

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I <sup>e</sup> L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire

En application de l'article 13 de la Constitution :

- audition, ouverte à la presse, de M. Victor Haïm dont la nomination au poste de président de l'ACNUSA est envisagée par le Président de la République..... 2
- Vote sur la nomination de M. Victor Haïm ..... 7

Mardi

4 avril 2012

Séance de 16 heures

Compte rendu n° 29

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

**Présidence de  
M. Serge Grouard**  
*Président*



En application de l'article 13 de la Constitution, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a entendu **M. Victor Haïm**, dont la nomination au poste de président de l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA) est envisagée par le Président de la République.

**M. le président Serge Grouard.** Avant d'aborder l'ordre du jour, je tiens à saluer la mémoire de Jean-Yves Besselat, récemment décédé. Notre commission a pu apprécier ses grandes compétences dans les domaines maritime et portuaire. Le courage de notre collègue, qui aura été présent parmi nous jusqu'au bout, force le respect.

En application de l'article 13 de la Constitution, nous en venons maintenant à l'audition de M. Victor Haïm, dont la nomination au poste de président de l'ACNUSA est envisagée par le Président de la République. Nous voterons ensuite à bulletins secrets avec appel nominal à la tribune. Puisque M. Haïm a été auditionné au Sénat en début d'après-midi, nous procéderons au dépouillement dans la foulée.

**M. Victor Haïm.** Que la commission me permette de commencer par quelques éléments sur mon parcours personnel.

Après une maîtrise de philosophie et un échec à l'agrégation dans cette discipline, j'ai poursuivi un cursus juridique jusqu'au doctorat. Parallèlement à ces études, je suis entré à l'Éducation nationale, où j'ai travaillé de 1978 à 1988 comme attaché puis comme conseiller d'administration scolaire et universitaire, exerçant notamment les fonctions de secrétaire général adjoint à l'université de Paris-X Nanterre. En 1988, alors que les cours administratives d'appel venaient d'être créées, j'ai été reçu premier au concours de recrutement. J'ai notamment exercé à la cour administrative d'appel de Versailles dont je préside aujourd'hui une chambre, ainsi qu'au tribunal administratif de Melun.

Mes principaux centres d'intérêt – qui font l'objet de quelque 250 articles, conclusions et autres commentaires que j'ai publiés – sont le droit des contrats, le droit fiscal, la fonction publique et le contentieux administratif. Je suis confronté aux questions d'environnement surtout par des activités annexes. Certaines sont liées à mon métier de magistrat : j'ai présidé pendant plus de dix ans des commissions départementales des impôts dans l'Essonne, en Seine-et-Marne et à Paris ; je préside depuis 2005 le comité consultatif de règlement amiable des différends ou des litiges relatifs aux marchés publics à Paris. D'autre part, la pratique intensive de l'alpinisme et de l'escalade m'a amené à siéger au comité juridique de la Fédération française des clubs alpins et de montagne, qui connaît de dossiers liés tant aux accidents en montagne qu'à la protection de l'environnement.

Lorsque le Conseil d'État m'a contacté pour que je présente ma candidature à la présidence de l'ACNUSA, il y a un peu plus de trois semaines, j'avoue avoir d'abord hésité à abandonner mes fonctions actuelles. J'ai néanmoins pris le temps de découvrir les textes et d'échanger avec la présidente sortante Patricia Lemoyne de Forges – qui a été ma collègue à Versailles. Il m'est apparu que plusieurs points pouvaient m'intéresser, comme l'aspect légistique, les questions de concertation ou encore l'élément pédagogique – comme professeur associé à la faculté de droit de Sceaux, j'ai dispensé pendant neuf ans des enseignements de maîtrise et de troisième cycle en droit fiscal, en contentieux administratif et en philosophie du droit.

Il me faut cependant avouer les limites de ma connaissance des problèmes de l'aviation, surtout de ses aspects techniques. Je sais que l'Assemblée nationale a beaucoup travaillé dans ce domaine : rapport de 1999 sur les nuisances aéroportuaires, rapport de 2001 sur la création d'un nouvel aéroport à vocation internationale, conclusions du groupe d'études sur les vols de nuit et les nuisances aéroportuaires en 2002, rapport de 2011 sur les nuisances sonores. Ce dernier document m'a d'ailleurs appris l'existence d'unités de mesures avec lesquelles je dois encore me familiariser, comme le hertz et le décibel.

