ces polluants sont surveillés soit par mesures en station fixe, soit par modélisation, étant précisé que la première modalité de surveillance s'impose dans les zones où les normes ou objectifs de qualité de l'air sont dépassés ou risquent de l'être, où la santé et l'environnement doivent être particulièrement protégés ou encore qui sont représentatives de la pollution de l'air sur un large territoire.

¹⁰ Cf. par exemple, le communiqué de presse d'AirParif, sur leur site internet, du 19 mars 2009 concernant les résultats d'une étude menée sur la campagne de l'aéroport Charles de Gaulle ou de l'AASQA d'Alsace, l'ASPA, qui a produit un rapport en date du 13 juillet 2010 sur la « caractérisation de la qualité de l'air dans la zone de l'Aéroport Strasbourg-Entzheim ».

Commission du 24 septembre 2003¹¹ définit les règles de navigabilité et de certification environnementale des aéronefs. Autrement dit, il encadre au niveau communautaire la certification des aéronefs. Le contrôle global relève de l'Agence européenne de sécurité aérienne (AESA). Il n'existe pas de dispositif traitant du contrôle de la qualité de l'air spécifique des aéroports (à la différence du bruit). Il convient donc de se référer aux textes plus généraux sur la qualité de l'air.

Concernant la surveillance de la qualité de l'air ambiant, la norme la plus importante est la directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe¹². L'annexe XI de la directive 2008/50 fixe deux types de valeurs limites pour les particules de PM₁₀, à ne pas dépasser plus de 35 fois par année civile¹³.

Aux termes de l'article 22, paragraphe 4, de la directive 2008/50, les États membres notifient à la Commission les zones ou agglomérations répondant aux critères de surveillance de la directive et transmettent tous les renseignements nécessaires pour permettre à la Commission d'évaluer si les conditions pertinentes sont remplies. Dans son évaluation, la Commission prend en considération les effets estimés, actuellement et dans le futur, sur la qualité de l'air ambiant dans les États membres, des mesures qui ont été prises par les États membres, ainsi que les effets estimés, sur la qualité de l'air ambiant, des mesures communautaires actuelles et des mesures prévues, que doit proposer la Commission».

A noter, cependant, qu'en vertu de l'article 22, paragraphe 2, de la directive 2008/50 les États membres pouvaient, sous certaines conditions, être dispensés de l'obligation de respecter les valeurs limites. Pour les PM₁₀, cette dispense est accordée pour trois ans après l'entrée en vigueur de la directive 2008/50, c'est-à-dire jusqu'en juin 2011¹⁴.

Par ailleurs, la commission a poursuivi, en manquement, pour dépassement pendant plusieurs années consécutives les valeurs limites applicables aux concentrations annuelles et journalières de PM₁₀ dans l'air ambiant, la république de Slovénie et le royaume de Suède qui ont été condamnés (par les arrêts de la CJUE, 3^e chb, respectivement du 24 mars 2011, C-365/10 et du 10 mai 2011, C-479/10). Il est intéressant de préciser que si le dépassement de la Slovénie concernait l'intégralité du territoire, celui de la Suède portait sur trois zones limitées (dont une relatif à Göteborg – dite SW 5 – site du deuxième aéroport de Suède).

Autrement dit, si la responsabilité de l'Etat français, devant la cour de justice de l'Union Européenne, devait être mise en cause, ni la commission, ni la Cour ne prendrait en compte un régime spécifique pour la surveillance des plateformes aéroportuaires.



¹¹ Règlement (CE) n°1702/2003 de la Commission du 24 septembre 2003 établissant des règles d'application pour la certification de navigabilité et environnementale des aéronefs et produits, pièces et équipements associés, ainsi que pour la certification des organismes de conception et de production.

¹² Cet acte a remplacé, en un acte unique, les cinq directives antérieures portant sur la surveillance de l'air.

¹³ Les particules PM₁₀ sont libérées par la combustion incomplète de carburant (dont kérosène).

