

N° 461152

Association Ciel calme pour Ramatuelle et ses environs

M. D W...

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies

Séance du 12 octobre 2022

Décision du 7 novembre 2022

CONCLUSIONS

M. Philippe RANQUET, Rapporteur public

1. « *Les hélicoptères peuvent atterrir ou décoller ailleurs que sur un aérodrome. Ces emplacements sont dénommés “hélisurfaces”* ». Cette disposition réglementaire du code de l’aviation civile (CAC), qui vient de changer de référence dans des conditions sur lesquelles nous reviendrons, permet à elle seule de se représenter ce qui est en jeu derrière le présent litige. L’hélicoptère peut assurer des liaisons non seulement entre aérodromes classiques ou aménagés spécialement pour ce type d’aéronefs (on parle alors d’hélistations) mais aussi vers des points beaucoup plus largement disséminés, ce qui explique le développement récent d’une offre de transports privés, destinée on s’en doute à une clientèle plutôt fortunée. Mais ce qui se trouve aussi disséminé de la sorte, ce sont les nuisances sonores causées par le décollage et l’atterrissage de ces appareils.

Certaines portions du territoire concentrent les ingrédients pour que la cohabitation entre hélisurfaces et riverains soit problématique : une forte demande pour ce type de transports privés et un habitat dense. C’est particulièrement le cas de la presqu’île de Saint-Tropez. Depuis plusieurs années, l’association Ciel calme pour Ramatuelle et ses environs (CCR) dénonce cette situation, relevant le grand nombre d’hélisurfaces utilisées et les faibles distances qui les séparent : des résidents vivant ainsi à proximité de plusieurs hélisurfaces peuvent se trouver exposés certains jours de l’année à des dizaines de survols occasionnant chacun un bruit supérieur aux niveaux recommandés par l’OMS pour la protection de la santé – c’est en tout cas ce qui ressort de constats d’huissier pour la villa qu’habite à Ramatuelle M. D W..., le président de l’association.

L’association, et son président agissant aussi à titre individuel, ont engagé une série de litiges devant le TA de Toulon contre des arrêtés préfectoraux pris à propos des hélistations. Ils ont obtenu, en juillet et août 2021, la suspension ou l’annulation de plusieurs de ces actes. Ils estiment toutefois que c’est d’abord la réglementation nationale applicable aux hélisurfaces qui est insuffisante pour prévenir la pollution sonore et doit être revue. A cette fin, ils ont demandé aux différents ministres compétents l’abrogation de l’arrêté du 6 mai 1995 relatif aux aérodromes et autres emplacements utilisés par les hélicoptères, arrêté dont le titre III

(comprenant les articles 11 à 17) est consacré aux hélistations. Ils vous demandent l'annulation de la décision de refus née du silence des ministres et formulent la demande d'injonction qui accompagne normalement de telles conclusions.

2. Le cadre dans lequel doit être appréciée la légalité de l'acte réglementaire dont l'abrogation est demandée est celui fixé par votre décision d'assemblée du 19 juillet 2019, *Association des Américains accidentels*, n° 424216-424217, A : vous vous prononcerez au regard des règles applicables à la date de votre décision. L'incidence est ici importante, car la réglementation des hélistations a fait l'objet d'une refonte significative depuis la demande d'abrogation, au terme d'une concertation publique – une évolution dans laquelle, de l'aveu même de l'administration, la situation dans la presqu'île de Saint-Tropez n'a pas été neutre. Les textes, dont l'arrêté en litige, ont à cette occasion connu à la fois des modifications de fond et une réorganisation en termes d'architecture normative.

2.1. Avant cette refonte, l'article R. 132-1 du CAC se contentait de renvoyer à un décret simple la fixation des « *conditions dans lesquelles les aéronefs de certains types peuvent atterrir ou décoller ailleurs que sur un aérodrome* ». Sur ce fondement, c'est l'article D. 132-6 qui énonçait la règle que nous avons citée au début de notre propos, définissant ainsi les hélistations et précisant que celles-ci « *ne peuvent être utilisées qu'à titre occasionnel* ». Il disposait également que les hélistations sont interdites dans les agglomérations sauf autorisation spéciale délivrée par le préfet, et qu'en-dehors des agglomérations, ce dernier peut les interdire « *dans les lieux où leur utilisation est susceptible de porter atteinte à la tranquillité et à la sécurité publiques, à la protection de l'environnement ou à la défense nationale* ». Les modalités d'application de ces dispositions étaient à leur tour renvoyées à un arrêté interministériel.

