

Quatrième conférence :

# Environnement et droit des transports

## DOSSIER DU PARTICIPANT

Lundi 12 novembre 2012

Conseil d'État

Salle d'Assemblée générale

### Le modérateur :

■ **Roland Peylet**  
Président adjoint de la section  
des travaux publics du Conseil d'État

### Les intervenants :

■ **Ghislaine Esquiague**  
Ancienne secrétaire générale de l'Autorité  
de contrôle des nuisances aéroportuaires

■ **Patrick Thieffry**  
Avocat au barreau de Paris et de New-York,  
professeur associé à l'école de droit  
de la Sorbonne (Paris I)

■ **Véronique Wallon**  
Directrice générale adjointe,  
chef de pôle gouvernance et stratégie  
de Réseau ferré de France

## Présentation du cycle *Enjeux juridiques de l'environnement*

Le Conseil d'État organise un cycle de conférences sur quelques grands enjeux juridiques de l'environnement dans le prolongement du cycle sur la démocratie environnementale organisé en 2010-2011.

Des questions environnementales surgissent dans différentes branches du droit et secteurs d'activité et sont essentielles pour assurer la protection de la nature, des espaces et des milieux. Elles ont favorisé l'émergence d'un droit de l'environnement, son déploiement progressif et sa confrontation avec d'autres droits.

Comment assurer efficacement la protection de l'environnement dans ce cadre ? Quelle place accorder à la formation des acteurs de l'environnement, à la prévention ou encore à la répression ?

Ces questions présentent une forte actualité, en particulier à la suite de l'adoption des lois

Grenelle I et II des 23 juillet 2009 et 12 juillet 2010.

Le cycle comprend sept conférences sur les thèmes suivants :

- Environnement et formation juridique
- Environnement et droit de la consommation
- Environnement et droit de l'aménagement
- Environnement et droit des transports
- Environnement et droit de l'énergie
- Environnement et polices
- Quel devenir pour l'administration de l'environnement ?

Ces thèmes, très vastes, impliquent de procéder à des choix, d'identifier deux ou trois axes de discussion et de privilégier des illustrations.

Les débats associent des membres du Conseil d'État, des magistrats judiciaires, des universitaires, des avocats mais aussi des représentants des administrations, des associations de défense et des industries concernées. Ils sont animés par un modérateur et réunissent deux ou trois intervenants.

## Présentation de la conférence

Les transports et l'environnement entretiennent de toute éternité des rapports conflictuels. De manière quasi inévitable, les premiers portent atteinte au second. La réalisation des infrastructures fait reculer les espaces naturels, imperméabilise les sols et abîme les paysages. Les activités de transport sont bruyantes et polluantes et présentent un danger pour la faune, pour la flore et pour l'homme. Le quart des émissions en France de gaz à effet de serre leur est imputable. Les transports n'en répondent pas moins à des besoins essentiels, raison pour laquelle le droit de l'Union, qui voit en eux la condition première d'exercice de la liberté de circulation, veille à ne pas les entraver à l'excès. D'où des conflits permanents d'intérêts tant privés que publics.

De nombreux instruments juridiques, venant se rattacher parfois au droit des transports mais plus souvent à celui de l'environnement auquel le premier se trouve en définitive indissolublement mêlé, sont nés pour tenter de résoudre ces conflits. Le développement croissant des préoccupations liées à la protection de l'environnement a conduit ici comme dans bien d'autres domaines à un raffinement et à une multiplication des contraintes juridiques pesant sur le secteur.

Une telle évolution, à l'accélération de laquelle le droit international et celui de l'Union n'ont pas peu contribué, est somme toute relativement récente.

Dans le passé, des velléités de prise en compte de l'environnement sont certes apparus dans le droit des transports quand ceux-ci ont commencé de se développer à grande échelle mais c'était d'abord de façon parcellaire et limitée, les questions de sécurité dominant les esprits (on se souvient du sacrifice des platanes bordant nos routes nationales, jugés responsables des accidents de voiture).