**M. Yanick Paternotte.** Pensez-vous qu'avoir fait des études de philosophie et de droit plutôt que de physique et d'acoustique peut constituer un handicap ?

Je suis député de Roissy et donc riverain d'un espace aéroportuaire. J'aimerais savoir si vous habitez vous-même près d'un aéroport : ce serait, pour un président de l'ACNUSA, un gage d'intérêt et de réciprocité !

Plus sérieusement, comment envisagez-vous le développement durable en matière de transport aérien ? Face aux lobbies à la manœuvre dans ce domaine, notre objectif est de parvenir à un développement durable aéroportuaire, comme l'a souligné le Président de la République lors de l'inauguration d'un satellite de Roissy en 2007.

Par ailleurs, comment appréciez-vous l'extension de compétences de l'ACNUSA – en faveur de laquelle j'avais milité – au problème de la pollution de l'air autour des aéroports ? En région parisienne, Airparif mesure la qualité de l'air mais il est très difficile de distinguer ce qui est dû à la pollution routière d'une part, au transport aérien d'autre part. Quelle politique entendez-vous mener en la matière ?

S'agissant enfin de la procédure, pensez-vous qu'il faille bousculer un peu les habitudes françaises ? Aujourd'hui encore, les contrôleurs aériens sont en grève pour contester une réforme qui paraît pourtant de bon sens à beaucoup d'acteurs. Même si la question peut sembler prématurée, estimez-vous que la procédure d'approche en descente continue doit être imposée en dépit des résistances ?

**M. Jean-Paul Chanteguet.** Ayant accepté la proposition qui vous a été faite, vous avez sans nul doute pris connaissance des missions et des pouvoirs de l'ACNUSA ainsi que de ses rapports annuels d'activité. Quel bilan faites-vous de l'action de cette instance depuis sa création en 1999 ? Verriez-vous d'ores et déjà d'éventuelles améliorations à apporter ?

L'ACNUSA peut se saisir elle-même, elle peut l'être par le ministère chargé de l'aviation civile, par le ministère de l'environnement ou par les commissions concernées par l'environnement sonore aéroportuaire. Pensez-vous qu'il faille élargir la liste des autorités de saisine ?

De même, pensez-vous qu'il faille renforcer le pouvoir de sanction de l'Autorité, aujourd'hui relativement faible ?

**M. Jean-Marie Sermier.** Est-il souhaitable, selon vous, que l'ACNUSA assure un suivi au-delà des grandes plateformes aéroportuaires qui relèvent actuellement de sa compétence ? Le trafic des aéroports de petite taille – souvent situés en zone rurale – se développe et engendre aussi des difficultés avec les riverains.

**M. Didier Gonzales.** En matière d'insonorisation, le droit a connu une amélioration notable ces dernières années : augmentation des recettes de la taxe sur les nuisances sonores

aériennes (TNSA), mise en place des opérations groupées puis passage au 100 %, aide spécifique pour les toitures, etc. Il reste néanmoins des points à améliorer comme les limites extérieures du plan de gêne sonore (PGS) et le rôle d'appréciation des commissions consultatives d'aide aux riverains (CCAR).

Membre éminent de la justice administrative, vous ne manquerez pas de vous pencher sur le cas de l'hôpital de Villeneuve-Saint-Georges, dont l'aide à l'insonorisation vient d'être annulée par le tribunal administratif de Paris plus de deux ans après son attribution et après la réalisation des travaux d'isolation des mille fenêtres de l'établissement. Comment éviter que se reproduisent de telles situations préjudiciables aux patients et aux finances de l'hôpital ?