¹⁴ lorsque, « dans une zone ou agglomération donnée, les valeurs limites fixées à l'annexe XI pour les PM10 ne peuvent pas être respectées en raison des caractéristiques de dispersion du site, de conditions climatiques défavorables ou de contributions transfrontalières, un État membre est exempté de l'obligation d'appliquer ces valeurs limites jusqu'au 11 juin 2011, moyennant le respect des conditions prévues au paragraphe 1 et à condition que cet État membre fasse la preuve qu'il a pris toutes les mesures appropriées aux niveaux national, régional et local pour respecter les délais »

- II- Dans la mesure où il serait contraire au droit communautaire de soustraire les aérodromes au droit commun de la surveillance de la qualité de l'air, les dispositions réglementaires spécifiques aux aérodromes appartenant à l'Etat doivent être interprétées, sans qu'il y ait lieu de faire une distinction entre les plateformes gérées par Aéroports de Paris et les autres plateformes, comme ne faisant pas obstacle à la compétence du préfet territorialement compétent et à l'organisme agréé que celui-ci délègue.**

Cette affirmation, qui n'appelle pas un long développement, est la suite logique de la démonstration qui vient d'être faite.

Les compétences en matière de contrôle de la pollution atmosphérique des gestionnaires d'aérodromes appartenant à l'Etat, qu'il s'agisse d'ADP, ou des autres gestionnaires, lesquels sont désormais, en substitution des chambres de commerce et d'industrie, les nouvelles sociétés d'exploitation aéroportuaires (SEA) prévues à l'article L.6322-2 du code des transports¹⁵, ne peuvent qu'être secondes, et donc n'avoir qu'un caractère d'appoint, par rapport à celles du préfet territorialement compétent et de l'organisme de surveillance de la qualité de l'air ambiant (AASQA), agréé par le ministre chargé de l'environnement, et délégué par ledit préfet.

Elles n'ont donc pas de vrai fondement juridique : tout au plus, s'agit-il, pour les gestionnaires d'aérodromes d'un code de bonne conduite imposé par leur cahier des charges qui ne leur permet, en aucune façon, d'échapper à la compétence du préfet et de l'organisme qu'il délègue.



¹⁵ Article L6322-2, créé par l'Ordonnance n° 2010-1307 du 28 octobre 2010 - art. (V) : « A la demande de chaque chambre de commerce et d'industrie concernée, l'autorité administrative peut autoriser la cession ou l'apport de la concession aéroportuaire à une société dont le capital initial est détenu entièrement par des personnes publiques, dont la chambre de commerce et d'industrie titulaire de la concession cédée. Par dérogation aux articles L. 2253-1, L. 3231-6, L. 4211-1 et L. 5111-4 du code général des collectivités territoriales, les collectivités territoriales intéressées et leurs groupements peuvent prendre des participations dans cette société. Un avenant au contrat de concession fixe, le cas échéant, la nouvelle durée de la concession, sans que la prolongation puisse excéder quarante ans, ainsi que les contreparties, au minimum en termes d'investissements et d'objectifs de qualité de service, sur lesquelles la société aéroportuaire s'engage. Cet avenant met le contrat en conformité avec les dispositions d'un cahier des charges type approuvé par le décret prévu par l'article L. 6322-1. Les deuxième à cinquième alinéas de l'article 38 et les deuxième à quatrième alinéas de l'article 40 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques ne sont pas applicables aux opérations prévues par le premier alinéa. »

III- Il me semble, cependant, qu'il conviendrait de clarifier le droit applicable, et l'ACNUSA ne saurait y être indifférente, en précisant comment doivent se combiner les compétences du préfet territorialement compétent, des gestionnaires d'aérodromes, des organismes agréés et de l'ACNUSA.

1- La situation actuelle, caractérisée par l'absence de compétence juridiquement fondée des gestionnaires d'aérodromes appartenant à l'Etat en matière de contrôle de la pollution atmosphérique, alors que leurs cahiers des charges respectifs leur affirme le contraire, **n'est, à l'évidence, ni satisfaisante**, malgré la lecture neutralisante des textes que faute de mieux je vous propose de faire, **ni réellement tenable**.

La nébuleuse actuelle n'est pas sans risques et incertitudes, en effet, sur le plan des responsabilités et de l'engagement de celles-ci :

Au plan administratif, la surveillance de la qualité de l'air ambiant, étant le corolaire du droit de chacun à respirer un air sain, ne saurait s'analyser comme une obligation de résultat ; la loi le présente d'ailleurs clairement comme un objectif auquel chacun doit concourir. En outre, l'imprévisibilité des éléments météorologiques limite cette application. La responsabilité de l'Etat serait donc difficile à mettre en œuvre. Seule la démonstration d'une faute lourde serait, le cas échéant, opérante. Il n'empêche que l'incertitude, organisée par les textes, sur les responsabilités de chacun (gestionnaire d'aérodrome, préfet, organisme agréé), pourrait être invoquée en cas de défaillance des contrôles de la pollution atmosphérique pour engager la responsabilité de l'Etat.

