N°s 495960 et 496111
Union française contre les nuisances des aéronefs (UFCNA) et autres

2ème et 7ème chambres réunies

Séance du 4 décembre 2024
Lecture du 18 décembre 2024

CONCLUSIONS

M. Clément MALVERTI, Rapporteur public

En 2020, la société Aéroport de Paris (ADP), la RTAP et la région Ile-de-France ont mis en place un partenariat visant à développer une offre de mobilité aérienne urbaine au moyen d'aéronefs électriques pilotés à décollage et atterrissage verticaux, dits eVTOL (pour « Electric Vertical Take-Off and Landing »)[1].

L'ambition est de créer en Ile-de-France d'ici une dizaine d'année un réseau de transport de taxis volants, dont les usages restent, à ce jour, relativement flous mais qui, selon la communication commerciale des industriels du secteur, serait principalement destiné à relier les aéroports.

Fin 2021, une zone de test a été ouverte sur l'aérodrome de Pontoise – Cormeilles-en-Vexin, où ont été réalisés les premiers vols d'appareils du constructeur allemand Volocopter, notamment du Velocity, engin pouvant accueillir deux passagers, dont le pilote.

ADP, la RATP et la région se sont ensuite avisés que l'organisation à Paris des jeux olympiques et paralympiques en 2024 constituait une occasion rêvée de faire connaître leur projet et d'en éprouver sinon l'utilité sociale, du moins la faisabilité technique.

Dans cette optique, la décision fut prise à l'été 2022 d'aménager sur la Seine, quai d'Austerlitz, en contrebas de la Cité de la mode et du design, une hélistation réservée aux eVTOL, dite « vertiport », c'est-à-dire, concrètement, une plateforme flottante démontable

[1] L'article 1-1 de l'arrêté du 6 mai 1995 relatif aux aérodromes et autres emplacements utilisés par les hélicoptères, issu de l'arrêté du 24 avril 2022, prévoit que le ministre chargé de l'aviation civile peut autoriser l'utilisation d'une hélistation par certains VTOL, qu'il définit comme « *un aéronef plus lourd que l'air à décollage et atterrissage verticaux remplissant l'ensemble des conditions suivante : / 1. Il est doté de plus de deux unités de levage ou de poussée utilisées pour fournir une portance pendant le décollage ou l'atterrissage vertical ; 2. Il comporte au plus neuf sièges passagers ; / 3. Sa masse maximale autorisée au décollage est inférieure ou égale à 3 175 kg* ».

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

d'environ 740 m2, amarrée à deux poteaux d'accostage et reliée à la berge par un ponton mobile. La structure avait vocation à constituer le point de départ et de destination d'une ligne touristique reliant le centre de la capitale à l'héliport d'Issy-les-Moulineaux, deux autres liaisons étant prévues entre, d'une part, l'aéroport de Roissy Charles de Gaulle et celui du Bourget, d'autre part, l'héliport d'Issy-les-Moulineaux et l'aérodrome de Saint-Cyr-l'Ecole situé à Versailles.

Fin 2022, l'Autorité environnementale de l'inspection générale de l'environnement et du développement durable a estimé que le projet requerrait une étude d'impact, dont le périmètre devait comprendre, au grand dam des porteurs du projet, les zones susceptibles d'être survolées.

Après réalisation de l'étude d'impact, que l'Autorité environnementale a estimé insuffisante, l'enquête publique préalable à la délivrance de l'autorisation ministérielle d'ouverture du vertiport a été ouverte par un arrêté préfectoral du 6 décembre 2023.

Elle s'est déroulée du 6 novembre au 8 décembre de la même année et s'est soldée par un avis défavorable du commissaire-enquêteur.

Après délivrance le 18 janvier 2024 d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public conclue entre ADP, devenu maître d'ouvrage, et le Grand port fluvio-maritime de l'axe Saine (HOROPA PORT), la barge a été installée début mai 2024.

Puis, par un arrêté du 4 juillet 2024, le ministre chargé des transports a autorisé la création de l'hélistation dénommée Vertiport de Paris-Austerlitz, réservé son usage aux appareils Velocity de la société Volocopter et prévu qu'elle ne pourrait être exploitée qu'entre 8 heures et 17 heures, jusqu'au 31 décembre 2024 au plus tard, et dans la limite de deux mouvements de vol par heure et de 900 vols sur la totalité de la période d'exploitation.

