

**SCPLYON-CAEN & THIRIEZ**

Avocats associés auprès du Conseil d'Etat

et de la Cour de cassation

32 avenue de l'Opéra

75002 PARIS

Tél : 33 (0) 1 44 18 59 00

Fax : 33 (0) 1 44 18 59 19

[courrier@lyoncaen.com](mailto:courrier@lyoncaen.com)

## **CONSEIL D'ETAT**

### **SECTION DU CONTENTIEUX**

---

### **MÉMOIRE EN DEFENSE**

**POUR :**

**Le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires - ministère chargé des transports - Direction générale de l'aviation civile (DGAC)**

*Défendeur*

*SCP Lyon-Caen & Thiriez*

**CONTRE :**

**L'association Collectif des citoyens exposés au trafic aérien (COCETA)**

**Sur la requête n°496.131**

**(lien avec les requêtes n°494.878 et 494.880)**

## **FAITS**

**I.-** A la suite de l'abandon du projet de construction d'un aéroport à Notre-Dame-des-Landes, l'Etat a lancé, en octobre 2019, une procédure de mise en concurrence afin de charger un futur concessionnaire de réaménager l'aéroport de Nantes-Atlantique et d'exploiter cet aéroport ainsi que celui de Saint-Nazaire Montoir.

Dans le cadre de la concertation préalable au lancement de cette consultation qui s'est déroulée du 27 mai au 31 juillet 2019 avec les élus locaux et l'ensemble des parties prenantes, l'État a rappelé les exigences attendues :

- Protéger les populations riveraines de l'aéroport ainsi que les populations survolées contre les nuisances aériennes et protéger l'environnement ;
- Réaménager l'aéroport pour répondre avec sobriété aux besoins, actuels et futurs, de mobilité aérienne des habitants, des entreprises et des territoires du Grand Ouest ;
- Réaménager l'aéroport en toute transparence, selon une gouvernance ouverte aux collectivités territoriales et à l'ensemble des parties prenantes.

La mise en place d'un couvre-feu a été largement réclamée lors de la concertation. L'interdiction de programmation des vols de minuit à 6h00 a fait l'objet d'un consensus politique parmi les 24 maires de Nantes Métropole formalisé dans une déclaration commune du 28 janvier 2019.

En application du règlement (UE) n° 598/2014 du 16 avril 2014 *relatif à l'établissement de règles et de procédures concernant l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports de l'Union, dans le cadre d'une approche équilibrée*, et afin de répondre aux attentes des parties prenantes, l'État s'est engagé dans la mise en œuvre d'une étude d'impact selon la méthode dite de « l'approche équilibrée ».

Le rapport de l'étude d'impact d'approche équilibrée de l'aéroport de Nantes-Atlantique a été rendu le 8 avril 2021.

Sur cette base, un projet d'arrêté a été soumis à la consultation du public entre le 29 avril et le 29 juillet 2021, conformément à l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement et aux exigences de l'article R.6360-3 du code des transports et du point 2.d) de l'article 6 du règlement (UE) n°598/2014.

L'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA) et la commission consultative de l'environnement (CCE) ont chacun émis un avis sur le projet d'arrêté.

Par un arrêté du 28 septembre 2021 (NOR : TRAA2127783A), le ministre délégué auprès de la ministre de la transition écologique, chargé des transports a adopté de nouvelles restrictions d'exploitation qui s'appliquent à l'aérodrome de Nantes-Atlantique.

Cet arrêté prévoit aux points II et III de son article 1<sup>er</sup>, que :

- Aucun aéronef du « chapitre 2 » ne peut être exploité sur l'aérodrome ;
- Aucun aéronef du « chapitre 3 » avec une marge cumulée inférieure à 13 EPNdB ne peut :
  - Atterrir entre 22h et 6h ;
  - Quitter le point de stationnement entre 22h et 6h en vue d'un décollage.

Cet arrêté prévoit également, au point a) du IV de son article 1<sup>er</sup>, la mise en œuvre d'un couvre-feu en programmation, qui consiste en l'interdiction pour les aéronefs d'atterrir ou de quitter leur point de stationnement entre 00h00 et 6h00.