L'approche juridique des effets des transports sur l'environnement est ainsi assez réduite dans les cinq volumes, édités en 1976, du cours de droit administratif dispensé au début des années 1970 à l'École nationale des ponts et chaussées par le président Nicolaÿ. Non que ces effets soient ignorés mais ils ne constituent alors un sujet de droit que par le biais des questions de responsabilité et de dommages temporaires ou permanents de travaux publics.

On demeure un peu confondu devant le gigantisme des réseaux routier et ferroviaire projetés par le premier schéma directeur de la région parisienne élaboré à partir de 1965, qui ne sera officiellement approuvé, dans une version remaniée, qu'en 1976. Les villes nouvelles d'Île-de-France créées en application de ce schéma en ont hérité une trame viaire qu'on estimerait sans doute aujourd'hui surdimensionnée.

La lutte contre le bruit des véhicules terrestres à moteur et des aéronefs fut l'une des premières sources de production de normes mais le souci de lutter contre la pollution de l'air, de l'eau et plus généralement des milieux et de limiter les atteintes à la biodiversité et aux paysages a rapidement suivi.

En mer, la convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires, dite « MARPOL », a été adoptée à Londres le 2 novembre 1973 (elle sera publiée en France avec le protocole de 1978 la complétant par un décret du 27 septembre 1983).

Pour ce qui concerne les aéronefs, des dispositifs de limitation de la constructibilité des terrains aux abords des aéroports ont été mis en place mais il faudra attendre juillet 1993 pour que la convention sur l'aviation civile internationale de Chicago du 7 décembre 1944 prévoit à l'annexe 16 de sa 3<sup>ème</sup> édition des procédures de certification prenant notamment en compte le bruit émis par les aéronefs mesuré selon des règles communes. Les avions sont désormais classés en chapitres selon leur bruit, lesquels chapitres se sont ajoutés au fil du temps dans la deuxième partie du premier volume de l'annexe 16 à la convention, formulant des exigences croissantes. Les avions des chapitres I et II ont aujourd'hui en principe disparu en Europe.

Dès le début des années 70, une approche globale a commencé de prévaloir, encouragée par la théorie du bilan née avec l'arrêt bien connu du Conseil d'État du 28 mai 1971 « *Ville nouvelle Est* », arrêt qui met en balance comme on sait avec l'intérêt que présente une opération, pour déclarer celle-ci d'intérêt public, les atteintes qu'elle porte à la propriété privée, son coût financier et éventuellement les inconvénients d'ordre social qu'elle présente ou « l'atteinte à d'autres intérêts publics » qu'elle constitue. L'environnement n'est pas cité en tant que tel mais il fut vite évident pour tout un chacun que l'ensemble des externalités négatives que constituent pour tout projet d'infrastructure ses conséquences sur l'environnement viendraient peser dans la balance.

La loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, en créant l'obligation de réaliser une étude d'impact avant la réalisation de tout ouvrage un tant soit peu important, n'a pu que renforcer cette approche globale.

Il serait fastidieux de retracer par le menu ce que fut à partir de là l'histoire des nombreux traités, règlements et directives européens et normes législatives et réglementaires de droit interne qui sont intervenus avec une portée très variée allant du traitement d'effets très locaux aux politiques globales à conduire tant au niveau national qu'à celui de l'ensemble de l'Union européenne.

Après le point culminant que constitue la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dont les articles 10 à 17, plus riches en bonnes intentions – loin d'être encore toutes entrées dans la réalité – qu'en obligations, n'en traduisent pas moins assez bien un état d'esprit désormais général en matière de transports, nous nous retrouvons avec un arsenal de textes complexe à mettre en œuvre.