La région parisienne connaît actuellement un pic de pollution atmosphérique qui dure depuis plus d'une semaine. Depuis le début de l'année, les seuils d'alerte ont été dépassés plus d'une trentaine de fois. En vertu des dispositions adoptées dans le Grenelle II, cette situation relève désormais de l'ACNUSA. Un avion au décollage émet en moyenne autant de composés organiques volatils que 490 voitures roulant pendant 10 kilomètres. L'article 181 du Grenelle II dispose qu'« *en cas d'épisode de pic de pollution prolongé, le ministre chargé de l'aviation civile prend les mesures nécessaires pour tenir compte de la pollution due aux mouvements d'aéronefs.* » Or rien n'a été fait à ce jour. Quelles actions préconisez-vous pour accélérer une évolution encore bien lente aux yeux des riverains ?

En outre, un amendement au Grenelle II précise que le rapport annuel de l'ACNUSA doit comprendre une partie consacrée aux vols de nuit. Cette année, l'Autorité relève que l'aéroport d'Orly, en dépit du couvre-feu dont il fait l'objet, se classe troisième site français en nombre de mouvements nocturnes. Le triplement des dérogations et l'augmentation du nombre de vols en début de soirée ont des conséquences sur le sommeil et la santé des riverains. Sans doute devrions-nous nous inspirer de l'Allemagne, où la justice vient de confirmer l'interdiction des vols de nuit pour l'aéroport de Francfort. Pour votre part, que pensez-vous de l'allongement du couvre-feu à huit heures consécutives, conformément aux recommandations de l'Organisation mondiale de la santé ?

Les nuisances sonores et atmosphériques du trafic aérien ont partie liée avec l'aménagement des territoires survolés. Sur ce plan également, le Grenelle innove en invitant les exploitants d'aéroport à nouer des relations avec les communes affectées par les contraintes d'urbanisme du plan d'exposition au bruit. Par ailleurs, le fonds de compensation des nuisances aéroportuaires est en pleine mutation. Quelle part l'ACNUSA prendra-t-elle dans la réflexion sur ces compensations, notamment en matière de contraintes d'urbanisme ?

Enfin, les travaux en cours de la commission stratégique sur l'avenir de l'aéroport d'Orly, fondés sur une prévision de hausse du trafic à l'horizon 2030, portent sur les contours du système aéroportuaire francilien. Dans deux mois, Berlin aura intégralement rapatrié le trafic de ses trois aéroports vers une plateforme nouvelle et unique. De son côté, le Premier ministre britannique a annoncé récemment réfléchir à une nouvelle structure dans l'estuaire de la Tamise afin d'augmenter les capacités aéroportuaires de Londres. Le transfert apparaît donc comme une solution pour réduire les nuisances, surtout dans les zones urbaines proches des aéroports – on peut évoquer à cet égard le projet, cher à nos collègues socialistes, de Notre-Dame-des-Landes. Quel rôle entendez-vous faire jouer à l'ACNUSA dans le débat sur l'avenir du transport aérien et sur la réduction des nuisances pour le plus grand nombre ?

**M. Bertrand Pancher.** Lors du débat sur la loi Grenelle II, nous avons vigoureusement milité en faveur de l'élargissement des compétences de l'ACNUSA aux

nuisances aéroportuaires autres que sonores, et aussi d'une extension de son expertise dont l'assise nous paraissait par trop restreinte aux sciences exactes. Pour affronter au mieux la complexité de la concertation avec les riverains, il nous semblait nécessaire que l'Autorité s'appuie aussi sur des travaux de sociologues, d'économistes et de philosophes : que pensez-vous de ce principe ?

Par ailleurs, les motoristes s'orientent vers la fabrication d'appareils qui seront à la fois moins polluants et plus silencieux – ainsi le groupe Safran a-t-il annoncé les premières livraisons, dans deux ans, de moteurs d'avion deux fois moins bruyants que les systèmes actuellement en service. Pour qu'un dialogue efficace se noue, il faut faire prendre conscience aux riverains des progrès technologiques constants à venir. Selon vous, l'ACNUSA dispose-t-elle des moyens nécessaires pour mener à bien ces missions ?

**M. Jacques Le Nay.** Certains aéroports, tel celui de Lorient où est installée la base d'aéronautique navale de Lann-Bihoué, ont une double activité civile et militaire. Or les aéronefs militaires sont souvent plus bruyants que les avions civils. Quel est le champ de compétence de l'ACNUSA en pareil cas ?