C'est là qu'intervenait l'arrêté du 6 mai 1995, notamment pour préciser comment apprécier le caractère « *occasionnel* » de l'utilisation d'une hélistation : aux termes de son article 11, le nombre de mouvements (un atterrissage et un décollage comptant chacun pour un) doit être inférieur à 200 annuellement et 20 quotidiennement, sauf événements exceptionnels et temporaires.

2.2. Un décret en CE, n° 2022-746 du 27 avril 2022, pris sur le fondement de l'article L. 6212-1 du code des transports, est depuis lors venu créer une sous-section du code consacrée aux hélistations, où ce qui se trouvait jusque-là dans les dispositions « en D » est repris dans des dispositions « en R » et se voit complété de dispositions nouvelles. La définition des hélistations et l'exigence de l'utilisation « *occasionnelle* » figurent ainsi dorénavant à l'article R. 132-1-3. L'économie générale du dispositif continue de reposer sur la liberté de création des hélistations, à condition qu'elles soient utilisées par des pilotes habilités et avec l'accord du propriétaire du terrain, sauf en agglomération et dans les zones interdites par le préfet. Ce dernier voit toutefois s'élargir la palette de ses outils d'intervention : il peut aussi soumettre l'utilisation des hélistations à déclaration préalable, ainsi que la réglementer en termes de nombre de mouvements ou d'horaires, « *lorsque cette utilisation est susceptible de porter atteinte à la tranquillité publique ou à la protection de l'environnement* » (article R. 132-1-6). Des « *obligations d'information ou de*

communication » sont également mises à la charge des pilotes et exploitants d'aéronefs pour justifier du respect de l'ensemble des obligations (2° de l'article R. 132-1-9), et une amende administrative, prononcée par le préfet, est créée pour le cas de méconnaissance de ces obligations (article R. 160-16).

L'arrêté du 6 mai 1995, dont la base légale a été déplacée à l'article R. 132-1-9, a quant à lui été modifié pour préciser les informations qui peuvent être demandées « *à tout moment* » aux pilotes sur les mouvements d'hélicoptères et leurs modalités de décompte pour apprécier le caractère occasionnel de l'utilisation. Les seuils de l'article 11 demeurent : 200 annuels et 20 quotidiens. Mais l'article 14 ajoute que « *tout mouvement d'hélicoptère effectué jusqu'à 150 mètres d'une hélisurface est comptabilisé comme effectué sur cette hélisurface* » et vient ainsi abaisser d'autant son « plafond » annuel, qui est en outre décompté par année civile et non de date à date.

En outre, un nouvel article 19 vient préciser les dispositions des articles R. 132-1-4 et R. 132-1-6 du CAC : l'utilisation d'une hélisurface peut être restreinte ou interdite par le préfet lorsqu'il en résulte des nuisances phoniques ayant porté une atteinte grave à la tranquillité du voisinage ou lorsqu'il en a été fait un usage non conforme à la réglementation.

C'est ce cadre modifié qu'il convient de garder à l'esprit pour l'examen des moyens, auquel nous venons maintenant.

3.1. Le premier moyen de la requête est tiré de ce que l'arrêté, en son état, méconnaîtrait les dispositions de l'article L. 571-6 du code de l'environnement. Celles-ci sont la codification de la loi n° 92-1444 du 31 décembre 1992 relative à la lutte contre le bruit. Elles énoncent que « *sans préjudice des autres dispositions législatives et réglementaires applicables, les activités bruyantes [...] peuvent être soumises à des prescriptions générales ou, lorsqu'elles sont susceptibles, par le bruit qu'elles provoquent, de présenter les dangers ou de causer les troubles mentionnés à l'article L. 571-1, à autorisation* ».

