

N° 314

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 31 janvier 2012

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (1) sur la proposition de résolution portant avis motivé présentée au nom de la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 octies du Règlement, sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'établissement de règles et procédures concernant l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports de l'Union, dans le cadre d'une approche équilibrée, et abrogeant la directive 2002/30/CE du Parlement européen et du Conseil (E 6916),*

Par M. Philippe ESNOL,

Sénateur

## et TEXTE DE LA COMMISSION

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Daniel Raoul, président ; MM. Martial Bourquin, Gérard César, Gérard Cornu, Daniel Dubois, Pierre Hérisson, Mme Élisabeth Lamure, M. Gérard Le Cam, Mme Renée Nicoux, MM. Thierry Repentin, Raymond Vall, vice-présidents ; MM. Claude Bérit-Débat, Ronan Dantec, Mme Valérie Létard, MM. Rémy Pointereau, Bruno Retailleau, Bruno Sido, Michel Teston, secrétaires ; M. Gérard Bailly, Mme Delphine Bataille, MM. Michel Bécot, Joël Billard, Jean Bizet, Mme Bernadette Bourzai, MM. François Calvet, Pierre Camani, Vincent Capo-Canellas, Yves Chastan, Alain Chatillon, Jacques Cornano, Roland Courteau, Philippe Darniche, Marc Daunis, Marcel Deneux, Mme Évelyne Didier, MM. Claude Dilain, Michel Doublet, Philippe Esno, Alain Fauconnier, Jean-Luc Fichet, Jean-Jacques Filleul, Alain Fouché, Francis Grignon, Didier Guillaume, Mme Odette Herviaux, MM. Michel Houel, Alain Houpert, Benoît Huré, Philippe Kaltenbach, Joël Labbé, Serge Larcher, Jean-Jacques Lasserre, Daniel Laurent, Jean-Claude Lenoir, Philippe Leroy, Alain Le Vern, Mme Marie-Noëlle Lienemann, MM. Michel Magras, Hervé Maurey, Jean-François Mayet, Jean-Claude Merceron, Jean-Jacques Mirassou, Robert Navarro, Louis Nègre, Jackie Pierre, Ladislav Poniatsowski, Charles Revet, Roland Ries, Mmes Laurence Rossignol, Mireille Schurch, Esther Sittler, MM. Henri Tandonnet, Robert Tropeano, Yannick Vaugrenard, François Vendasi, Paul Vergès, René Vestri.*

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 255 (2011-2012)



## SOMMAIRE

Pages

<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL</b> .....	7
<b>I. UNE INITIATIVE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE TENDANT À FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT DES AÉROPORTS</b> .....	7
<b>A. LES RESTRICTIONS D'EXPLOITATION LIÉES AU BRUIT AUTOUR DES AÉROPORTS</b> .....	7
1. <i>Un éventail de mesures permet de lutter contre le bruit autour des aéroports</i> .....	7
2. <i>L'approche équilibrée définie par l'OACI</i> .....	8
3. <i>Le cadre juridique français et européen</i> .....	8
<b>B. L'APPORT DE LA PROPOSITION DE RÈGLEMENT DU 1<sup>ER</sup> DÉCEMBRE 2011</b> .....	10
1. <i>Un objectif clair de facilitation du développement des aéroports</i> .....	10
2. <i>Une proposition de règlement qui précise la directive du 26 mars 2002</i> .....	11
3. <i>... tout en introduisant un droit de regard de la Commission européenne sur les décisions de restriction d'exploitation</i> .....	11
4. <i>Une position française très réservée</i> .....	12
<b>II. LES TRAVAUX DU SÉNAT</b> .....	12
<b>A. LE PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ</b> .....	12
<b>B. LES CRITIQUES FORMULÉES PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES</b> .....	13
<b>C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION</b> .....	14
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	17
<b>ANNEXE 1 : PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE ADOPTÉE PAR LA COMMISSION, PORTANT AVIS MOTIVÉ DU SÉNAT SUR LA CONFORMITÉ AU PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ DE LA PROPOSITION DE RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL RELATIF À L'ÉTABLISSEMENT DE RÈGLES ET PROCÉDURES CONCERNANT L'INTRODUCTION DE RESTRICTIONS D'EXPLOITATION LIÉES AU BRUIT DANS LES AÉROPORTS DE L'UNION, DANS LE CADRE D'UNE APPROCHE ÉQUILIBRÉE, ET ABROGEANT LA DIRECTIVE 2002/30/CE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL (E 6916)</b> .....	23
<b>ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b> .....	25
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	27



Mesdames, messieurs,

La commission des affaires européennes a adopté, le 12 janvier dernier, sur le rapport de M. Joël Guerriau, un avis motivé relatif à une proposition de règlement européen, présentée le 1<sup>er</sup> décembre dernier par la Commission européenne, portant sur les restrictions d'exploitation liées aux nuisances aéroportuaires.

Votre commission s'est saisie de ce projet d'avis en suivant la même procédure que pour l'avis portant sur une proposition de règlement européen relatif au réseau transeuropéen de transport, qui a fait l'objet d'un rapport de notre collègue Roland Ries le 24 janvier dernier<sup>1</sup>.

Le texte de la Commission européenne tend à appliquer une « approche équilibrée » conciliant l'objectif de développement économique porté par les aéroports et la nécessité de protéger les populations environnantes.

Cet objectif ne peut être que partagé, car les plateformes aéroportuaires sont de véritables moteurs d'attractivité à l'échelle d'un territoire, qu'il s'agisse d'un petit aérodrome qui participe au désenclavement d'une région ou d'une grande plateforme aéroportuaire qui possède une importance nationale stratégique.

Les grandes plateformes aéroportuaires sont toutefois également celles dont l'activité entraîne les nuisances les plus importantes. Le bilan de l'activité économique induite par l'aéroport doit prendre en compte les effets inverses sur la santé et le bien-être des populations habitant dans les communes concernées par le survol des aéronefs.