Le code de l'environnement demeure le principal réceptacle. Lorsqu'il s'est agi, il y a quelques années, de codifier le droit des transports en un nouveau code dont la partie législative a fini par être publiée à l'automne 2010, il fut décidé d'emblée que le premier, qui avait atteint sa maturité, ne serait pas délesté d'éléments qu'on aurait pu éventuellement transférer dans le second (les dispositions relatives à la pollution par les rejets des navires, au transport des substances radioactives ou au bruit des aéroports par exemple, pour citer les principaux). Mais des références aux dispositions demeurées dans le code de l'environnement ont été insérées dans le code des transports pour donner aux usagers du droit une vue complète de la matière.

Les transports sont bien entendu concernés par la quasi totalité des dispositions générales du code de l'environnement relatives à l'information et à la participation du public, aux études d'impact, aux enquêtes publiques, à la prévention et à la réparation des dommages créés à l'environnement, à la protection des milieux physiques (eau et milieux aquatiques et marins, air et atmosphère, effet de serre) et à la protection des espaces et du patrimoine naturels, etc.

Au titre des dispositions les concernant en propre, on trouve notamment celles

concernant les plans de déplacement urbain (auxquels sont assignés des objectifs en termes de protection de l'environnement et de limitation des émissions de gaz à effet de serre), l'évaluation des grands projets (dispositions héritées de la LOTI, loi d'orientation des transports intérieurs, du 30 décembre 1982) et la prévention des nuisances particulières qui leur sont imputables (qu'il s'agisse des transports terrestres, maritimes ou aériens).

L'évaluation environnementale à laquelle sont soumis les plans et programmes en application du droit de l'Union exige dans un grand nombre de cas de se pencher sur la pertinence des choix en matière de transports que proposent tel ou tel plan ou tel ou tel programme. C'est le cas notamment des schémas de cohérence territoriale avec lesquels les plans locaux d'urbanisme, qui réservent les emprises servant de support aux activités de transport, doivent être compatibles. Ces schémas fixent en application de l'article L. 122-1-3 du code de l'urbanisme les objectifs des politiques des transports et des déplacements, précisent en application de l'article L. 122-1-5 « *les conditions permettant de favoriser le développement de l'urbanisation prioritaire dans les secteurs desservis par les transports collectifs ainsi que celles permettant le désenclavement par transport collectif des secteurs urbanisés qui le nécessitent* » et définissent les grands projets d'équipement (dont ceux d'infrastructure).

On voit ainsi à quel point les obligations liées à la défense de l'environnement dans lesquelles baigne maintenant le droit des transports se sont enrichies et multipliées.

Si l'on en juge par le niveau particulièrement élevé des ambitions du livre blanc que la Commission européenne a publié le 28 mars 2011 avec pour objet un espace européen unique des transports à l'horizon 2050 respectant un principe de « mobilité durable », dépassant les seules préoccupations économiques et mettant la barre particulièrement haut en ce qui concerne la protection de l'environnement, au point que divers commentateurs ne cachent pas leur scepticisme (voir par exemple l'article du professeur Loïc Grard dans la revue trimestrielle de droit européen 2012 p. 531), nous ne sommes pas arrivés au terme de l'évolution.

La conférence visera ainsi à approfondir trois questions plus précises :

- 1) D'où vient la norme, quel est le contexte normatif actuel ?

- 2) A quelles conditions modernise-t-on un réseau de transport ?
- 3) Comment trouver le juste équilibre entre des intérêts divergents ?

Les différentes interventions permettront certainement aux débats qui les suivront d'être riches, animés et constructifs.