Ces dispositions occupent dans l'ordonnancement juridique une place un peu particulière, où les requérants verront sans doute la confirmation que, comme ils l'écrivent à titre liminaire, « *la question du bruit est probablement une des problématiques les plus mal traitées de notre système juridique* ». Le législateur de 1992 est parti du constat que les bases législatives existantes permettant de réglementer les activités dans tous domaines ne mentionnaient en général pas, parmi les objectifs à poursuivre, la prévention de la pollution sonore. D'où la création de cette base transversale pour le faire, mais qui n'empêche évidemment pas d'assurer cette prévention dans le cadre de chaque réglementation sectorielle (c'est le sens que nous donnons au « *sans préjudice* »). Au final, près de trente ans plus tard, aucune réglementation n'a été adoptée spécifiquement sur le fondement de l'article L. 571-6, et en particulier pas le décret en CE auquel il renvoie pour fixer la « *liste des activités soumises à autorisation* » et l'encadrement de cette dernière.

Le maniement de ces dispositions lorsqu'elles sont invoquées au contentieux ne va donc pas de soi. A notre connaissance, vous n'avez eu à vous en préoccuper à ce jour que dans une

affaire tranchée par la 30 mars 2016 par votre 2^e SSJS, *Association Antibruit de voisinage*, n° 388189, C : était contesté le refus de prendre un décret appliquant l'article L. 571-6 aux « nuisances sonores résultant des circuits de sports à moteurs thermiques ». Vous avez alors estimé que les régimes de prescriptions ou d'autorisation qu'il prévoit ne trouvent à s'appliquer que dans la mesure où il n'y est pas pourvu par d'autres législations et réglementations ; tel était le cas de la réglementation des circuits de sport à moteur par le code du sport, de sorte qu'aucune carence ne justifiait le recours à l'article L. 571-6.

3.2. Qu'en est-il des carences dénoncées en l'espèce sur ce terrain ? Les requérants soutiennent d'abord qu'en raison des troubles qu'occasionne l'utilisation des hélistructures, celle-ci devrait être systématiquement soumise à un régime d'autorisation préalable. Mais dans le cadre du présent litige, cette critique est inopérante. La création d'un tel régime sur le fondement de l'article L. 571-6 requiert, on vient de le dire, l'intervention d'un DCE, or ce dont on vous demande l'annulation du refus d'abroger, c'est un arrêté, qui ne saurait avoir cet objet.

Il est ensuite reproché aux prescriptions existantes d'être insuffisantes. Il s'agit ici d'un débat dans lequel, au contraire, le chapitre du code de l'environnement relatif à la lutte contre le bruit, dont son article L. 571-6, peut être utilement invoqué. Aux termes de son article L. 571-1, les dispositions de ce chapitre « ont pour objet, dans les domaines où il n'y est pas pourvu, de prévenir, supprimer ou limiter la pollution sonore, soit l'émission ou la propagation des bruits ou des vibrations de nature à présenter des dangers, à causer un trouble excessif aux personnes, à nuire à leur santé ou à porter atteinte à l'environnement ». Nous en déduisons que le pouvoir réglementaire n'a pas seulement la faculté de soumettre des activités à prescriptions lorsqu'elles posent un problème de pollution sonore, mais l'obligation ; il a en revanche le choix, selon la logique formulée dans la décision *Association Antibruit de voisinage*, entre une réglementation sur une base législative sectorielle, qui intègre la préoccupation du bruit, et une réglementation spécifique sur ce point. Une réglementation insuffisante au regard des objectifs mentionnés à l'article L. 571-1 doit donc être revue.

3.3. Mais si le moyen est ici opérant, il ne nous paraît pas fondé, en tout cas à l'encontre de l'arrêté qui est le seul acte en litige, et quand on le prend dans sa version actuelle.