Les décisions à prendre relèvent donc d'un choix à effectuer au niveau national et local, en concertation avec les populations, les acteurs économiques et les professionnels du transport aérien : c'est à cette échelle, et

---

<sup>1</sup> Voir le rapport n° 285 (2011-2012) fait par M. Roland Ries au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.

non à l'échelle européenne, que portent les conséquences économiques comme les nuisances sonores.

C'est pourquoi votre commission a considéré, dans l'avis motivé qu'elle a adopté le 31 janvier 2012, qu'était contraire au principe de subsidiarité l'article 10 de la proposition de règlement, qui attribue à la Commission européenne, sans justification suffisante, la possibilité de suspendre une décision de restriction d'exploitation avant sa mise en œuvre. Aucune urgence particulière ne paraît nécessiter l'attribution à la Commission d'une telle compétence exorbitante du droit commun alors que la légalité de ces mesures, le cas échéant, peut toujours être vérifiée selon les procédures ordinaires.

## EXPOSÉ GÉNÉRAL

### I. UNE INITIATIVE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE TENDANT À FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT DES AÉROPORTS

La Commission européenne a présenté, le 1<sup>er</sup> décembre 2011, une proposition de règlement relative à l'établissement de règles et procédures concernant l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports de l'Union, dans le cadre d'une approche équilibrée<sup>1</sup>.

Cette proposition de règlement tend à remplacer la directive 2002/30/CE du 26 mars 2002 relative à l'établissement de règles et procédures concernant l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports de la Communauté<sup>2</sup>. S'agissant d'un règlement, il s'appliquerait directement dans les États membres, sans la souplesse permise par une directive.

#### A. LES RESTRICTIONS D'EXPLOITATION LIÉES AU BRUIT AUTOUR DES AÉROPORTS

##### 1. Un éventail de mesures permet de lutter contre le bruit autour des aéroports

Les nuisances sonores aéroportuaires peuvent être combattues au moyen de plusieurs modes d'action.

Des mesures de **réduction du bruit à la source** passent par la mise en œuvre d'aéronefs plus silencieux.

L'**aménagement du territoire** permet de gérer l'urbanisation à proximité des aéroports, afin d'éviter ou de limiter l'installation de nouveaux arrivants dans des zones actuellement bruyantes ou qui pourraient le devenir en fonction du développement futur de l'aéroport.

Les **mesures opérationnelles** ont pour but de privilégier les itinéraires survolant les zones les moins peuplées ou les procédures d'approche limitant les conséquences sonores.

---

<sup>1</sup> Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'établissement de règles et procédures concernant l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports de l'Union, dans le cadre d'une approche équilibrée, et abrogeant la directive 2002/30/CE du Parlement européen et du Conseil (COM(2011) 828 final).

<sup>2</sup> Directive 2002/30/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mars 2002 relative à l'établissement de règles et procédures concernant l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports de la Communauté.

Les marges de manœuvre concernant le survol de zones peu peuplées sont toutefois limitées dans le cas de régions, telle la région parisienne, qui ont connu une forte extension de l'urbanisation au cours des dernières décennies. Quant aux procédures d'approche, votre rapporteur appelle de ses vœux la mise en œuvre de la procédure dite de « descente continue », censée éviter les paliers qui, sans réelle nécessité, soumettent des zones étendues au bruit des avions.

Enfin, les autorités peuvent **imposer des restrictions d'exploitation**, telles que l'interdiction ou la limitation des vols de nuit ou le retrait obligatoire des aéronefs les plus bruyants.

C'est sur cette dernière catégorie d'actions que porte particulièrement la présente proposition de règlement européen.

## **2. L'approche équilibrée définie par l'OACI**

L'**Organisation internationale de l'aviation civile** (OACI) a défini une « approche équilibrée » pour la gestion du bruit<sup>1</sup>, qui consiste à identifier les problèmes de bruit sur un aéroport puis à analyser les diverses mesures disponibles pour l'atténuer en étudiant :

- la réduction du bruit à la source ;
- la planification et la gestion de l'utilisation des terrains ;
- les procédures opérationnelles d'atténuation du bruit ;
- des restrictions d'exploitation.

L'approche équilibrée doit conduire à répondre au problème du bruit de la manière la plus économique possible. Elle implique une analyse objective et mesurable du bruit sur chaque aéroport et une étude du coût et des bénéfices de chaque mesure envisageable. L'OACI privilégie les dispositifs de réduction du bruit à la source ou de maîtrise de l'urbanisation par rapport aux mesures de restrictions d'exploitation.

## **3. Le cadre juridique français et européen**

• **Au niveau français**, des restrictions d'exploitation sont définies par arrêté du ministre chargé de l'aviation civile, aéroport par aéroport, en application du code de l'aviation civile<sup>2</sup>. Ces restrictions concernent par exemple l'interdiction des aéronefs les plus bruyants, soit toute la journée, soit la nuit.

---

<sup>1</sup> Voir l'annexe C de la résolution A33/7 de l'OACI.

<sup>2</sup> Article R. 227-8 du code de l'aviation civile.

Pour prendre l'exemple de l'aéroport d'Orly, une décision ministérielle a imposé dès 1968 un couvre-feu total entre 23 h 30 et 6 h du matin (6 h 15 pour les atterrissages).

Par la suite, le nombre de créneaux attribuables sur cette plateforme a été limité à 250 000 par an<sup>1</sup>, dans un objectif de protection des riverains contre les nuisances sonores.

Enfin, à la demande de l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA), des « volumes de protection environnementale » ont défini des couloirs aériens dans lesquels doivent se maintenir les aéronefs lors des phases d'atterrissage et de décollage<sup>2</sup>.