Plusieurs associations de lutte contre les nuisances aéroportuaires, de protection du patrimoine parisien ou de défense de l'environnement, d'une part, la Ville de Paris et M. Jérôme X…, maire du 13e arrondissement, d'autre part, ont introduit contre cet arrêté des recours pour excès de pouvoir, assortis de requêtes en référé-suspension.

Par une ordonnance du 24 juillet dernier (n°s 495961 496112, C), votre juge des référés a rejeté ces requêtes pour défaut de moyens propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté.

Il vous faut aujourd'hui examiner les recours en excès de pouvoir.

1. Deux précisions méritent au préalable d'être formulées.

1.1. D'une part, vous êtes bien compétents pour connaître de ce litige.

Vous jugez en effet que si la décision ayant pour seul objet d'autoriser la création d'un aérodrome ne revêt pas un caractère réglementaire, tel est en revanche le cas de l'acte autorisant sa mise en service, lequel, dès lors qu'il est pris par un ministre, relève de votre compétence en premier et dernier ressort en vertu du 2° de l'article R. 311-1 du CJA[2].

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Et lorsque l'acte en cause a un double objet – création et agrément sous conditions de l'aérodrome –, vous êtes compétents pour connaître du tout au titre de la connexité[3].

Or, tel est bien le cas de l'arrêté attaqué qui, on l'a dit, non seulement porte création d'une hélistation, mais en autorise la mise en service et en détermine les conditions d'exploitation.

1.2. D'autre part, il y a toujours lieu de statuer sur les requêtes.

Certes, il est constant qu'aucun vol n'a jamais été effectué depuis le vertiport de Paris Austerlitz, étant précisé que la plateforme destinée à l'accueillir a, dès juillet dernier, soit au moment même où intervenait l'arrêté litigieux, été déplacé à Charenton afin de pas gêner la cérémonie d'ouverture des JO.

Reste que, si l'on peut sérieusement douter qu'un Velocity décollera du vertiport d'ici le 31 décembre prochain, date limite de sa mise en service fixée par l'arrêté litigieux, on ne saurait l'exclure en droit.

Si bien qu'à la date où nous nous exprimons, et sauf à ce que vous repoussiez votre décision à l'année prochaine, il y a toujours lieu de statuer sur les requêtes.

2. Et nous allons vous proposer d'y faire droit car nous pensons, à l'instar de l'ensemble des requérants, que l'arrêté attaqué a été adopté dans des conditions irrégulières, faute pour le ministre d'avoir préalablement saisi l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA).

2.1. Rappelons d'abord, ce que personne ne conteste, que le vertiport litigieux constitue une hélistation, c'est-à-dire, selon l'article R. 6311-6 du code des transports, un aérodrome pour hélicoptères.

Cet article précise que, sous réserve de dispositions particulières établies par arrêté interministériel, s'appliquent aux hélistations les dispositions du code des transports relatives au statut des aérodromes.

Parmi celles-ci, figure l'article R. 6360-9, qui prévoit que l'ACNUSA est consultée sur les projets d'arrêtés pris en application de l'article R. 6360-7, c'est-à-dire ceux édictés par le ministre chargé de l'aviation civile et fixant pour un aérodrome située dans une zone à forte densité de population, dont relève incontestablement la ville de Paris, des restrictions visant à « *limiter, en fonction des caractéristiques de l'environnement et des conditions d'exercice de l'activité aérienne des aérodromes concernés, le nombre maximal de mouvements d'hélicoptères par plage horaire, par jour, mois, saison et année* ».

Or, c'est précisément ce que fait l'arrêté attaqué qui, on l'a dit, limite l'exploitation du vertiport à deux mouvements de vol par heure, entre 8h et 17h, et à un total de 900 vols sur la totalité de la période d'exploitation.