Au plan pénal, il n'existe pas plus de sanction mais l'analogie avec la mise en danger délibéré d'autrui est également envisageable. C'est sur ce champ qu'une plainte a pu être déposée contre le maire de Paris et le préfet de Police pour s'être abstenus de prendre les mesures nécessaires pour pallier les effets de la pollution atmosphérique sur la santé publique qui n'a pas été retenue en dépit de la persévérance judiciaire du plaignant (Cass. crim., 25 juin 1996, n° 95-86.205)¹⁶.

Au plan du droit de l'Union Européenne, un recours en manquement contre la France pourrait être engagé devant la cour de justice de l'Union Européenne.

On rappellera que le recours en manquement est celui qui permet véritablement le contrôle de la Cour de justice sur un acte national. En effet, si la Cour constate un manquement, l'Etat membre doit remédier à celui-ci en abrogeant l'acte ou la disposition de l'acte contraire au droit de l'Union ou en adoptant un acte en cas d'absence de transposition d'une directive dans le délai.

¹⁶ *Le juge d'instruction a refusé d'informer, position confirmée par la Chambre d'accusation de la cour d'appel de Paris, puis par la Chambre criminelle de la Cour de cassation, en avril 1996, et donc pendant la discussion du projet de loi sur l'air. Selon les magistrats, l'article L. 131-2-6° du Code des communes (alors en vigueur), qui confie au maire de façon générale le soin de prévenir et faire cesser tous les événements survenant sur le territoire de la commune et de nature à compromettre la sécurité des personnes, ne crée pas, à sa charge, d'obligation particulière de sécurité au sens de l'article 223-1 du Code pénal, en raison du caractère général de ces prescriptions. Par ailleurs, le décret du 13 mai 1974 (préc. supra n° 11) laisse au préfet toute liberté d'appréciation dans la mise en oeuvre des procédures d'alerte à la pollution et n'impose pas à leur sujet d'obligation particulière de sécurité ou de prudence. Source JCI. Environnement et Développement durable _ n°173.*

Cette procédure est applicable « *quel que soit l'organe de l'Etat dont l'action ou l'inaction est à l'origine du manquement, même s'il s'agit d'une institution constitutionnellement indépendante* » (CJCE, 5 mai 1970, aff. 77/69, *Comm. c/ Belgique* : Rec. CJCE 1970, p. 237, spécialement p. 243 et 244. – V. également, CJCE, 18 nov. 1970, aff. 8/70, *Comm. c/ Italie* : Rec. CJCE 1970, p. 917 ; jurisprudence constante).

L'initiative des poursuites à l'encontre d'un Etat membre auquel un manquement est le cas échéant imputable appartient en principe à la Commission au titre de l'article 258 TFUE ou à un autre Etat membre en vertu de l'article 259 TFUE.

On relèvera, dans le cas d'espèce, que la Commission européenne pourrait se saisir de la question du caractère non satisfaisant, en ce qui concerne le contrôle de la pollution atmosphérique générée par les aéroports, de la transposition de la directive n°2008/50/CE du 21/05/08 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe, par le biais d'une plainte.

2- L'ACNUSA ne saurait se montrer indifférente à cette situation :

Ainsi que je le rappelais en introduction, l'ACNUSA dispose, désormais, depuis la loi Grenelle II du 12 juillet 2010, d'un champ de compétences élargi à l'ensemble des nuisances environnementales générées par le transport aérien sur et autour des aéroports.

C'est ainsi, qu'aux termes de l'article L. 6361-5 du code des transports, elle :

« peut émettre, à son initiative ou sur saisine (...), des recommandations sur toute question relative aux nuisances environnementales générées par le transport aérien sur et autour des aéroports. (...) L'autorité prend connaissance des informations et propositions émises par l'ensemble des parties concernées par la pollution atmosphérique liée à l'exploitation des aéroports. (...) Lorsque les territoires couverts par le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie ou le plan de protection de l'atmosphère comprennent un aéroport visé au I de l'article 1609 quater viciés A du code général des impôts ou sont affectés par la pollution atmosphérique de ces aéroports, elle est consultée par les autorités compétentes chargées d'élaborer ce plan ou schéma. Elle rend un rapport faisant état de la synthèse de ces informations et propositions chaque année. Les services de l'administration locale ou centrale répondent à ce rapport et, d'une façon générale, aux avis et recommandations de l'autorité dans un délai de six mois. »

Ces dispositions sont complétées par celles de l'article L. 6361-6 aux termes desquelles :

« Pour les aéroports mentionnés au I de l'article 1609 quater viciés A du code général des impôts, l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires définit :

(...)