Le point b) du IV de l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté autorise cependant, sous conditions, des mouvements d'aéronefs pendant la période de couvre-feu et plus précisément :

- les vols programmés entre 21h et 23h30 et qui ont été retardés pour des raisons indépendantes de la volonté du transporteur ;
- les vols programmés entre 6h30 et 9h et qui ont été anticipés pour des raisons indépendantes de la volonté du transporteur.

En pratique, toutefois, la notion de « *raisons indépendantes de la volonté du transporteur* » a connu des interprétations divergentes, et une multiplication des contentieux contre les sanctions prononcées par l'ACNUSA à raison de violations du couvre-feu, appelant une nécessaire clarification afin d'améliorer le fonctionnement du couvre-feu en vigueur, ainsi que l'a annoncé le ministre délégué chargé des transports à Nantes le 16 novembre 2023.

En ce sens, un projet d'arrêté a été établi (*production n°3*). Il poursuit trois objectifs : améliorer la lisibilité de la règle, réduire le nombre de vols de nuit réalisés en dépit des règles du couvre-feu, accélérer et faciliter l'instruction des manquements et la procédure de sanction qui s'y rapporte.

Ces dispositions nouvelles, prévues à l'article 1 du projet de texte, complètent le IV de l'article 1 de l'arrêté du 28 septembre 2021 avec l'ajout de trois points c), d) et e).

Le point c) vient préciser le périmètre de la notion de « raisons indépendantes de la volonté du transporteur » en mesure d'exonérer le transporteur de sa responsabilité en prévoyant que :

*« c) Sont notamment considérés comme raisons indépendantes de la volonté du transporteur les événements suivants, survenus au cours d'une même journée d'exploitation, qui, par leur nature, origine, ampleur ou caractère inhabituel, ont pour effet d'affecter l'exploitation normale d'un aéroport ou d'un aéronef ou de perturber la programmation des vols, sauf s'ils auraient pu être évités ou minimisés par des mesures raisonnables prises par le transporteur aérien :*

- 1° Le déroutement d'un vol en raison d'une urgence sanitaire survenue à bord ;*
- 2° Un conflit social ou une manifestation, extérieurs à l'activité du transporteur ;*
- 3° Une instruction d'un service du contrôle de la circulation aérienne modifiant la programmation horaire initiale d'un vol ;*
- 4° Un problème d'ordre technique affectant l'aéronef qui échappe à la maîtrise effective du transporteur ;*
- 5° Un événement susceptible d'affecter la sûreté ou la sécurité d'un vol ;*
- 6° Un événement lié à l'exploitation de l'aéroport de départ ou d'arrivée ou à l'exploitation de l'aéronef au sol ».*

Le point d) prévoit que les services locaux de l'aviation civile sont informés en temps réel d'un potentiel mouvement pendant la période de couvre-feu et peuvent s'y opposer en temps réel lorsque la réglementation est méconnue, soit parce que cet aéronef n'est pas initialement programmé entre 21 heures et 23 heures 30, soit parce que les causes du retard ne relèvent manifestement pas de raisons indépendantes de la volonté du transporteur telles que nouvellement précisées.

En l'absence d'opposition, le mouvement pourra être effectué, sans préjudice toutefois des sanctions administratives qui pourront être prononcées par l'Autorité de

contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA), en application des dispositions de l'article L. 6361-12 du code des transports.

Cette procédure de notification préalable pourra également ouvrir à des décisions de sanction plus sévères de l'ACNUSA, lorsque des aéronefs auront atterri après s'être fait signifier une interdiction.

Le point e) impose aux compagnies de transmettre aux services de l'administration, dans un délai de deux jours ouvrés, les éléments relatifs aux raisons du retard ou de l'anticipation des vols opérés entre minuit et 6 heures. Ces éléments d'information permettront aux services de l'État de mieux apprécier les circonstances et les causes des mouvements d'aéronef réalisés pendant le couvre-feu et d'accélérer le processus de traitement des manquements éventuels à la réglementation, sanctionnés *in fine* par l'ACNUSA.

Ce projet d'arrêté a fait l'objet d'échanges préalables avec l'ensemble des parties prenantes (exploitant de l'aéroport, élus locaux, compagnies aériennes).

Il a été soumis, entre le 5 février et le 25 février 2024, à la consultation du public, en application de l'article L.123-19-1 du code de l'environnement, sans étude d'impact préalable, ceci se justifiant par le fait que ces améliorations rédactionnelles emportent des modifications mineures n'ayant pas vocation à modifier la nature du couvre-feu (*productions n°1 et 2*).