---

[2] CE, 10 juin 2020, *Association Les riverains du Port et Mme C...*, n° 425417, B
[3] CE, 28 avril 2014, *Commune de Baons-le-Comte*, n°s 373193 373194, B

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

2.2. En défense, la société ADP et le ministre soulève trois séries d'objections, qui peinent à emporter notre conviction.

a) ADP fait d'abord valoir que les dispositions des articles R. 6360-7 et R. 6360-9 étaient anciennement codifiées à l'article R. 571-31-4 du code de l'environnement, qui comportait un renvoi à l'article L. 227-5 du code de l'aviation civile, lequel ne concernait que les aérodromes mentionnés à l'époque au I de l'article 1609 quatrevicies A du code général des impôts, aujourd'hui à l'article L. 6360-1 du code des transports, c'est-à-dire les aéroports les plus fréquentés. La société vous invite ainsi à lire les dispositions des articles R. 6360-7 et R. 6360-9 à la lumière de leur histoire, pour en déduire qu'elles ne s'appliquent qu'aux grands aérodromes mentionnés à l'article L. 6360-1, dont le vertiport de Paris Austerlitz ne relève assurément pas.

Mais à supposer même qu'il soit possible de retenir une interprétation d'un texte contraire à sa lettre en se fondant sur sa genèse, celle que vous propose ADP est erronée.

En réalité, les articles R. 6360-7 et R. 6360-9 sont repris de l'ex article R. 227-17 du code de l'aviation civile, issu d'un décret (n° 2010-1226) du 20 octobre 2010 portant limitation du trafic des hélicoptères dans les zones à forte densité de population, décret pris pour l'application de l'article L. 571-7 du code de l'environnement.

Or, le champ d'application de cet article, pas plus que celui du décret dont il est issu, n'est nullement limité à certains aérodromes.

b) Une deuxième objection, soulevée cette fois par le ministre, est tirée de ce que les articles R. 6360-7 et R. 6360-9 relatifs à la réduction des nuisances sonores ne sont pas applicables aux eVTOL, dont les incidences acoustiques, du fait du recours à un moteur électrique et non thermique, seraient incommensurables avec celles d'un hélicoptère.

Mais on l'a dit, le vertiport constitue bien une hélistation, c'est-à-dire, selon l'article R. 6311-6 du code des transports, un aérodrome pour hélicoptères, ce qui suffit à emporter l'application des dispositions de ce code relatives au statut des aérodromes, notamment des articles R. 6360-7 et R. 6360-9, sans donc qu'ait d'incidence la circonstance, à la supposer établie, que les eVTOL ne constitueraient pas des hélicoptères à proprement parler.

En tout état de cause, le dossier d'enquête publique indique des niveaux sonores de 75 dB(A) à l'atterrissage, à 30 m de distance, et de 65 dB(A) en survol, à 120 m de distance, soit l'équivalent du bruit produit par un aspirateur dans une pièce, ce qui est loin d'être négligeable, notamment pour ceux que le bourdonnement des drones a tendance à irriter.

c) Une dernière objection, qui avait semble-t-il convaincu votre juge des référés, est tirée de ce que les mesures de restriction prévues par l'arrêté attaqué n'ont pas pour finalité de réduire les nuisances sonores, mais sont liées au caractère expérimental du projet ou justifiées par des considérations de sécurité. De sorte que les articles R. 6360-7 et R. 6360-9, dont l'objet est de lutter contre les nuisances sonores engendrées par les aérodromes et que l'arrêté litigieux ne vise d'ailleurs pas, n'étaient pas applicables en l'espèce.

Mais l'argumentation ne nous convainc pas.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

D'abord, les dispositions de l'article R. 6360-7 ne font nullement référence au but poursuivi par les mesures de restriction que le ministre est autorisé à fixer. Cela se comprend car autrement, l'auteur de telles mesures pourrait s'exempter de la consultation obligatoire de l'ACNUSA en se bornant à affirmer que ces mesures poursuivent une autre finalité que celle de lutter contre les nuisances sonores, sans qu'il soit possible de le contredire faute d'être en mesure de sonder son cœur et ses reins.

D'autant qu'en tout état de cause, on peut sérieusement douter que les restrictions d'exploitation prévues par l'arrêté attaqué, notamment celles tenant à la plage horaire d'exploitation du vertirport, n'aient pas pour finalité, sinon principale du moins subsidiaire, de limiter les nuisances sonores qu'il génère. Relevons à cet égard que dans son avis du 7 septembre 2023, l'Autorité environnementale mentionne les incidences acoustiques du projet comme l'un de ses principaux enjeux pour l'environnement et la santé humaine et que la société ADP admet elle-même, dans ses écritures devant vous, que les restrictions prévues par l'arrêté attaqué sont de nature à limiter les nuisances sonores du vertiport.

