

N° 459090

Association de défense contre les nuisances aériennes (ADVOCNAR)

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies

Séance du 20 juin 2022

Décision du 21 juillet 2022

CONCLUSIONS

M. Philippe RANQUET, Rapporteur public

L'Association de défense contre les nuisances aériennes (l'ADVOCNAR selon l'acronyme par lequel elle se désigne) vous demande l'annulation d'un arrêté du 27 septembre 2021 du ministre chargé des transports, qui modifie celui du 19 octobre 1999 « *qualifiant d'aéroports coordonnés les aéroports de Paris-Orly et Paris – Charles-de-Gaulle* ».

1.1. Les nuisances contre lesquelles l'ADVOCNAR entend ici agir sont plus particulièrement les nuisances sonores causées par les vols de nuit, dont il n'est pas besoin de vous présenter les lourds enjeux, à la fois en termes de qualité de vie et de protection de la santé des riverains et en termes d'activité économique. On rappellera seulement le dispositif qui prévaut actuellement pour les aéroports parisiens dans la période dite de « cœur de nuit » : toute activité est interdite à Orly ; à Roissy-Charles de Gaulle, en vertu de trois arrêtés du 6 novembre 2003, les décollages entre 0 et 5 h et les atterrissages entre 0h30 et 5h30 sont interdits pour les aéronefs dépassant un certain niveau de bruit et, pour les autres, doivent se faire sur des créneaux horaires préalablement attribués, soumis à un plafond annuel réparti au *pro rata temporis* entre les deux saisons de planification aérienne (saison d'hiver et saison d'été). Le plafond initialement fixé par l'arrêté est en outre diminué, chaque année, du nombre de créneaux inutilisés ou abandonnés par les transporteurs, de sorte qu'il baisse tendanciellement même si cette baisse s'est ralentie au cours des dernières années : de 22 500 mouvements au total pour les saisons d'hiver 2003-2004 puis d'été 2004, il est passé à 17 562 pour la période correspondante en 2021-2022.

1.2. Ce n'est toutefois pas un acte pris au titre de cette réglementation du « cœur de nuit » qui est ici attaqué. Comme l'indique le nom de l'arrêté modifié, est en cause le dispositif de « *coordination* » au sens du règlement du 18 janvier 1993 fixant des règles communes en ce qui concerne l'attribution des créneaux horaires dans les aéroports de la Communauté¹. Selon ce règlement, les aéroports « *saturés* », c'est-à-dire qui présentent une capacité insuffisante pour répondre à la demande émanant des transporteurs aériens, peuvent être définis comme « *coordonnés* » par les autorités nationales, ce qui a pour effet que les mouvements ne peuvent se faire que sur des créneaux horaires attribués par un « *coordonnateur* » selon des

¹ Règlement (CEE) n° 95/93 du Conseil du 18 janvier 1993

règles transparentes et non discriminatoires, ce qu'on appelle des « *paramètres de coordination* » qu'il revient aussi aux autorités nationales de définir.

Ainsi, tout en qualifiant de « *coordonnés* » les deux aéroports parisiens, l'arrêté du 19 octobre 1999 fixe ces paramètres, dont un nombre maximal de créneaux de décollage et d'atterrissage pour chaque tranche horaire, y compris donc pour Roissy celles du « cœur de nuit ». C'est sur ce point particulier que l'arrêté attaqué du 27 septembre 2021 modifie les paramètres à compter de la saison d'été 2022, et que l'ADVOCNAR le conteste : jusqu'ici, le nombre maximal de créneaux de décollage par heure était de 25 entre 0 et 2 h, puis de 20 entre 2 et 5 h ; il sera dorénavant réduit à 20 entre 0 et 2 h, inchangé à 20 entre 2 et 3 h mais relevé à 25 entre 3 et 5 h. Selon l'association, cela revient à affaiblir, sur cette dernière plage horaire, la protection assurée par le dispositif « cœur de nuit ».

Et elle reproche à une seconde modification d'emporter le même effet : l'arrêté de 2021 complète celui de 1999 en prescrivant au coordonnateur de laisser disponibles, jusqu'à trois jours avant la date d'exploitation, deux créneaux horaires de départ dans la tranche de minuit à 5 h et trois créneaux horaires d'arrivée dans la tranche de minuit à 6 h, lesquels, au-delà de ce délai, seront alloués aux transporteurs aériens en fonction des demandes exprimées. Elle redoute que cette règle de gestion plus efficiente des créneaux réduise le nombre de créneaux non utilisés et, ne ralentisse encore la baisse annuelle du plafond de mouvements en « cœur de nuit » par le mécanisme institué dans l'arrêté du 6 novembre 2003.

2. Deux moyens sont soulevés à l'encontre de l'arrêté contesté. L'association requérante soutient d'abord qu'il aurait dû faire l'objet d'une consultation du public dans les conditions définies à l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement.