A l'issue de la consultation, 239 contributions ont été traitées. Les observations formulées n'ont pas remis en cause l'économie générale du texte et n'ont donc pas justifié la modification du projet d'arrêté (*production n°4*).

La commission consultative de l'environnement de l'aérodrome de Nantes-Atlantique a rendu un avis favorable le 15 mars 2024 (*production n°5*).

Le 2 avril 2024, l'ACNUSA a rendu un avis favorable sur les points c) et e) du IV de l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté et un avis défavorable sur le point d) du IV de l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté (*production n°6*).

L'arrêté a été adopté le 23 mai 2024 (*production adv. n°1*).

Par une requête n°496.131 du 18 juillet 2024, l'association requérante demande au Conseil d'Etat d'annuler cet arrêté.

C'est dans ces conditions que le ministre chargé des transports vient faire valoir ses observations.

\*   \*  
\*

## **DISCUSSION**

**II.-** **En premier lieu**, la requérante soutient que l'arrêté litigieux serait intervenu à l'issue d'une procédure irrégulière, à défaut d'avoir été précédé d'une étude d'impact selon l'approche équilibrée.

Le moyen sera écarté, dès lors que l'arrêté modificatif ne procède qu'à des « modifications mineures », dont l'adoption n'est pas subordonnée à une étude d'impact préalable, ainsi que le prévoit l'article 6 du règlement n° 598/2014.

**II.1.-** **En droit**, le règlement (UE) n° 598/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 *relatif à l'établissement de règles et de procédures concernant l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports de l'Union, dans le cadre d'une approche équilibrée, et abrogeant la directive 2002/30/CE* fixe les obligations à suivre pour introduire des restrictions d'exploitation liées au bruit dans les principaux aéroports européens.

Son article 6 prévoit que l'adoption de nouvelles restrictions d'exploitation sur les aéroports est précédée d'une évaluation prenant la forme d'une étude d'impact selon l'approche équilibrée conduite conformément aux dispositions du point 2 de l'article 6 du règlement :

*« S'il ressort de l'évaluation visée au paragraphe 1 que de nouvelles mesures de restriction d'exploitation peuvent être nécessaires pour lutter contre les nuisances sonores dans un aéroport, les autorités compétentes veillent à ce que : (...) ».*

Cependant, le c) du point 2 de ce même article 6 prévoit une exception lorsqu'il s'agit de « modifications mineures », en prévoyant que :

*« Les modifications mineures d'ordre technique apportées à ces mesures, sans conséquence réelle en matière de capacité ou d'exploitation, ne sont pas considérées comme de nouvelles restrictions d'exploitation ».*

Il en résulte que les modifications mineures d'ordre technique apportées aux mesures de restrictions d'exploitation n'ont pas à être précédées d'une étude d'impact d'approche équilibrée.

**II.2.- En l'espèce**, pour justifier que l'arrêté du 23 mai 2024 devait être précédé d'une étude d'impact, la requérante soutient que celui-ci « *introduit des dispositions qui auront nécessairement pour conséquence de modifier la teneur du couvre-feu dans le sens d'un affaiblissement des mesures de protection des riverains. Autrement dit, les nouvelles dispositions prévues opèrent un réel aménagement des restrictions d'exploitation antérieures* ».

Cependant, les modifications, exposées ci-avant, introduites par cet arrêté ne modifient sur le fond aucune des restrictions imposées par l'arrêté initial.

Ces modifications visent seulement à en préciser les modalités après deux années de mise en œuvre de la réglementation prise en 2021.

Elles visent en particulier à mettre fin à des interprétations divergentes de la notion de « raisons indépendantes de la volonté du transporteur », qui nuisaient à l'intelligibilité et à l'effectivité de la mesure.

La nature du couvre-feu n'est pas modifiée. Cela reste un couvre-feu en programmation auquel il ne peut être dérogé qu'à la condition que le transporteur satisfasse aux conditions désormais fixées par le c) du IV de l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté modifié.

Les précisions apportées pour l'application de cette mesure n'ont pour objet ni d'accroître, ni de diminuer le niveau d'exigence.