II. — Dans le domaine de la pollution atmosphérique générée par l'aviation, l'autorité est chargée de contribuer au débat en matière d'environnement aéroportuaire. A ce titre, l'autorité peut formuler des propositions d'études pour améliorer les connaissances dans ce domaine et diffuser ces études auprès du public ou de toute personne physique ou morale qui en fait la demande.

III.-L'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires est consultée sur les projets de



textes réglementaires susceptibles de donner lieu à des amendes administratives au sens des articles L. 6361-12 et L. 6361-13. »

Pour mener à bien ses nouvelles tâches, l'ACNUSA doit naturellement pouvoir se mouvoir dans un environnement juridique stabilisé, ce qui implique qu'il soit mis fin rapidement à l'incertitude juridique actuelle sur les missions exactes des différents intervenants compétents en matière de contrôle de la pollution atmosphérique, et tout particulièrement celles des gestionnaires d'aéroport.



IV- C'est la raison pour laquelle je vous invite à proposer au collège de délibérer aux fins de saisir le ministre chargé de l'aviation civile de cette situation d'incertitude juridique, que vous pourriez également invoquer dans le rapport annuel de l'Autorité.

L'Autorité a naturellement le choix de la proposition à faire au ministre, et d'une façon plus générale, à travers son rapport annuel, aux pouvoirs publics et à la société civile dans son ensemble.

Vous pouvez, en effet, vous limiter à dénoncer l'incertitude juridique actuelle en invitant Mme KOSCIUSKO-MORIZET et son ministre délégué aux transports M. MARIANI, à faire adopter les dispositions législatives ou réglementaires pour y remédier.

Il vous est possible, également, d'aller plus loin, dans le cadre des pouvoirs de l'ACNUSA, ci-dessus rappelés, d'émission d'avis et de propositions, en suggérant l'architecture de la réforme à intervenir pour mieux définir, dans le respect de la Directive n° 2008/50/CE du 21/05/08, les compétences respectives du préfet territorialement compétent, des gestionnaires d'aéroports appartenant à l'Etat et des associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA).

Si le collège de l'ACNUSA décide de s'engager dans cette deuxième voie, deux options lui sont *a priori* ouvertes :

1. soit, il considère que les aérodromes appartenant à l'Etat doivent rentrer dans le droit commun, ce qui implique de retirer à leurs gestionnaires respectifs, y compris ADP, sinon toute responsabilité en matière de contrôle de la qualité de l'air et des nuisances atmosphériques, du moins la responsabilité finale : dans cette première solution, les gestionnaires d'aéroports exerceraient leurs missions en la matière sous le contrôle du préfet territorialement compétent et de l'AASQA déléguée par ce dernier ;
2. soit, il propose d'exclure les principaux aérodromes¹⁷ du régime "normal" de contrôle, en leur reconnaissant des compétences "spéciales" en matière de qualité de l'air et de nuisances atmosphériques, ce qui aurait une certaine logique au regard des compétences de l'ACNUSA, elle-même ; mais une telle option exige que les gestionnaires d'aéroports soient agréés par l'autorité administrative (préfet ou plus vraisemblablement ministre), dans des conditions d'exigence équivalentes aux AASQA. Cette seconde solution peut admettre une variante, qui prévoirait une mutualisation du contrôle par un organisme commun à l'ensemble des principaux aérodromes, qui pour des raisons d'efficacité et de rationalité, pourrait fonctionner dans le cadre d'ADP.

Il ne s'agit là que d'idées personnelles, lesquelles dépassent le cadre de la consultation qui m'a été demandée et dont la mise en œuvre relève de votre responsabilité.



¹⁷ à savoir, les aérodromes visés au I de l'article 1609 quatervicies A du code général des impôts.



CONCLUSION :

Telles sont les réponses qu'il m'a semblé possible d'apporter à vos interrogations.

Si mes propositions de faire délibérer le Collège de l'Autorité sur la double question de l'insécurité juridique actuelle du système de contrôle de l'air et des nuisances atmosphériques à l'intérieur des enceintes aéroportuaires et des mesures à prendre pour mettre fin à cette situation recueillaient votre agrément, je serais, naturellement, à la disposition de l'Autorité pour préparer, selon vos instructions, le projet de délibération que vous envisageriez de soumettre à la discussion de vos collègues.

Bernard de Froment