L'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA)<sup>3</sup>, créée en 1999, prononce des amendes administratives en cas de non-respect des mesures de restrictions d'exploitation<sup>4</sup>. L'indépendance et le rôle positif de cette autorité concernant l'ensemble des questions liées aux nuisances aéroportuaires sont largement reconnus : l'exposé des motifs de la proposition de règlement du 1<sup>er</sup> décembre souligne ainsi que l'ACNUSA constitue un « *espace unique pour aborder, à titre consultatif, le problème des nuisances sonores indépendamment des autorités et des aéroports* ».

Les représentantes de l'Autorité auditionnées par votre rapporteur lui ont indiqué qu'une quarantaine de manquements différents pouvaient faire l'objet de sanctions.

Votre rapporteur considère que **des améliorations peuvent encore être apportées au dispositif** : ainsi les modifications apportées dans les règles d'approche ont trop souvent pour effet de déplacer les nuisances vers de nouvelles zones d'habitation sans apporter une amélioration suffisante aux zones déjà impactées.

• **Au niveau européen, la directive du 26 mars 2002**, actuellement en vigueur, prévoit :

– que les États membres veillent à ce qu'il y ait une autorité compétente pour les questions relatives aux restrictions d'exploitation ;

– que les autorités, lorsqu'elles envisagent d'introduire des restrictions d'exploitation, prennent en compte les coûts et les avantages que sont susceptibles d'engendrer ces mesures ;

---

<sup>1</sup> Arrêté du 6 octobre 1994 relatif aux créneaux horaires sur l'aéroport d'Orly.

<sup>2</sup> Arrêté du 18 février 2003 portant restriction d'usage par la création de volumes de protection environnementale sur l'aérodrome de Paris-Orly, plusieurs fois modifié par la suite.

<sup>3</sup> Cette autorité, qui portait auparavant le nom d'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires, a vu son domaine de compétence étendu à l'ensemble des nuisances environnementales générées par le transport aérien sur et autour des aéroports, notamment la pollution de l'air, par la loi portant engagement national pour l'environnement du 12 juillet 2010, dite loi « Grenelle II ».

<sup>4</sup> Article L. 6361-12 du code des transports.

– que les décisions de retrait des aéronefs les plus bruyants soient mises en œuvre par les autorités de manière progressive ; les aéronefs enregistrés dans des pays en développement sont, sous certaines conditions, exemptés de ces mesures pendant une période de dix ans ;

– que toute nouvelle mesure de restriction d’exploitation fasse l’objet d’un préavis auprès de toutes les parties intéressées. L’autorité nationale informe également les autres États membres de l’Union européenne et la Commission européenne.

Cette directive concerne les avions civils dont la masse maximale au décollage est supérieure ou égale à 34 000 kilogrammes pour 19 sièges passagers au moins. Elle s’applique sur les aéroports dont le trafic excède 50 000 mouvements d’avions par an. Elle concerne donc sept aéroports en France, selon les éléments transmis à votre rapporteur par le Gouvernement.

## ***B. L’APPORT DE LA PROPOSITION DE RÈGLEMENT DU 1<sup>ER</sup> DÉCEMBRE 2011***

La proposition de règlement présentée par la Commission européenne le 1<sup>er</sup> décembre 2011 reprend pour l’essentiel le contenu de la directive du 26 mars 2002, le principal ajout étant l’introduction d’un « droit de regard » pour la Commission.

### **1. Un objectif clair de facilitation du développement des aéroports**

La proposition de règlement présentée le 1<sup>er</sup> décembre fait partie d’un ensemble plus vaste, désigné sous le terme de « paquet Aéroports », qui comprend également trois autres documents :

– une proposition de règlement relative à l’allocation de créneaux horaires<sup>1</sup> ;

– une proposition de règlement accroissant la libéralisation des services d’assistance en escale<sup>2</sup> ;

– une communication portant sur la politique aéroportuaire de l’Union<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil fixant des règles communes en ce qui concerne l’attribution des créneaux horaires dans les aéroports de l’Union européenne (COM/2011/0827 final)

<sup>2</sup> Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur les services d’assistance en escale dans les aéroports de l’Union et abrogeant la directive 96/67/CE du Conseil (COM/2011/0824 final)

<sup>3</sup> Politique aéroportuaire de l’Union européenne – résoudre les problèmes de capacité et

Ces textes se placent dans une perspective d'accroissement de la capacité aéroportuaire et tendent à accompagner la croissance prévue du transport aérien dans les décennies à venir.

## **2. Une proposition de règlement qui précise la directive du 26 mars 2002...**

Elle s'en distingue notamment **sur les points suivants** :

– elle précise les modalités de mise en œuvre de l'approche équilibrée. Ainsi, les restrictions d'exploitation ne peuvent être mises en œuvre qu'après avoir envisagé d'autres modes d'action ; une consultation large doit être menée auprès de toutes les parties intéressées ;

– elle prévoit la transmission à la Commission européenne, par les transporteurs, d'informations relatives aux caractéristiques sonores des aéronefs ;

– toute introduction de restriction d'exploitation doit faire l'objet d'un préavis de six mois accordé aux autres États membres, à la Commission européenne et aux parties concernées ;

– l'exemption concernant les pays en développement n'est plus automatique.

Il est important de noter que la proposition de règlement ne prétend pas fixer des seuils de protection uniformes contre le bruit dans les aéroports européens. Elle porte seulement sur les procédures préalables aux décisions.

## **3. ... tout en introduisant un droit de regard de la Commission européenne sur les décisions de restriction d'exploitation**

**La principale nouveauté** de la proposition de règlement du 1<sup>er</sup> décembre concerne, à l'article 10 de la proposition de règlement, l'introduction d'un « **droit de regard** » de la Commission européenne.

Celle-ci pourrait en effet, à la demande d'un État membre ou de sa propre initiative, examiner une décision de restriction d'exploitation préalablement à sa mise en œuvre et **suspendre la décision** si elle considère que la décision ne respecte pas les exigences du présent règlement ou si elle est contraire au droit européen.