## Bibliographie

### Principales dispositions et recommandations

Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1<sup>er</sup> mars 2005 relative à la Charte de l'environnement

Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement

Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement

Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages

Ordonnance n° 2011-635 du 9 juin 2011 portant diverses dispositions d'adaptation du code des transports au droit de l'Union européenne et aux conventions internationales dans les domaines du transport et de la sécurité maritimes

Directive n° 2009/29/CE du 23/04/09 modifiant la directive 2003/87/CE afin d'améliorer et d'étendre le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre

Directive n° 2009/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative au stockage géologique du dioxyde de carbone et modifiant la directive 85/337/CEE du Conseil, les directives 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE et 2008/1/CE et le règlement (CE) n° 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil

Directive n° 2003/30/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 mai 2003 visant à promouvoir l'utilisation de biocarburants ou autres carburants renouvelables dans les transports

Directive n° 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

Décret n° 2011-2019 du 29 décembre 2011 portant réforme des études d'impact des

projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements

Décret n° 2011-1336 du 24 octobre 2011 relatif à l'information sur la quantité de dioxyde de carbone émise à l'occasion d'une prestation de transport

Livre Blanc-Feuille de route pour un espace européen unique des transports - Vers un système de transport compétitif et économe en ressources de la Commission européenne, 28 mars 2011

### Sélection de décisions

*Prise en compte de quotas d'émission de gaz à effet de serre*

CJUE, 21 décembre 2011, *Air Transport Association of America et autres contre Secretary of State for Energy and Climate Change*, C-366/10

Commentaires : D. Desforges : Avis d'orage dans un ciel ouvert, *Revue Droit de l'environnement*, 1<sup>er</sup> février 2012, n° 198 p. 54-56 ; C. Flaesch-Mougin et I. Bosse-Platière : Revue trimestrielle de droit européen, 1<sup>er</sup> janvier 2012, p. 247-251. D. Gabin : Normes de droit international et intégration par l'Union du transport aérien international dans le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, *Revue environnement*, 1<sup>er</sup> octobre 2012, n° 10 p. 26-27 ; C. Krolik : Qualité de l'air, *Revue juridique de l'environnement*, 1<sup>er</sup> avril 2012, n° 2 p. 395 et Baptême réussi pour les quotas européens de l'aviation, *Revue environnement*, 1<sup>er</sup> avril 2012, n° 5 p. 19-21 ; G. Lo Schiavo : *Revue du droit de l'Union Européenne*, 1<sup>er</sup> décembre 2011 n°4, p. 736-741 ; D. Simon : *Revue Europe*, 1<sup>er</sup> février 2012, n° 2 p. 14

*Transport routier et pollution*

CJUE, 21 décembre 2011, *Commission contre Autriche*, C-28/09

Commentaires E. Cartano : Pollution et transport routier : quand la Cour de justice fait prévaloir la libre circulation des marchandises sur les exigences environnementales, *Revue Lamy Droit des affaires*, 1<sup>er</sup> mai 2012, n° 71 p. 69-71 ; L. Grard : L'objectif européen de mobilité durable ne peut justifier une interdiction nationale de circuler sur une autoroute, *Revue de droit des transports*, 1<sup>er</sup> janvier 2012, n° 1 p. 48-49

*Transport aérien et restrictions d'exploitation*

CJUE, 8 septembre 2011, *European Air Transport*, C-120/10

*Portée de la directive 2003/30/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 mai 2003*

9/10 SSR, 21 décembre 2007, *Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie c/ Communauté de communes du Villeneuveois*, 300041 300056B

*Pouvoirs du juge des référés saisi sur le fondement de l'article L. 123-12 du code de l'environnement*

Section 16 avril 2012, *Commune de Conflans-Sainte-Honorine et autres et collectif inter-associatif du refus des nuisances aériennes et Houbart*, 355792 355867A

*Transports aériens et sanctions infligées par l'ACNUSA*

Compétence du Conseil d'Etat pour connaître des requêtes contre les amendes prononcées 2/7 SSR, 7 décembre 2005, *Société Ryanair*, 270424A

Procédure devant l'ACNUSA  
2/7 SSR, 19 mai 2010, *Compagnie Majestic Executive Aviation AG*, 327255B  
Section, 31 janvier 2007, *Corsair*, 290567A

Contrôle de la proportionnalité de la sanction infligée par l'ACNUSA par le juge de plein contentieux  
2/7 SSR, 23 avril 2009, *Société Air France*, 312824B