Pour démontrer l'insuffisance de la réglementation, la requête s'appuie sur des constats faits *localement* – on l'a dit, notamment, les mesures du bruit réalisées sur la propriété de M. W.... Il nous paraît toutefois hasardeux de conclure ainsi à la carence *globale* d'une réglementation nationale, surtout quand son économie est celle que nous avons décrite : elle renvoie l'adaptation aux circonstances locales au pouvoir des préfets d'édicter des interdictions et prescriptions complémentaires. Ce n'est donc pas à l'échelle de l'arrêté interministériel que la question se pose, si elle doit se poser, mais à l'échelle des actes d'application locaux – on sait que plusieurs viennent d'être pris en ce qui concerne la presqu'île de Saint-Tropez, qui ont d'ailleurs donné lieu à des recours de la part, cette fois-ci, des exploitants de services d'hélicoptères.

Il n'y a finalement qu'une prescription de l'arrêté qui est discutée pour une carence dont elle serait affectée en elle-même. Il s'agit de celle, il est vrai essentielle, sur l'appréciation du caractère occasionnel de l'utilisation des hélistructures, donc sur le nombre maximal de mouvements. Dans la requête introductive, il était reproché aux seuils fixés d'être sans effet sur la lutte contre la pollution sonore, faute de tenir compte de la proximité entre hélistructures. Depuis lors, la nouvelle rédaction de l'arrêté a comblé cette lacune, avec la règle de la comptabilisation de tous les mouvements intervenant à moins de 150 m d'une hélistructure.

Les mémoires en réplique soutiennent que cela demeure insuffisant, en faisant valoir les éléments suivants : l'exploitation simultanée de surfaces proches reste possible tant que le plafond n'est pas atteint ; la distance de 150 m serait trop peu exigeante ; enfin, des relevés récents de l'activité aérienne sur la presqu'île de Saint-Tropez montreraient que malgré l'évolution de la réglementation, elle n'a pas diminué (mais il s'agit de l'application Jetvision, donc de tous types de mouvements aériens confondus). Ces éléments ne nous paraissent toutefois pas tels qu'ils démontrent, de la part du pouvoir réglementaire, une EMA sur les mesures à prendre – ce niveau de contrôle restreint nous paraissant s'imposer en cette matière où les objectifs à poursuivre restent définis de manière très générale.

4. Nous vous proposons donc d'écarter le moyen – et l'appréciation ainsi portée scelle selon nous le sort de deux autres.

4.1. D'abord, d'un moyen tiré de la méconnaissance d'un autre article du même chapitre du C.ENV, L. 571-1-A, créé par la loi n° 2019-1248 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités, aux termes duquel : *« l'Etat et ses établissements publics, les collectivités territoriales et leurs établissements publics ainsi que les personnes privées concourent, chacun dans son domaine de compétence et dans les limites de sa responsabilité, à une politique dont l'objectif est la mise en œuvre du droit reconnu à chacun de vivre dans un environnement sonore sain »*.

Il ne nous paraît pas évident qu'un article ainsi rédigé fournisse une norme à l'aune de laquelle on puisse apprécier la légalité d'une réglementation sectorielle. Mais à supposer qu'on veuille lui donner une telle portée, elle ne nous semble alors pas distincte de celle qu'ont les articles L. 571-1 et L. 571-6 du même code, tel que nous avons proposé de les interpréter. C'est donc la même réponse qui pourra être faite en tout état de cause.

4.2. L'autre moyen est tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 110-1 du code de l'environnement qui consacrent *« le principe d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable (...) »*.

Contrairement à ce que soutient le ministre, le moyen est opérant. Certes, la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 (pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages) a ajouté des dispositions selon lesquelles ce principe *« implique d'éviter les atteintes à la biodiversité et aux services qu'elle fournit »*, mais cela ne vaut pas dire que sa portée soit limitée à la seule protection de la biodiversité.

Mais le moyen n'est pas fondé. L'encadrement que nous avons mentionné a bien pour objet de faire disparaître ou de réduire les nuisances en restreignant l'activité qui est à leur origine, plutôt que de les compenser par des mesures qui en atténueraient les effets. Si l'on suit les développements de la requête, la seule manière de respecter le principe serait de tout soumettre à un régime d'autorisation préalable est un moyen de respecter ce principe, ce que vous n'avez jamais jugé. Il n'y a donc, ici nos plus, pas d'EMA – tel est sur ce point votre niveau de contrôle selon la décision du 4 août 2006, *CRILAN*, n° 254948, A.