Il est permis de penser que la Commission fondera son contrôle notamment sur l'application de l'approche équilibrée et la proportionnalité entre les coûts induits par la mesure et leurs avantages. Le contrôle peut toutefois être très large puisqu'il peut porter sur toute question liée à la légalité du projet de mesure envisagé.

Les autorités peuvent appliquer la décision de restriction d'exploitation si la Commission les y autorise après consultation d'un comité, ou si elle n'a pas statué dans un délai de six mois.

#### **4. Une position française très réservée**

Le **Gouvernement français** a exprimé ses réserves face à la proposition faite par la Commission européenne le 1<sup>er</sup> décembre 2011.

Tout en reconnaissant l'intérêt de la mise en œuvre de l'approche équilibrée pour définir les restrictions d'exploitation liées au bruit dans les grands aéroports européens, les autorités françaises ont fait valoir que le droit existant apportait des réponses globalement satisfaisantes.

Elles se sont particulièrement opposées à l'introduction du « droit de regard » prévu par l'article 10, considérant que le recours à une telle procédure extraordinaire n'était pas justifié alors qu'existent les procédures d'infraction habituelles.

Les autorités françaises ont également souhaité un meilleur encadrement et une limitation du recours aux actes délégués, tel qu'il est prévu par la proposition de règlement.

## **II. LES TRAVAUX DU SÉNAT**

Les travaux de la commission des affaires européennes du Sénat et de votre commission, qui s'est saisie de la proposition de résolution adoptée par la commission des affaires européennes, portent sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de résolution présentée par la Commission européenne le 1<sup>er</sup> décembre 2011.

### ***A. LE PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ***

L'Union européenne ne dispose pas de la « compétence de sa compétence » : elle exerce uniquement les compétences qui lui sont attribuées par les États dans les traités.

Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, « *l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union* » (traité sur l'Union européenne, article 5).

Le principe de subsidiarité s'applique donc bien au domaine des transports, qui constitue une compétence partagée entre l'Union et les États membres selon les termes de l'article 4 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Concernant plus spécifiquement les transports aériens, l'article 100, paragraphe 2 de ce traité indique simplement que « *Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent établir les dispositions appropriées pour la navigation maritime et aérienne. Ils statuent après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions.* ». C'est sur ce fondement qu'est prise la proposition de règlement européen sur laquelle porte la proposition d'avis motivé soumise à votre commission.

## ***B. LES CRITIQUES FORMULÉES PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES***

La commission des affaires européennes a considéré que **le droit de regard** institué par l'article 10 de la proposition de règlement **posait une difficulté importante au regard du principe de subsidiarité**.

Notre collègue Joël Guerriau fait observer dans son rapport que ce droit de regard **court-circuiterait les procédures nationales** qui pourraient être engagées.

Il note **l'insuffisance des justifications** apportées par la Commission à ce sujet.

Enfin, il craint les **effets négatifs** qu'aurait une décision subite de la Commission tendant à suspendre une décision de restriction d'exploitation, sur les rapports entre les autorités nationales et les parties concernées (riverains et compagnies).

La commission des affaires européennes, au cours de sa réunion du 12 janvier 2012, a conclu à l'unanimité au dépôt d'une **proposition de résolution** qui :

– reconnaît qu'une harmonisation des procédures de restriction d'exploitation est justifiée afin d'éviter des distorsions de concurrence et d'offrir une meilleure prévisibilité aux acteurs du transport aérien ;

– considère que, dans le cadre de l’approche équilibrée telle qu’elle est définie dans la proposition de règlement, les autorités nationales sont les mieux placées, par application du principe de subsidiarité, pour définir les restrictions d’exploitations dans le respect d’un cadre commun précis ;

– que le droit de regard prévu par l’article 10, en revanche, rompt l’équilibre établi par les autres dispositions de la proposition de règlement et qu’il n’est pas conforme au principe de subsidiarité ;

– que ce droit de regard n’est d’ailleurs pas suffisamment motivé et pourrait être utilisé en cas de simples doutes sur la légalité des restrictions.

Enfin, le rapporteur Joël Guerriau fait observer avec raison que, contrairement à ce qu’indique la Commission européenne, **le droit de regard n’est pas une conséquence nécessaire de l’accord « ciel ouvert »** conclu entre les États-Unis et l’Union européenne<sup>1</sup>. Cet accord rappelle seulement le principe de l’approche équilibrée et prévoit, dans son article 15, que toute nouvelle mesure de restriction d’exploitation est communiquée à l’autre partie, c’est-à-dire les États-Unis, au moins 150 jours avant son entrée en vigueur.

### ***C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION***

Votre commission a examiné si l’application de l’« approche équilibrée » concernant l’introduction de restrictions d’exploitation liées au bruit nécessitait une intervention de l’Union telle qu’elle est prévue par la proposition de règlement du 1<sup>er</sup> décembre 2011 et conformément au principe de subsidiarité.

Elle constate, comme la commission des affaires européennes, que **l’approche équilibrée** définie par l’OACI et reprise dans la proposition de règlement du 1<sup>er</sup> décembre 2011 **n’est pas, en soi, contraire au principe de subsidiarité**. L’objectif est en effet de « régler le problème des nuisances sonores de la façon la plus efficiente, aéroport par aéroport ».

Or **les nuisances aéroportuaires sont, par nature, locales**, même si, votre rapporteur peut en témoigner en tant qu’ élu local, elles peuvent dans certains cas porter leur effet à plusieurs dizaines de kilomètres.

Quant aux **conséquences économiques** éventuelles d’une mesure de restriction d’exploitation, elle peut concerner une région plus vaste, surtout dans le cas d’un aéroport considéré d’importance nationale. Ces conséquences demeurent toutefois, sauf dans le cas exceptionnel d’aéroports situés à la frontière entre plusieurs États,  **dans le cadre national**.