Causes d'exonération des sanctions administratives  
2/7 SSR, 7 mai 2008, *Société Air France*, 305826B

*Conditions d'annulation d'un arrêté inter-préfectoral portant approbation d'un plan d'exposition au bruit d'un aérodrome*

6/1 SSR, 16 avril 2010, *Association contre l'extension et les nuisances de l'aéroport de Satolas*, 324001B

*Restrictions spécifiques aux aéroports pour lutter contre le bruit*

2/7 SSR, 3 mars 2009, *Société Air France*, 310603 310609B

*Transports maritimes et pollution*

Cass. Crim., 25 septembre 2012, pourvoi n° 10-82938, publié  
Cass. 3ème civ., 17 décembre 2008, pourvoi n° 04-12315

*Transports des déchets : prise en compte du critère environnemental pour l'attribution du marché*

7/2 SSR, 23 novembre 2011, *Communauté urbaine de Nice-Côte d'Azur*, 351570B

## Sélection d'études et ouvrage

OCDE : Mondialisation, transport et environnement, 2011

PREDIT : Pollution de l'air et transports terrestres, dix ans de recherche : l'apport du programme Primequal, La Documentation française, 2011

P. Thieffry : Droit de l'environnement de l'Union Européenne, Bruylant, 2011 notamment chapitres X, XI et XVIII

## Sélection d'articles récents

D. Durr et P. Janin : Droit des transports et de l'environnement, 1<sup>er</sup> janvier 2011/31 mars 2012, *Revue de droit des transports*, 1<sup>er</sup> avril 2012, n° 2 p. 6-10

C. Ezcutari : Meilleures perspectives d'avenir dans les transports, *Revue de droit des transports*, 1<sup>er</sup> mai 2011, n° 5 p. 3-4

L. Fonbaustier : Les transports durables dans la loi Grenelle 2, *Revue juridique de l'environnement*, 1<sup>er</sup> décembre 2010, p. 67-80

L. Grard Droit européen des transports, 1<sup>er</sup> janvier-31 décembre 2011, *Revue trimestrielle de droit européen*, 1<sup>er</sup> avril 2012, n° 2 p. 531-544

C. Kelbel : Droit européen de l'environnement et politique des transports : le principe de pollueur-payeur à la croisée des chemins, *Revue du droit de l'Union Européenne*, 1<sup>er</sup> janvier 2011, n° 1 p. 59-79

M. Kohler : Information sur les émissions de CO2 générées par les transports, *Droit de l'environnement*, 1<sup>er</sup> juillet 2012, n° 203 p. 242-247

P. Thieffry : Droit européen de l'environnement 2011 : l'année des études d'impact, *Revue trimestrielle de droit européen*, 1<sup>er</sup> avril 2012, n° 2 p. 463-476

## Transports routiers

*Revue de droit des transports* : Les réformes envisagées par la Commission européenne pour une circulation routière plus sûre et plus propre, 1<sup>er</sup> juillet 2012, n° 3 p. 43-44

## Transports maritimes

M. Le Bihan Guénolé : La déchéance des droits du propriétaire sur son navire : le projet d'une réforme nécessaire, *Revue Droit maritime français*, 1<sup>er</sup> octobre 2012, n° 740 p. 791-798

P. Mattera : La proposition de directive sur les émissions de dioxyde de soufre du transport maritime, *Revue du droit de l'Union Européenne*, 1<sup>er</sup> juillet 2011, n° 3 p. 449-450

R. Rezenthel : La domanialité publique portuaire : une sérieuse contrainte pour les investissements privés, *Revue Droit maritime français*, 1<sup>er</sup> septembre 2011, n° 728 p. 757-765