En réalité, l'arrêté modificatif a pour objet de préciser, à droit constant, les anciennes dispositions du b) du IV de l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté initial, en se fondant sur l'interprétation constante qu'en faisait l'ACNUSA.

L'ACNUSA le confirme dans son avis favorable émis le 2 avril 2024 sur ce projet d'arrêté modificatif :

*« La rédaction du futur c) du IV de l'article 1 de l'arrêté du 28 septembre 2021 (...) conforte la jurisprudence forgée par le collège de l'ACNUSA, qui a eu à examiner nombre de dossiers de manquements au couvre-feu nantais. (...) Cette explication du texte synthétise la démarche jurisprudentielle adoptée depuis deux ans par le collège de l'ACNUSA pour appliquer la réglementation qui a instauré un couvre-feu sur l'aéroport de Nantes-Atlantique, de sorte qu'un avis favorable ne peut qu'être émis sur cette rédaction » (production n°6).*



Les autres dispositions de l'arrêté modificatif ne modifient pas non plus la nature du couvre-feu.

Le point d) prévoit l'information en temps réel des services de l'aviation civile sur les potentiels mouvements réalisés au cours du couvre-feu, le point e) met à la charge des compagnies une obligation d'information relative aux raisons expliquant un mouvement réalisé pendant le couvre-feu.

Par conséquent, contrairement à ce que prétend la requérante, l'arrêté modificatif n'avait pas à être préalablement soumis à une étude d'impact selon l'approche équilibrée en application du règlement (UE) n° 598/2014 susmentionné.

\*   \*  
\*

**III.-** En deuxième lieu, la requérante soutient que l'arrêté modificatif du 23 mai 2024 serait illégal en ce que les dispositions qu'il introduit, qui réduiraient les mesures de protection des riverains de l'aéroport de Nantes-Atlantique, seraient contraires aux exigences constitutionnelles, conventionnelles et légales de protection de la santé et de lutte contre les nuisances sonores nocturnes.

Au soutien du moyen, elle se prévaut, par des arguments similaires à ceux soulevés dans les instances n°494.878 et 494.880, de l'insuffisance du couvre-feu prévu par l'arrêté du 28 septembre 2021 et ajoute que les modifications prises par l'arrêté du 23 mai 2024 aggraverait ces insuffisances originelles.

Le moyen sera écarté.

En effet, d'une part, il a été démontré dans le cadre des instances n°494.878 et 494.880 que l'étendue horaire et les modalités du couvre-feu de programmation prévu par l'arrêté initial, édicté après étude d'impact réalisée selon l'approche équilibrée, en application du règlement n° 598/2014, permettent d'atteindre les objectifs fixés en termes de réduction du bruit (*production 7*).

D'autre part, l'arrêté du 23 mai 2024, qui est venu préciser la notion de « *raisons indépendantes de la volonté du transporteur* » pour améliorer le fonctionnement du couvre-feu en vigueur, n'affaiblit pas le dispositif, ni le niveau

d'efficacité du couvre-feu pour réduire les nuisances sonores générées par le trafic aérien la nuit.

Contrairement à ce que soutient la requérante, l'administration a suffisamment encadré et précisé les conditions prévues pour déroger au couvre-feu pour qu'elles ne soient pas considérées comme des « *situations courantes* » qui pourraient survenir de manière fréquente, ni qu'elles puissent « *laisser craindre une acception extensive des cas d'urgence ou mettant en cause la sécurité du trafic aérien* ».

Si les dispositions litigieuses traitent d'événements dont la nature pourrait être considérée comme relevant d'aléas courants dans le secteur de l'aviation (par exemple des mouvements sociaux ou des problèmes d'ordre technique ou liés à l'exploitation de l'aérodrome), elles précisent, cependant, que ces derniers doivent à la fois :

- survenir au cours d'une même journée d'exploitation ;
- affecter l'exploitation normale d'un aérodrome ou d'un aéronef ou perturber la programmation des vols, « *par leur nature, origine, ampleur ou caractère inhabituel* ».

En outre, les compagnies aériennes doivent prouver qu'elles ont mis en œuvre les mesures attendues, selon les standards de la profession, pour éviter ou minimiser leur retard ou leur anticipation horaire (« *sauf s'ils auraient pu être évités ou minimisés par des mesures raisonnables prises par le transporteur aérien* »).