---

<sup>1</sup> Voir l’accord de transport aérien entre les États-Unis et l’Union européenne signé les 25 et 30 avril 2007, modifié par un protocole signé le 24 juin 2010. Ces documents ont été publiés au Journal officiel de l’Union européenne respectivement les 25 mai 2007 et 25 août 2010.

Il appartient donc aux autorités de l'État concerné, dans le cadre de consultations avec les populations concernées et avec les acteurs du transport aérien, d'évaluer l'opportunité, compte tenu des conséquences pour le tissu économique, d'introduire des mesures appropriées de lutte contre bruit, y compris, lorsque c'est nécessaire, par la définition de restrictions d'exploitation adaptées et proportionnées.

Il ne s'agit pas pour autant de dispenser les arrêtés de restriction d'exploitation du respect du droit européen.

Votre rapporteur fait d'ailleurs observer que **le dispositif français n'a rien de suspect à cet égard** : les restrictions d'exploitation, comme l'ensemble des mesures de lutte contre le bruit, s'appliquent sans discrimination à l'égard de l'ensemble des transporteurs et n'a pas d'effet, direct ou indirect, sur l'application des règles relatives à la concurrence et au marché intérieur.

Dans l'hypothèse où la conformité au droit européen de ces mesures serait mise en cause, il serait d'ores et déjà possible de les déférer devant le juge national.

Or **le droit de regard** institué par la présente proposition de résolution est **très spécifique** dans la mesure où il prévoit, en plus du recours ordinaire, une possibilité d'intervention en amont, sans justification précise, de la Commission européenne. Le champ est très large puisque la Commission européenne peut suspendre la décision non seulement si elle lui paraît contraire aux exigences du présent règlement, mais aussi d'une manière générale au « droit européen ».

**Votre commission partage donc entièrement les interrogations de la commission des affaires européennes** et considère que ce droit de regard, qui est en fait un droit de suspension, est **contraire au principe de subsidiarité**.

Les autres dispositions de la proposition de règlement n'ont pas appelé d'observations particulières de la part de votre commission concernant le respect du principe de subsidiarité.

\*

\*

\*

*Au cours de sa séance du mardi 31 janvier 2012, la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté à l'unanimité la proposition de résolution portant avis motivé du Sénat, dans la rédaction issue des travaux de la commission des affaires européennes.*



## EXAMEN EN COMMISSION

**La commission procède à l'examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de résolution européenne portant avis motivé n° 255 (2011-2012), sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'établissement de règles et procédures concernant l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports de l'Union, dans le cadre d'une approche équilibrée et abrogeant la directive 2002/30/CE du Parlement européen et du Conseil.**

**M. Philippe Esnol, rapporteur.** – Si la crise économique a temporairement ralenti la hausse du trafic aérien, la tendance de long terme demeure sur un accroissement continu : 60 % d'ici 2030 en France et 80 % en Europe. Cela s'accompagne inévitablement de risques pour l'environnement ainsi que pour la santé et la qualité de vie des populations riveraines des aéroports, autant d'externalités négatives à gérer.

Pour répondre à ce défi, la Commission européenne a présenté le 1<sup>er</sup> décembre dernier un « paquet Aéroports » comprenant trois propositions de règlement relatives respectivement à l'allocation de créneaux horaires, aux services en escale et aux procédures de restriction d'exploitation liées au bruit des avions. C'est à propos de cette dernière que la commission des affaires européennes a, sur le rapport de Joël Guerriau, adopté le 12 janvier dernier un avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité.

Roland Ries nous ayant présenté cette procédure la semaine dernière, je rappellerai simplement qu'en application du traité de Lisbonne, la Commission européenne doit revoir son texte si un tiers des Parlements nationaux estiment que le projet n'est pas conforme au principe de subsidiarité. Au-delà de cet effet juridique, l'adoption de cette résolution marquerait la volonté du Sénat de se prononcer sur la gestion raisonnée des nuisances, qui intéresse les collectivités locales, et d'inciter le gouvernement à agir de manière résolue au niveau européen.

Bien que les aéroports constituent d'incontestables facteurs d'attractivité économique, leur développement ne saurait en effet se faire sans aucun contrôle, d'autant plus qu'ils sont souvent situés à proximité de centres urbains, voire en pleine zone urbanisée pour certains comme Roissy ou Orly...

**M. Jean-Jacques Mirassou.** – ...et Toulouse !

**M. Philippe Esnol, rapporteur.** – Aussi convient-il d'aborder la question d'une façon globale, en prenant en compte les conséquences négatives du survol, rare au début, puis de plus en plus fréquent, des communes situées sous les couloirs de vol. L'enquête épidémiologique de

l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires nous donnera d'ici quelques années des données scientifiques incontestables.

L'approche équilibrée définie par l'Organisation de l'aviation civile internationale consiste à rapporter le coût économique des mesures de lutte contre le bruit au bénéfice pour les populations, de façon à sélectionner les actions les plus appropriées parmi quatre catégories : la réduction du bruit à la source par la mise en service d'avions moins bruyants, les politiques d'urbanisme évitant l'installation de populations dans les zones impactées par le bruit, les procédures opérationnelles d'atténuation du bruit, telles que la descente continue, et, en dernier ressort, les restrictions d'exploitation, limitant ou interdisant les décollages et les arrivées nocturnes, ces dernières étant l'objet de la proposition de règlement.

Cette approche pouvait être consensuelle, mais le texte présenté par la Commission l'interprète de façon maximaliste en considérant que les mesures de restriction d'exploitation sont suspectes et en privilégiant les mesures d'urbanisme qui permettent une utilisation maximale des capacités de l'aéroport. Or cette approche productiviste ne peut avoir qu'un effet limité dans un pays comme la France, urbanisé de longue date, à la différence des États-Unis ou plus encore des pays du Golfe. Élu de Conflans-Sainte-Honorine, je peux témoigner du fait que les nuisances sonores liées à un aéroport très fréquenté se font ressentir à une grande distance des pistes.