## Biographies des intervenants

### ■ Roland Peylet

Conseiller d'État, Roland Peylet est président adjoint de la section des travaux publics du Conseil d'État. Diplômé de l'École polytechnique et de l'École nationale des ponts et chaussées, il a travaillé au sein du ministère de l'équipement puis du ministère de l'éducation nationale, notamment comme chargé de la division des études, conseiller technique et directeur adjoint du cabinet du ministre de l'éducation nationale. Il a également été directeur de la programmation et du développement universitaire et directeur des personnels de l'enseignement supérieur. Il a ensuite été directeur départemental de l'équipement du Val-d'Oise (1996-1997), puis conseiller pour l'urbanisme, l'équipement, le logement, les transports et la ville au cabinet du Premier ministre. Il a intégré le Conseil d'État en 1999, affecté à la section du contentieux, puis à la section des travaux publics, et enfin parallèlement à la section du rapport et des études. Il est par ailleurs président du Conseil du patrimoine de la ville de Paris et président de la Commission parisienne du débat public.

### ■ Ghislaine Esquiague

Titulaire d'une maîtrise en sciences de gestion de l'université Paris IX Dauphine, Ghislaine Esquiague commence sa carrière en 1973 au ministère de l'agriculture comme chargée de mission RCB. En 1983 elle rejoint le service agricole du commissariat général au Plan et, en 1990, la direction générale de l'administration et de la fonction publique en qualité de chargée de mission sur le renouveau du service public.

Ghislaine Esquiague devient adjointe au secrétaire général de la délégation interministérielle à la ville en 1993 avant d'être nommée, en 1998, secrétaire générale de la direction de l'urbanisme du logement et de l'équipement à la préfecture de Paris. En 2001, elle rejoint le secrétaire d'État à l'économie solidaire où elle exerce les fonctions de chef de cabinet.

Chargée de mission à la mission de l'encadrement supérieur de la direction du personnel des services et de la modernisation du ministère de l'équipement de 2002 à 2004 puis secrétaire générale de l'Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité de 2004 à 2008, Ghislaine

Esquiague était de 2009 jusqu'au 1<sup>er</sup> octobre 2012, secrétaire générale de l'ACNUSA.

### ■ Patrick Thieffry

Avocat aux barreaux de Paris et de New-York, Patrick Thieffry consacre une grande partie de son activité au droit de l'environnement, tant en conseil et en contentieux qu'à travers ses enseignements à l'École de droit de la Sorbonne où il est professeur associé. Il est l'auteur d'un traité de droit de l'environnement de l'Union européenne et de nombreux articles sur ce thème et bien d'autres aux confins du droit économique et du droit international. Il a une connaissance particulière des institutions européennes, conseillant entreprises et administrations depuis plus de trente ans dans leurs relations avec la Commission, notamment en droit de la concurrence et des aides d'État, ainsi qu'une longue expérience de la négociation des contrats internationaux, particulièrement avec les États-Unis, et de la gestion des grands contentieux en matière de construction, que ce soit devant les juridictions étatiques ou dans le cadre d'arbitrages dans lesquels il intervient aussi bien en tant que conseil que comme arbitre.

### ■ Véronique Wallon

Agrégée de mathématiques et inspectrice générale des affaires sociales, Véronique Wallon a été secrétaire générale de l'École polytechnique et de l'Institut Pasteur, chef de service au ministère des affaires sociales, et conseillère du ministre de la fonction publique et de la réforme de l'État de 2000 à 2002.

Véronique Wallon est directrice générale de RFF, chargée du pôle « stratégie et gouvernance », après y avoir exercé les fonctions de responsable des relations RFF-SNCF et de directrice de la stratégie et du développement durable.

Dans le cadre de ses fonctions, elle est responsable du contrat de performance du gestionnaire d'infrastructure avec l'État, de la préparation de RFF à l'unification du gestionnaire d'infrastructure, et dirige les directions fonctionnelles au centre de la transformation de l'organisation : stratégie, ressources humaines et dialogue social, juridique, système d'information, pilotage de la performance, recherche et innovation.



Ce document a été préparé par la section du rapport et des études (SRE) du Conseil d'État