A propos de ces dispositions qui vous sont largement connues, nous nous bornerons à rappeler qu'elles assurent la mise en œuvre du principe de participation du public consacré à l'article 7 de la Charte de l'environnement dans le cas des décisions autres qu'individuelles « *ayant une incidence sur l'environnement* » lorsque la loi ne les soumet pas par ailleurs à une procédure particulière de consultation du public. Comme d'ordinaire lorsqu'elles sont invoquées, vous aurez à vous déterminer sur l'appartenance de la décision en litige à leur champ d'application : a-t-elle une incidence sur l'environnement au sens de cet article, sachant qu'il exclut expressément de ce champ les décisions qui ont sur l'environnement « *un effet indirect ou non significatif* » ?

On sait qu'il est difficile de théoriser l'appréciation de ce seuil de l'effet direct et significatif, par nature affaire d'espèce. De la jurisprudence forcément casuistique en la matière, nous retenons en tout cas qu'il s'agit d'une appréciation concrète des effets de la mesure.

Cela nous conduit à écarter l'un des arguments que l'administration oppose pour justifier qu'elle n'avait pas à procéder à une consultation : nous ne pensons pas qu'il faille s'arrêter à la circonstance que l'acte attaqué ait été pris pour l'application d'une réglementation dont l'objet est seulement la gestion de la capacité d'un aéroport et pas de définir les « *contraintes environnementales* » auxquelles est soumis cet aéroport – ce que font en revanche les trois

arrêtés du 6 novembre 2003. L'appréciation des effets de la décision est indépendante du champ de réglementation dont elle relève. S'il est démontré que les modifications critiquées, quel qu'en soit par ailleurs l'objet, affectent de manière directe et significative l'exposition des populations au bruit des activités aériennes nocturnes, il y a bien une incidence sur un élément de l'environnement.

Mais comme il s'agit d'une appréciation concrète, elle ne peut pas non plus considérer l'acte attaqué en faisant abstraction des autres règles qui s'appliqueront en même temps que lui – c'est-à-dire justement des arrêtés du 6 novembre 2003. Sur ce point, nous sommes au contraire convaincus par l'argumentaire en défense.

Tous ces éléments pris en compte, force est de constater que l'arrêté du 27 septembre 2021 se contente de modifier la répartition de la capacité maximale des départs entre 0 et 5 h sans modifier la somme de cette capacité maximale sur l'ensemble de la plage horaire – aucune modification n'affectant en outre les capacités maximales des arrivées – et surtout que ces capacités maximales ne pourront être qu'exceptionnellement atteintes. En effet, si la capacité maximale résultant des paramètres de coordination correspond, sur l'ensemble du « cœur de nuit », à 110 arrivées et 135 départs chaque nuit, la moyenne par nuit du plafond annuel fixé par l'arrêté du 6 novembre 2003 est de 48 mouvements seulement. Dès lors, quand bien même les nouveaux paramètres aboutiraient en pratique à changer la répartition horaire de certains vols, l'effet serait marginal sur une protection qui reste avant tout assurée par la règle du plafond annuel.

Quant à l'incidence que pourrait avoir la règle des créneaux laissés disponibles sur la consommation effective des créneaux et donc l'évolution du plafond, elle nous paraît dépendre de choix des compagnies aériennes qui sont sans rapport avec le contenu de l'arrêté.

Ainsi, les effets de ce dernier sur l'environnement sont soit trop peu significatifs, soit trop indirects pour que le moyen tiré du défaut de consultation du public puisse être accueilli. Et si l'association requérante se prévaut d'un avis que l'ACNUSA a rendu spontanément sur l'arrêté, sans avoir été officiellement consultée, où cette autorité pointe des « *modifications substantielles* », la portée qu'il faut donner à cette remarque n'y est pas davantage développée, de sorte que ce document ne nous conduit pas à une autre appréciation.

3. Le second moyen reproche à l'arrêté de méconnaître le principe de non-régression en matière de protection de l'environnement, tel qu'il est défini au 9° de l'article L. 110-1 du code de l'environnement.

Mais si vous nous suivez sur l'analyse qui vient d'être faite, cela décide aussi du sort de ce second moyen. En l'absence d'incidence sur l'environnement, c'est-à-dire d'incidence directe et significative, on ne voit pas en quoi une mesure pourrait représenter une régression de sa protection.

Il convient là aussi de partir d'une appréciation concrète des effets (voir, par exemple, 8 décembre 2017, *Fédération Allier Nature*, n° 404391, B ou 24 juillet 2019, *Association*

France nature environnement Auvergne-Rhône-Alpes, n° 425973, B). La présente espèce est ainsi à distinguer du précédent où vous avez censuré une méconnaissance du principe de non-régression : une exception avait alors été directement introduite à une interdiction générale de mouvement nocturne (9 juillet 2021, *Association de défense de l'environnement des riverains de l'aéroport de Beauvais-Tillé et autres*, n°439195, C).

Ce second moyen ne pourra donc pas davantage être accueilli, EPCMNC au rejet de la requête.