Dans son dispositif, la proposition de règlement de la Commission reprend la plupart des dispositions d'une directive du 26 mars 2002 en leur conférant désormais une application directe. Il précise ainsi les modalités de mise en place de l'approche équilibrée ainsi que du retrait progressif des aéronefs les plus bruyants – l'introduction de nouvelles restrictions d'exploitation devait, d'après la directive de 2002, faire l'objet d'un simple préavis, tout en relevant de la compétence strictement nationale. La proposition de règlement énonce en outre les informations relatives au bruit des aéronefs que les compagnies aériennes doivent transmettre à la Commission.

La principale disposition contestée par la commission des affaires européennes concerne le droit de regard prévu par l'article 10, ce qui est un euphémisme puisqu'il s'agit plutôt d'un droit de suspension, la Commission pouvant suspendre une restriction d'exploitation non conforme au principe de l'approche équilibrée voire, plus largement, au droit européen. Cette procédure exorbitante du droit commun est superfétatoire, car les compagnies aériennes ou les sociétés aéroportuaires peuvent déjà contester devant le juge la légalité d'un arrêté de restriction d'exploitation et l'on voit mal quelle urgence particulière justifierait un tel pouvoir de contrôle *a priori* de la Commission alors que la mise en œuvre du droit européen repose en premier lieu sur les États membres. Imaginez l'effet que produirait, en pleine concertation avec les populations et les acteurs concernés, une intervention de la Commission européenne suspendant la mise en œuvre d'une mesure de restriction d'exploitation sur un aéroport en invoquant la nécessité d'augmenter le trafic !

La commission des affaires européennes considère à juste titre que cette disposition est contraire au principe de subsidiarité. Le bruit concernant certaines zones locales bien identifiées et l'impact économique éventuel d'un aéroport concernant uniquement une région bien déterminée, voire un État membre, c'est en effet aux autorités nationales qu'il revient de procéder aux arbitrages. On pourrait dès lors se demander si ce texte n'a pas pour objectif de permettre à certains de se défausser sur la Commission européenne en lui rejetant la responsabilité de l'annulation d'une restriction d'exploitation.

**M. Daniel Raoul, président.** – Ce serait classique !

**M. Philippe Esnol, rapporteur.** – Sachant que le gouvernement français est opposé à l'institution d'un tel mécanisme et qu'il ressort des premiers échanges au sein de la commission des transports du Parlement européen que de nombreux députés européens y sont également réticents, je vous propose de confirmer l'avis motivé exprimé par la commission des affaires européennes et d'adopter sans modification la proposition de résolution, pour laquelle aucun amendement n'a été déposé devant notre commission.

**M. Joël Guerriau, rapporteur de la commission des affaires européennes.** - Des trois textes dont j'ai été le rapporteur devant la commission des affaires européennes, celui sur l'assistance en escale a suscité beaucoup de questions. Nous nous sommes heurtés à une difficulté : le texte évoque une « qualité minimale » sans en définir l'objet, ce qui laisse la porte grande ouverte à des interprétations de toute nature. Nous nous sommes beaucoup interrogés sur le respect du principe de subsidiarité. Il faut des certitudes pour s'engager dans la procédure lourde de l'avis motivé ; nous préférons un dialogue politique avec la commission Barroso. La certitude, nous l'avons pour le présent texte.

Le principe est que les États membres veillent au respect des réglementations européennes. Ici, la Commission s'arroge le droit d'intervenir directement pour suspendre une orientation engagée par un État. C'est totalement contraire au principe de subsidiarité. Nous ne pouvons accepter un tel précédent.

Pour tout ce qui concerne la lutte contre le bruit, la France a fait œuvre de précurseur. Dès la création d'Orly, les vols de nuit ont été interdits et le sont toujours. A Roissy, certains types d'avion n'ont pas le droit d'atterrir après 17 heures, en raison du volume de décibels qu'ils produisent. Notre pays n'a pas à rougir des actions concrètes qu'il a menées, fondées sur le dialogue entre les concessionnaires, les compagnies aériennes et les riverains, et qui ne sauraient être remises en cause de cette façon par la Commission. Nous sommes très heureux que vous alliez dans le même sens que nous.

**M. Jean-Jacques Mirassou.** – Nous voilà certes devant une extrapolation, pour dire le moins, du principe de subsidiarité. Personne ne peut dire, au niveau national comme au niveau local, à la place des gens qui subissent les nuisances aéroportuaires ce qui pourrait améliorer leur sort. Ce

qui est vrai pour les uns peut ne pas l'être pour les autres. La direction générale de l'aviation civile (DGAC), l'autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA) et d'autres intervenants font du bon travail. Mais la procédure d'atterrissage, obligeant à sortir le train longtemps en avance, génère du bruit. Je ne comprends pas que l'on ne se donne pas les moyens d'innover, de prendre des décisions normatives qui soient perceptibles. Le cas de l'aéroport de Toulouse est paradigmatique car son insertion urbaine est plus forte que celle d'Orly.

Il y a beaucoup à faire, notamment pour les collectivités territoriales, en termes de destruction et de relogement, dans le cadre des plans d'exposition au bruit, dans les zones où celui-ci est devenu insupportable. On ne peut pas dire à la fois « Vive les avions ! » et « Halte aux atterrissages et aux décollages ! ». C'est un débat permanent et passionnant, dans une agglomération comme Toulouse, où l'on sait la part que prennent les activités aéronautiques. On ne peut vanter les avions et interdire qu'ils décollent ! Je serais complètement satisfait si ce rapport pouvait impulser le mouvement, contribuer à refuser les fatalités, à forger des solutions, en termes de procédures, de temps d'atterrissage et de décollage, mais aussi de pollution. Il faut aussi se tourner vers les constructeurs d'avions : il y a des sociétés, comme Safran, qui sont capables de propulser les avions avant le décollage grâce à la motorisation des roues, ce qui économise du bruit. Puisse notre commission se pencher sur ces aspects industriels !