Ensuite, la circonstance que le vertiport a été créé et mis en service à titre expérimental ne change rien à l'affaire. D'une part, le fait qu'il ait une durée de vie limitée au 31 décembre 2024 n'atténue pas l'intensité des nuisance sonores qu'il est susceptible d'engendrer d'ici cette échéance. D'autre part, le caractère expérimental du cadre dans lequel s'inscrit un acte administratif n'est pas de nature à l'exonérer des exigences légales applicables.

Enfin, n'est pas davantage dirimante la circonstance que l'auteur de l'arrêté n'ait pas visé l'article R. 6360-7, mais uniquement l'article R. 6312-11 relatif au pouvoir général du ministre de restreindre l'utilisation d'un aérodrome pour des raisons d'ordre public ou liées aux conditions de la circulation aérienne. En effet, vous jugez que les mesures que ces dispositions autorisent le ministre à édicter peuvent parfaitement avoir pour objet de réduire les nuisances sonores engendrées par l'utilisation d'un aérodrome[4], admettant ainsi une application concurrente de ces dispositions et de celles permettant plus spécifiquement l'édiction de mesures liées au bruit[5]. Dès lors, la circonstance que le ministre ait en l'espèce fait application de l'article R. 6312-11 relatif à ses pouvoirs généraux de police sur les aérodromes n'excluait pas l'application de l'article R. 6360-7 et des conséquences qui s'y attachent, notamment l'obligation de consulter l'ACNUSA.

Quant à l'affirmation de la société ADP selon laquelle l'ACNUSA n'entendait pas être consultée sur le projet d'arrêté, elle est en tout état de cause inexacte. Si le communiqué de presse de l'autorité daté du 15 novembre indique effectivement qu'elle n'est pas saisie du projet d'aménagement du vertiport, il précise toutefois qu'elle aura à se prononcer sur les

---

[4] V. CE, 15 mars 1978, *Association des riverains de l'aérodrome de Toussus-le-Noble*, n° 93871, A ; 22 mai 1996, *Groupement français de l'hélicoptère*, n° 167824 et a., C ; 7 décembre 2005, *Société Ryan Air*, n° 270424, A

[5] V. s'agissant d'une application concurrente de l'ex article R. 221-3 du code de l'aviation civile, devenu R. 6312-11 du code des transports, et de l'ex-article R. 227-8 du code de l'aviation civile, devenu R. 6360-3 du code des transports, CE, 26 octobre 2007, *Association de défense contre les nuisances aériennes*, n° 297301, B, sur un autre point

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

« *restriction*[s] *d'exploitation des aéroports et aérodromes concernés par l'expérimentation envisagée* », ce qui constitue bien l'un des objets de l'arrêté litigieux.

Pour l'ensemble de ces raisons, nous vous invitons à juger que les mesures de limitation du nombre de mouvements par heure, de la plage horaire d'exploitation de l'hélistation et du nombre total de vols pendant la période d'exploitation, qui figurent à l'article 5 de l'arrêté attaqué, constituent des restrictions au trafic d'hélicoptères dans les zones à forte densité de population au sens de l'article R. 6360-7 du code des transports et, dès lors, devaient être soumises pour avis à l'ACNUSA.

2.3. Deux ultimes précisions méritent d'être apportées.

D'une part, ce défaut de consultation ne saurait être neutralisé en application de votre jurisprudence *D*... (Ass., 23 déc. 2011, n° 335033, A), ce qu'au demeurant personne ne vous demande.

Il pourrait sans doute y avoir matière à discussion pour savoir si la consultation de l'ACNUSA mérite d'être qualifiée de garantie au sens de votre jurisprudence, car si cette autorité administrative indépendante apporte assurément à l'administration un éclairage précieux, son intervention n'est pas strictement nécessaire pour que le pouvoir réglementaire ici délégué au ministre puisse convenablement s'exercer afin de lutter contre les nuisances aéroportuaires. Vous avez en ce sens pu juger que la consultation de l'ancienne Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) préalablement à l'édiction d'une mesure réglementaire d'interdiction, de restriction ou d'encadrement de la mise sur le marché d'un produit phytopharmaceutique[6] ou celle de la Haute Autorité de santé (HAS) sur un projet de décret relatif à la formation des chiropracteurs ne constituaient pas des garanties au sens de la jurisprudence *D*...[7].