**M. Victor Haïm.** Ayant, je vous l'ai indiqué, été pressenti il y a trois semaines seulement, je ne pourrai répondre que brièvement à vos intéressantes questions.

La présidente sortante de l'ACNUSA, Mme Lemoyne de Forges, a fait du bon travail bien que dépourvue de formation scientifique. Du reste, la pluridisciplinarité est déjà de rigueur au sein du collège de l'ACNUSA, la loi du 12 juillet 2010 ayant porté de huit à dix le nombre de membres du collège, où siègent d'autres personnalités que les seuls acousticiens et spécialistes de l'aéronautique. Il serait bon qu'il compte en son sein un juriste... habitant Sceaux, une commune peu éloignée de l'aéroport d'Orly.

Vous m'avez interrogé sur les moyens d'un développement durable. En 2010, les missions de l'ACNUSA ont été étendues aux nuisances aéroportuaires autres que sonores. Des décisions peuvent être prises à titre préventif, d'autres *a posteriori*.

Pour les décisions à prendre en amont, je distinguerai trois axes d'intervention.

Le premier a trait aux aéronefs eux-mêmes. Vous avez souligné que le bruit des nouveaux moteurs serait moindre. L'engagement des professionnels de l'aviation, dans le cadre du Grenelle de l'environnement, de réduire simultanément de moitié le bruit perçu et les émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2020 par rapport à 2000 vaut toujours ; le progrès technique devrait le permettre et je pense que l'ACNUSA peut jouer un rôle d'accompagnement. Toutefois, l'Association internationale du transport aérien prévoit que les compagnies aériennes, notamment européennes, devraient connaître une chute considérable de leur bénéfice en 2012, avec une marge limitée à 0,5%. Dans un tel contexte, le financement des investissements nécessaires au renouvellement des flottes peut rencontrer des difficultés, tout comme le développement des aéroports.

Le deuxième axe d'intervention préventif a trait aux constructions, puisque les articles L. 147-1 et suivants du code de l'urbanisme fixent, au voisinage des aérodromes, les conditions d'utilisation des sols exposés aux nuisances dues au bruit des aéronefs. Les plans locaux d'urbanisme doivent tenir compte de ces dispositions. J'observe que beaucoup reste à faire en matière d'insonorisation, puisqu'elle n'a été réalisée à ce jour que pour la moitié des 150 000 à 170 000 logements concernés.

Le troisième axe d'intervention préventif concerne les procédures d'approche et d'atterrissage. La mesure des pollutions autres que sonores reste balbutiante. L'ACNUSA, dans son dernier rapport, recommande que Airparif et Aéroports de Paris quantifient conjointement l'impact du transport aérien sur la qualité de l'air pour parvenir à des résultats coordonnés. Le bilan de l'Autorité se traduit par vingt-quatre recommandations, fruit d'un travail qui m'a semblé de très bonne qualité.

On peut, me semble-t-il, intervenir davantage *a posteriori*, c'est-à-dire après qu'ont été mises en évidence des nuisances que l'on veut faire cesser : l'application d'un bonus/malus aurait un effet ; des sanctions peuvent être ordonnées si la réglementation n'est pas respectée ; la concertation, encore lacunaire, dispose de marges de progression.

La procédure d'atterrissage en descente continue, dont il est dit qu'elle réduit le bruit et la consommation de carburant, me semblait une excellente idée. Je sais cependant que certaines associations de riverains ne partagent pas cette opinion...

**M. Yanick Paternotte.** J'appelle votre attention sur le fait que toutes les associations ne sont pas crédibles. En outre, seul est contesté le relèvement de 300 mètres des altitudes du palier d'interception des faisceaux radioélectriques, car il entraîne le survol de nouvelles zones. Aurait-on institué à Roissy la procédure de descente continue par palier en vigueur à l'aéroport de Londres Heathrow, le bruit perceptible au sol en eût été objectivement réduit. Mais le puissant lobby des contrôleurs aériens s'y refuse. Ce qui explique les contestations – compréhensibles – du CIRENA et d'autres associations, c'est que l'on n'a pas appliqué la réglementation, en particulier dans la tranche horaire entre 22 heures et 6 heures, comme le Gouvernement s'y était engagé.