**M. Daniel Raoul , président.** – Je pensais que vous alliez évoquer les procédures de descente en continu, qui limitent à la fois le bruit et la consommation.

**M. Philippe Esnol, rapporteur.** – Je partage ce qui vient d'être dit. Les procédures par paliers, extrêmement nuisibles pour les riverains, posent particulièrement problème. L'ACNUSA, le secrétariat général aux affaires européennes et la DGAC, que je connais bien, nous ont informé des difficultés d'harmonisation internationale et européenne. Ainsi les Britanniques ont adopté une descente en continu... par paliers ! Ces coquetteries ne facilitent pas l'harmonisation ! La DGAC et les contrôleurs aériens en particulier se retranchent derrière des questions de sécurité pour expliquer que la descente en continu est extrêmement complexe aux heures de pointe, nombreuses à Roissy, ce qui limite considérablement la mise en place de cette procédure. Cela améliorerait pourtant la vie de millions d'habitants. Les mesures d'urbanisme qui ont été évoquées sont inapplicables en Île-de-France. Je me souviens d'une réunion à la préfecture de région, où les contrôleurs aériens nous ont suggéré de reconstruire une ville dans une campagne qui ne soit pas dans l'axe de Roissy ! Le débat que vous connaissez à Toulouse, nous l'avons aussi en Île-de-France. Chacun est conscient de l'intérêt économique et social d'un aéroport comme Roissy, qui entraîne beaucoup d'activités, d'emplois et d'argent, mais représente une catastrophe environnementale, des millions de Franciliens en subissant quotidiennement les nuisances. Un avion qui passe

au-dessus de nos têtes toutes les 50 secondes à partir de 5h 30, cela fait beaucoup de bruit, croyez-moi, surtout en été, quand on ouvre les fenêtres !

**M. Vincent Capo-Canellas.** – Je comprends les raisons juridiques invoquées, toutefois les questions de relèvement de trajectoire, de descente continue nous renvoient à des discussions avec Eurocontrol et un minimum d'harmonisation européenne. Certes, l'intervention de la Commission européenne est trop radicale. Si la concertation locale s'impose, des allers-retours sont nécessaires pour organiser les choses. On nous dit qu'il faut des relèvements de seuil, tout en prévenant : « attention, la négociation européenne durera longtemps » ! Nous avons besoin de discussions avec la Commission, pour avoir un point de vue européen, et pour que les problèmes locaux soient pris en compte à ce niveau-là.

**M. Daniel Raoul, président.** – Tout à fait d'accord. Le rapport de la commission des affaires européennes ne remet nullement en cause la nécessité d'harmoniser les procédures, en particulier en matière de formation des équipages et de sécurité. Si nous passons à la descente en continu, il faudra harmoniser la formation des pilotes.

**M. Vincent Capo-Canellas.** – En Île-de-France, une approche en continu a été mise en pratique il y a quelques mois.

**M. Yannick Vaugrenard.** – Il me paraît particulièrement judicieux, comme l'a fait Jean-Jacques Mirassou, d'en appeler à la recherche et à l'innovation. Il faut le faire en harmonie avec les pays européens constructeurs d'avions.

Sur le principe de subsidiarité, je soutiens la commission des affaires européennes. Nous rejoignons ici le rapport de Roland Ries sur la coordination ferroviaire, la semaine dernière. Depuis longtemps, la Commission européenne a pris la mauvaise habitude de tenter de grappiller toujours plus de pouvoir aux responsables politiques, dès que ceux-ci lui laissent un tant soit peu d'espace. La technostucture européenne n'a de cesse de prendre leur place. Si nous n'y prêtons pas attention, l'opinion publique se retournera contre l'esprit même de la construction européenne.

**M. Joël Guerriau, rapporteur de la commission des affaires européennes.** - Ne lui laissons pas cet espace !

**M. Philippe Esnol, rapporteur.** – Dans des domaines aussi sensibles, les populations sont à cran. Le rejet des restrictions aériennes aurait des conséquences catastrophiques : comment expliquer ensuite à nos concitoyens l'intérêt de la construction européenne ? Evitons cela, luttons contre les tentations dominatrices de la technostucture européenne !

**M. Daniel Raoul, président.** – Ces tentations concernent tous les niveaux de l'organisation administrative, de Bercy à nos propres collectivités ! Je mets aux voix la proposition de résolution, que nous proposons d'adopter sans modification.

*La proposition de résolution portant avis motivé est adoptée conforme.*

**ANNEXE 1 : PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE  
ADOPTÉE PAR LA COMMISSION, PORTANT AVIS MOTIVÉ  
DU SÉNAT SUR LA CONFORMITÉ AU PRINCIPE DE  
SUBSIDIARITÉ DE LA PROPOSITION DE RÈGLEMENT DU  
PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL RELATIF À  
L'ÉTABLISSEMENT DE RÈGLES ET PROCÉDURES  
CONCERNANT L'INTRODUCTION DE RESTRICTIONS  
D'EXPLOITATION LIÉES AU BRUIT DANS LES AÉROPORTS  
DE L'UNION, DANS LE CADRE D'UNE APPROCHE  
ÉQUILIBRÉE, ET ABROGEANT LA DIRECTIVE 2002/30/CE  
DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL (E 6916)**