5. Est ensuite engagé un débat sur la méconnaissance de l'art. R. 122-2 du code de l'environnement, qui définit les catégories de projets soumis à évaluation environnementale, soit systématiquement, soit au cas par cas.

Dans la partie de l'annexe à cet article consacrée aux « *infrastructures de transport* », un point 8 l'est spécifiquement aux « *aérodromes* ». Il précise qu'« *on entend par "aérodrome" : un aérodrome qui correspond à la définition donnée par la convention de Chicago de 1944 constituant l'Organisation de l'aviation civile internationale (annexe 14)* », et dispose que la construction d'un aérodrome est soumise à évaluation environnementale, systématiquement lorsque « *la piste de décollage et d'atterrissage a une longueur d'au moins 2 100 mètres* », au cas par cas sinon. La requête soutient qu'il faut regarder les hélisurfaces comme des aérodromes au sens de la convention, de sorte que l'arrêté est illégal en ce qu'il ne prévoit rien quant à leur évaluation environnementale ; le ministre développe la position contraire.

Nous avouons pour notre part être plutôt convaincu par la position de l'administration : selon la convention, l'aérodrome est une surface « *définie* » et « *destinée* » à recevoir des aéronefs, qui doit en outre faire l'objet d'une « *construction* » pour qu'une évaluation s'impose. Tel ne nous semble pas être le cas d'hélisurfaces qui, par définition, sont d'un usage occasionnel et n'ont pas besoin d'aménagements significatifs.

Mais vous n'aurez même pas à vous prononcer sur ce point. Plus radicalement, le moyen est inopérant dans ce litige tendant à l'abrogation d'un arrêté : la soumission à évaluation environnementale, si elle existe, découle directement des dispositions réglementaires du code de l'environnement ; ce n'est pas à l'arrêté ici attaqué de dire ce qui est soumis à évaluation ou pas.

6. Enfin, il est soutenu que ne pas réglementer plus strictement les hélisurfaces, donc l'activité des vols d'hélicoptères, reviendrait à méconnaître des objectifs législatifs en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES, article L. 100-4 du code de l'environnement), ainsi que l'article L. 220-1 du même code qui consacre le « *droit reconnu à chacun à respirer un air qui ne nuise pas à sa santé* ».

Nous répéterons ce que nous avons déjà dit en concluant dans l'affaire, *Association PRIARTEM et autres* (décision du 6 octobre 2021, n° 446302 ea, B) : il est ici demandé au juge d'opérer des choix d'ordre politique qui ne lui appartiennent pas. Aucune des normes invoquées n'implique qu'un acte serait juridiquement invalide du seul fait qu'il entraînerait,

ou serait susceptible d'entraîner, une augmentation des émissions de GES ou de la pollution atmosphérique – *a fortiori* du seul fait qu'il n'aurait pas pour effet de les réduire. L'UE et ses Etats membres se fixent des objectifs contraignants en la matière, mais il s'agit d'objectifs globaux : y compris quand la méconnaissance de ces objectifs se trouve censurée par la voie contentieuse, cela conduit à une injonction de prendre « *toute mesure utile* » plutôt qu'une mesure déterminée (c'est la logique suivie dans la décision du 1^{er} juillet 2021, *Cne de Grande Synthe*, n° 427301, A).

Il peut exister des législations ou réglementations spécifiques à un domaine qui y imposent la prise en compte de la réduction des émissions de GES ou de la pollution atmosphérique dans les décisions individuelles (voir notamment, avec une distinction fine entre décisions soumises ou non à cette exigence dans le cas des autorisations d'installations de production d'électricité, 10 février 2022, *Sté EDF production électrique insulaire et ministre de la transition écologique*, n° 455465 ea, B). Rien ne vous permet en revanche d'exiger qu'un domaine en particulier, plutôt qu'un autre, fasse l'objet d'une telle réglementation.

La requête échoue ainsi à caractériser une carence du pouvoir réglementaire qui justifierait que l'arrêté soit revu. EPCMNC :

- Au rejet de la requête ;
- Et, dans les circonstances de l'espèce, au rejet des conclusions présentées par le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires au titre de l'article L. 761-1 du CJA.