En revanche, sauf à considérer que la consultation de l'ACNUSA est superfétatoire, nous croyons impossible d'affirmer que son défaut a, en l'espèce, été insusceptible d'exercer une influence sur le sens de l'arrêté litigieux.

D'autre part, nous sommes d'avis que les dispositions de l'article 5 de l'arrêté, qui limitent le nombre de vols et qui seules justifiaient la consultation de l'ACNUSA, sont indivisibles du reste de l'acte.

Certes, le caractère divisible d'un acte unilatéral s'apprécie de manière objective, c'est-à-dire au regard de la viabilité de l'acte amputé de la partie illégale[8]. A s'en tenir là, il faudrait en déduire que privé de son article 5, l'arrêté attaqué tiendrait toujours « *débout* »[9], de sorte que ces dispositions mériteraient d'être regardées comme divisibles.

---

[6] CE, 23 juillet 2012, *Association générale des producteurs de maïs*, n° 341726, B
[7] CE, 17 juillet 2013, *Conseil national de l'ordre des médecins et autres*, n°s 354103 et a., B
[8] L'appréciation est différente s'agissant d'actes contractuels, le juge examinant si la clause litigieuse a joué un rôle déterminant dans la commune intention des parties, sans préjudice de la divisibilité des clauses réglementaires.
[9] Concl. J-C. Bonichot sur CE, Ass., *FNATH*, 10 juin 1994, n° 130300, A

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Mais votre jurisprudence est en réalité plus nuancée et, loin de s'en tenir à une appréciation purement abstraite, vérifie si l'acte duquel on retrancherait la partie non seulement serait encore pratiquement applicable, mais conserverait en outre « *sa raison d'être, son architecture, sa finalité, son équilibre* [et] *sa portée pratique* »[10]. Ainsi, sans doute soucieux d'éviter de faire acte d'administrateur, vous vous refusez de manière constante à séparer une autorisation des conditions qui l'accompagnent, le tout formant invariablement un tout indivisible[11].

En l'espèce, la mise en service du vertiport est donc indissociable des restrictions mises à son exploitation, de sorte que l'illégalité de l'article 5 de l'arrêté emporte nécessairement l'annulation de ses autres dispositions.

Par ces motifs, et sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens des requêtes, nous concluons à l'annulation de l'arrêté attaqué, à ce que l'Etat verse une somme globale de 3 000 euros à l'UFCNA et autres et une somme globale de 3 000 euros à la Ville de Paris et à M. Coumet, et au rejet des conclusions présentées par la ministre du partenariat avec les territoires et de la décentralisation et par la société ADP au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

---

[10] Chron. F. Tiberghien et B. Lasserre, AJDA 1982.72

[11] V. not. CE, sect., 12 octobre 1962, *Ministre de la construction c/ Compagnie immobilière de la région parisienne*, p. 536, s'agissant des réserves dont est accompagné un permis de construire ; 9 janvier 1980, *Ministre de la santé c/ Union mutualiste de Seine-Maritime*, n° 09271, B, s'agissant des conditions dont peut être assortie l'autorisation d'ouverture d'une pharmacie mutualiste ; 25 mai 1994, *SA Papeteries Philippe Berges*, n° 96662, B, s'agissant des conditions accompagnant une autorisation d'utilisation de l'énergie d'une rivière ; 1er juillet 1981, *SA Carrières Chalumeau et autres*, n°s 17890 18004, A, s'agissant des conditions dont est assortie une autorisation d'exploiter une carrière. V. dans le même sens, CE, 24 mai 2006, *Association pour la promotion des Soyfoods (SOJAXA)*, n° 275363, A, qui juge que sont indivisibles des dispositions prévoyant une autorisation d'enrichissement de certaines denrées alimentaires en calcium par exception à un principe d'interdiction et de celles posant des conditions à l'autorisation.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.