- ① L'article 10 de la proposition de règlement (E 6916) prévoit que la Commission européenne pourrait suspendre, préalablement à sa mise en œuvre et pour une durée illimitée, une décision nationale portant restrictions d'exploitation d'un aéroport liées au bruit, y compris dans le cas où un recours serait pendant.
- ② Vu l'article 88-6 de la Constitution,
- ③ Le Sénat fait les observations suivantes :
- ④ – L'objet de ce texte est d'harmoniser les procédures permettant à chaque autorité nationale compétente d'adopter des mesures de restrictions d'exploitation d'un aéroport en raison du bruit. Cette démarche se justifie pour éviter des distorsions de concurrence et offrir aux acteurs du transport aérien dans l'Union une meilleure prévisibilité.
- ⑤ – Toutefois, cette harmonisation se fait dans le cadre d'une « approche équilibrée » que la proposition de règlement définit comme « *la méthode en vertu de laquelle on examine de façon homogène les mesures applicables, à savoir la réduction à la source du bruit généré par les aéronefs, les mesures d'aménagement et de gestion du territoire, les procédures opérationnelles d'atténuation du bruit et les restrictions d'exploitation, le but étant de régler le problème des nuisances sonores de la façon la plus efficiente, aéroport par aéroport* ».
- ⑥ – Cette approche équilibrée défendue par la Commission européenne est respectueuse du principe de subsidiarité. En effet, les autorités nationales sont les mieux placées pour définir les restrictions les mieux adaptées dans le respect d'un cadre commun précis.

- ⑦ – Dans ce contexte, le droit de regard que l'article 10 de la proposition de règlement octroierait à la Commission européenne rompt cet équilibre. Il permettrait à la Commission européenne d'escamoter la procédure classique.
- ⑧ – Ce droit de regard n'est motivé par aucun motif exceptionnel. La Commission européenne pourrait en user en cas de simples doutes sur la légalité des restrictions. Or, le traité sur l'Union européenne, conformément aux principes de subsidiarité et de coopération loyale, laisse aux États membres la responsabilité première de la mise en œuvre de la législation européenne. Rien, en l'espèce, ne justifie une dérogation à ce principe.
- ⑨ – Le Sénat estime, en conséquence, que l'article 10 de la proposition de règlement (E 6916) n'est pas conforme, dans sa rédaction actuelle, à l'article 5 du traité sur l'Union européenne et au protocole n° 2 annexé à ce traité.

## **ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES**

– *Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA)* :  
**Mme Patricia Lemoyne de Forges**, président et **Mme Céline Callegari**,  
rapporteur permanent.

– *Secrétariat général des affaires européennes (SGAE)* : **M. Patrick Faucheur**, chef du secteur transports et politique régionale, **Mme Juliette Clavière**, chef du secteur Parlement national / Parlement européen et **Mme Hermine Bergerat**, adjoint.



## TABLEAU COMPARATIF

Texte de la commission des affaires européennes	Texte de la commission de l'économie
<p><b>Proposition de résolution portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'établissement de règles et procédures concernant l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports de l'Union, dans le cadre d'une approche équilibrée, et abrogeant la directive 2002/30/CE du Parlement européen et du Conseil (E 6916)</b></p>	<p><b>Proposition de résolution portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'établissement de règles et procédures concernant l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports de l'Union, dans le cadre d'une approche équilibrée, et abrogeant la directive 2002/30/CE du Parlement européen et du Conseil (E 6916)</b></p>
<p>L'article 10 de la proposition de règlement (E 6916) prévoit que la Commission européenne pourrait suspendre, préalablement à sa mise en œuvre et pour une durée illimitée, une décision nationale portant restrictions d'exploitation d'un aéroport liées au bruit, y compris dans le cas où un recours serait pendant.</p>	<p><b>[La commission a adopté sans modification la proposition de résolution de la commission des affaires européennes]</b></p>
<p>Vu l'article 88-6 de la Constitution,</p>	
<p>Le Sénat fait les observations suivantes :</p>	
<p>– L'objet de ce texte est d'harmoniser les procédures permettant à chaque autorité nationale compétente d'adopter des mesures de restrictions d'exploitation d'un aéroport en raison du bruit. Cette démarche se justifie pour éviter des distorsions de concurrence et offrir aux acteurs du transport aérien dans l'Union une meilleure prévisibilité.</p>	
<p>– Toutefois, cette harmonisation se fait dans le cadre d'une « approche équilibrée » que la proposition de règlement définit comme « la méthode en vertu de laquelle on examine de façon homogène les mesures applicables, à savoir la réduction à la source du bruit généré par les aéronefs, les mesures d'aménagement et de gestion du territoire, les procédures opérationnelles d'atténuation du bruit et les restrictions d'exploitation, le but étant de régler le problème des nuisances sonores de la façon la plus efficiente, aéroport par aéroport ».</p>	
<p>– Cette approche équilibrée défendue par la Commission européenne est respectueuse du principe de subsidiarité. En effet, les autorités nationales sont les mieux placées pour définir les restrictions les mieux adaptées dans le respect d'un cadre commun précis.</p>	

**Texte de la commission des affaires européennes**

—

– Dans ce contexte, le droit de regard que l'article 10 de la proposition de règlement octroierait à la Commission européenne rompt cet équilibre. Il permettrait à la Commission européenne d'escamoter la procédure classique.

– Ce droit de regard n'est motivé par aucun motif exceptionnel. La Commission européenne pourrait en user en cas de simples doutes sur la légalité des restrictions. Or, le traité sur l'Union européenne, conformément aux principes de subsidiarité et de coopération loyale, laisse aux Etats membres la responsabilité première de la mise en œuvre de la législation européenne. Rien, en l'espèce, ne justifie une dérogation à ce principe.

Le Sénat estime, en conséquence, que l'article 10 de la proposition de règlement (E 6916) n'est pas conforme, dans sa rédaction actuelle, à l'article 5 du traité sur l'Union européenne et au protocole n° 2 annexé à ce traité.

**Texte de la commission de l'économie**

—