Par conséquent, contrairement à ce que soutient la requérante, l'exemption du couvre-feu ne saurait être motivée « *par la commodité d'usage des compagnies aériennes et des passagers* ».

Par ailleurs, pour arguer de ce que l'arrêté modificatif est davantage permissif que l'arrêté de 2021, la requérante prétend que l'utilisation du terme « *notamment* » laisserait « *envisager de nombreuses autres circonstances qui pourraient être invoquées par les compagnies aériennes ou par la DGAC pour limiter l'effectivité du couvre-feu* ».

Cependant, d'une part, la notion de « *raisons indépendantes de la volonté* » ne peut pas, par nature, être explicitée de manière exhaustive et définitive. Et il appartiendra à l'ACNUSA d'interpréter les autres cas de figure qui pourraient, le cas échéant, être regardés comme constitutifs de « *raisons indépendantes de la volonté du transporteur les événements suivants, survenus au cours d'une même journée d'exploitation, qui, par leur nature, origine, ampleur ou caractère inhabituel, ont pour*

*effet d'affecter l'exploitation normale d'un aéroport ou d'un aéronef ou de perturber la programmation des vols ».*

D'autre part, en définissant précisément les contours de cette notion, le pouvoir réglementaire a entendu créer un standard d'exigence de cette mesure de telle sorte que toute autre raison supposément indépendante de la volonté du transporteur devra être jugée, par l'ACNUSA sous le contrôle du juge administratif, à l'aune de ce standard.

La volonté de l'administration d'encadrer strictement les vols de nuit et de protéger la santé des riverains des aéroports s'illustre également par les autres modifications introduites par l'arrêté de 2024<sup>1</sup>, en vertu desquelles les services locaux de l'aviation sont désormais informés en temps réel d'un potentiel mouvement pendant la période de couvre-feu et peuvent s'y opposer en temps réel lorsque la réglementation est méconnue. Cette procédure pourra ouvrir à des décisions de sanction plus sévères de l'ACNUSA, lorsque des aéronefs auront atterri ou décollé après s'être fait signifier une interdiction.

Enfin, conformément aux règles fixées par l'article 5 du règlement européen précité et en complément des restrictions imposées sur la plateforme nantaise, l'État poursuit son action de lutte contre les nuisances sonores par la voie d'un dialogue constant avec l'ensemble des parties prenantes.

Le plan de prévention du bruit dans l'environnement (PPBE) de l'aéroport de Nantes-Atlantique pour la période 2025-2029, qui est en cours d'élaboration, liste d'autres mesures concrètes à venir qui permettront de réduire davantage les nuisances, avec notamment l'engagement des compagnies à renouveler leur flotte tout au long de cette période et une réflexion sur l'évolution des procédures de navigation aérienne susceptibles de réduire le bruit des aéronefs au décollage et à l'atterrissage.

Un suivi de ces mesures sera assuré par l'État, la commission consultative de l'environnement (CCE) de l'aéroport de Nantes-Atlantique et l'ACNUSA.

S'il devait apparaître que les mesures en vigueur ne permettaient pas de résoudre suffisamment efficacement le problème des nuisances sonores sur la plateforme de Nantes-Atlantique, l'autorité compétente pourra décider d'initier une nouvelle étude d'impact en approche équilibrée, afin d'envisager, le cas échéant, l'introduction de nouvelles mesures de restriction d'exploitation.

---

<sup>1</sup> Ajout du d) au IV de l'article 1 de l'arrêté du 28 septembre 2021.

Pour l'ensemble de ces raisons, ce second moyen sera écarté et la requête sera rejetée.



**PAR CES MOTIFS**, le ministre chargé des transports conclut qu'il plaise au Conseil d'Etat de :

- **REJETER** la requête ;
- **METTRE A LA CHARGE** de l'association requérante une somme de 2.000 euros, au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Pour la **SCPLYON-CAEN & THIRIEZ**

Antoine. LYON-CAEN,

Thomas LYON-CAEN,

Frédéric THIRIEZ

L'un d'eux,

**Productions :**

- 1 – consultation du public
- 2 – synthèse de la consultation du public
- 3 – projet d'arrêté
- 4 – conclusion de la consultation du public
- 5 – avis de la CCE du 15 mars 2024
- 6 – avis de l'ACNUSA
- 7 – mémoire en défense instance n°494.878 et 494.880