Le courage a manqué, à ce jour, pour imposer des mesures dont le bon sens est d'autant plus évident que l'atterrissage en descente continue permet des économies de kérosène. Eu égard au prix du carburant, je ne comprends pas que l'on repousse l'adoption d'une procédure qui, outre qu'elle apaiserait les riverains, serait plus respectueuse des principes du développement durable.

**M. Victor Haïm.** J'ai cru comprendre qu'à Roissy, deuxième aéroport européen de transport de voyageurs et sixième aéroport mondial tous trafics confondus, les contrôleurs aériens jugent cette procédure très problématique le jour en raison du nombre de mouvements, mais cependant moins délicate la nuit. Peut-être pourrait-on envisager de regrouper les avions gros porteurs, notamment le transport de fret, sur des aéroports dits parisiens mais éloignés de la capitale – celui de Châlons-Vatry par exemple. Toutefois, à ce stade, mon opinion n'est pas faite, et je préfère réfléchir à ces questions délicates avant de trancher.

L'extension des compétences de l'ACNUSA aux aérodromes régionaux me semble un principe excellent, mais j'ai des doutes sur sa mise en pratique. Outre que l'Autorité n'a pas de pouvoir de sanction sur les nuisances autres que sonores, il lui faut remédier à ses carences propres – son dernier rapport ne fait-il pas état d'enquêtes qui n'ont pu être diligentées faute de moyens ? L'extension géographique du champ d'intervention de l'ACNUSA, dont le budget n'est pas mirifique, risquerait de lui poser problème. Il me semble préférable de concentrer les efforts sur la lutte contre les sources de fortes nuisances pour s'efforcer de les limiter, plutôt que de s'éparpiller au risque de moins bons résultats. Ce disant, je ne méconnaiss pas l'importance des aéroports régionaux.

Je ne puis me prononcer sur la décision du tribunal administratif de Paris relative à l'insonorisation de l'hôpital de Villeneuve-Saint-Georges, dont j'ignore la teneur.

La compétence de l'ACNUSA est limitée à l'aéronautique civile. Au moment où l'Autorité doit se renforcer dans ses domaines d'intervention propres, il serait, selon moi, inopportun d'étendre ses compétences à l'aéronautique militaire.

**M. le président Serge Grouard.** Je vous remercie d'avoir fait avec nous ce tour d'horizon. Je ne doute pas que la Commission aura l'occasion de vous entendre au cours de la prochaine mandature.

\*

Après le départ de M. Victor Haïm, il est procédé au vote sur la nomination par appel nominal à la tribune et à bulletins secrets, les scrutateurs d'âge étant MM. Jean-Marie Sermier et Didier Gonzales.

Les résultats du scrutin qui a suivi l'audition sont les suivants :

|                                |    |
|--------------------------------|----|
| Nombre de votants .....        | 11 |
| Bulletins blancs ou nuls ..... | 0  |
| Abstention .....               | 0  |
| Suffrages exprimés.....        | 11 |
| Pour .....                     | 11 |
| Contre.....                    | 0  |



## **Membres présents ou excusés**

### **Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire**

Réunion du mardi 3 avril 2012 à 16 heures

*Présents.* - M. Jean-Pierre Abelin, M. Jérôme Bignon, M. Jean-Paul Chanteguet, M. Didier Gonzales, M. Serge Grouard, M. Jacques Kossowski, M. Jacques Le Nay, M. Gérard Lorgeoux, M. Gérard Menuel, M. Bertrand Pancher, M. Yanick Paternotte, M. Jean-Marie Sermier

*Excusés.* - Mme Chantal Berthelot, M. Philippe Boënnec, M. Maxime Bono, M. Jean-Claude Bouchet, Mme Françoise Branget, M. Philippe Briand, M. Frédéric Cuvillier, M. Stéphane Demilly, M. André Flajolet, M. Jean-Claude Fruteau, M. Joël Giraud, M. Michel Havard, M. Armand Jung, M. Jean Lassalle, M. Thierry Lazaro, Mme Catherine Quéré, M. André Vézinhét