

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

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 les requêtes n°494.878 et 494.880
(lien avec la requête n°496.131)**

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 « 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.

A l'issue de cette procédure, 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 1er, que :

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

Il prévoit également, au point IV de son article 1^{er}, 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 00h et 6h00.

Le point b) du IV de l'article 1^{er} 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.

Cet arrêté est entré en vigueur le 8 avril 2022.

II.- Par un courrier du 31 janvier 2024, l'association COCETA a demandé au ministre chargé des transports de renforcer les restrictions d'exploitation concernant les vols de nuit au sein de l'aérodrome de Nantes-Atlantique (*instance n°494.878, production adv. n°2*).

Dans le détail, elle lui demandait, d'une part :

- d'abroger le a) du IV de l'article 1^{er} de l'arrêté prévoyant un couvre-feu entre 0 heure et 6 heures, en tant que l'amplitude horaire de couvre-feu est inférieure à 8 heures en semaine et à 9 heures le week-end ;
- d'abroger le b) du IV de l'article 1^{er} de l'arrêté ;
- d'abroger la « décision de la DSAC, révélée par la publication du bilan de la DGAC d'avril 2023, de ne transmettre aucun procès-verbal à l'ACNUSA lorsque le vol de nuit a eu lieu avant 0h05 ou après 5h55 ».

Et d'autre part :

- d'assurer la publication mensuelle des données de suivi du couvre-feu incluant, pour chaque mouvement détecté, la date, l'heure précise, le transporteur, l'aéronef et sa trajectoire de vol ;
- de porter le montant du plafond des amendes administratives susceptibles d'être prononcées par l'ACNUSA, en application de l'article L.6361-13 du code des transports, à raison de la méconnaissance des restrictions des vols de nuit, à hauteur de 100.000 euros et de prévoir que le produit des amendes sera affecté au fonds de compensation de Nantes-Atlantique.

Une décision implicite de rejet est née du silence gardé par le ministre pendant deux mois.

C'est la décision attaquée dans l'instance n°494.878.

III.- Par un deuxième courrier du 31 janvier 2024, l'association COCETA a demandé au préfet de la Loire-Atlantique de réaliser une nouvelle étude d'impact selon l'approche équilibrée en vue de renforcer les restrictions d'exploitation concernant les vols de nuit sur l'aérodrome de Nantes-Atlantique (*instance n°494.880, production adv. n°2*).

Cette demande tire les conséquences de sa demande d'abrogation adressée au ministre du a) du point IV de l'article 1^{er} de l'arrêté du 28 septembre 2021 en tant qu'il prévoit, selon la requérante, une amplitude horaire de couvre-feu insuffisante, devant conduire à l'introduction de nouvelles restrictions d'exploitation, ce qui implique

alors, en application de l'article 6 du règlement n°598/2014, qu'une nouvelle étude d'impact d'approche équilibrée soit réalisée.

Le silence gardé par le préfet a fait naître une décision de rejet.

Cette décision est celle attaquée dans l'instance n°494.880.

Ce sont les requêtes sur lesquelles le ministre entend, par les présentes, faire valoir ses observations.

IV.- Concomitamment à ces demandes, le ministre a mis en œuvre une procédure de modification de l'arrêté du 28 septembre 2021 visant :

- d'une part, à clarifier la notion de « raisons indépendantes de la volonté du transporteur » prévue au b) du point IV de l'article 1 de l'arrêté ;
- et, d'autre part, à compléter le dispositif en imposant aux transporteurs aériens de notifier au ministre chargé de l'aviation civile d'une part, les vols susceptibles d'être opérés pendant la période nocturne et, d'autre part, les motifs des mouvements réalisés pendant la période nocturne dans un délai de deux jours ouvrés.

Dans cette perspective, un projet d'arrêté a été soumis à la consultation du public entre le 5 et le 25 février 2024, en application de l'article L.123-19-1 du code de l'environnement.

La commission consultative de l'environnement de l'aérodrome de Nantes-Atlantique et l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires ont chacune rendu un avis.

A l'issue de cette procédure, est intervenu l'arrêté du 23 mai 2024 modifiant l'arrêté du 28 septembre 2021 portant restriction d'exploitation de l'aérodrome de Nantes Atlantique.

C'est l'arrêté attaqué par une requête enregistrée sous le n°496.131 qui fera l'objet, de la part du ministre chargé des transports, d'une réponse par un mémoire distinct.

* *
*

DISCUSSION

V.- **En premier lieu**, pour contester le refus implicite opposé par le ministre d'abroger les points a) et b) du IV de l'article 1^{er} de l'arrêté du 28 septembre 2021, l'association requérante soutient que ces dispositions réglementaires seraient illégales, en raison :

- de l'amplitude horaire de la période de couvre-feu (entre 00h00 et 6h00) qui serait insuffisante pour protéger de façon effective la santé des riverains de l'aérodrome (point a du IV) ;
- de la mise en œuvre d'un « couvre-feu en programmation », qui consiste à interdire aux compagnies aériennes de programmer des vols commerciaux entre minuit et 6 heures tout en permettant certains mouvements retardés ou anticipés, sous certaines conditions particulières dûment encadrées (notamment au regard de la plage de programmation et des raisons pour lesquelles le vol peut avoir lieu qui doivent être « indépendantes de la volonté du transporteur aérien »), et non un « couvre-feu strict » prohibant tout mouvement sauf dérogation exceptionnelle (point b du IV).

Le moyen n'est pas fondé.

* *
*

V.1.- **En droit**, le cadre juridique exposé par la requête mérite d'être précisé sur plusieurs points.

C'est à juste titre que la requérante fait valoir que la protection de la santé constitue un objectif à valeur constitutionnelle qui s'impose à l'administration en application de l'article 11 du préambule de la Constitution de 1946, ce qui, dans le domaine du transport aérien, justifie que l'administration prenne des mesures pour limiter les nuisances sonores engendrées par le trafic aérien.

Ces mesures de protection recouvrent plusieurs facettes comprenant une politique de l'urbanisme adaptée, des dispositifs d'aide à l'insonorisation des logements situés autour des aéroports, l'interdiction des aéronefs les plus bruyants, l'instauration

de catégories de restrictions d'exploitation différenciées selon le niveau de bruit des aéronefs, la prescription de procédures de départ et d'atterrissage propres à chaque aéroport étudiées pour diminuer les nuisances sonores, ou encore l'instauration d'une période de couvre-feu.

Cette action en faveur de la protection de la santé des riverains s'insère dans un cadre juridique plus global.

L'administration est également tenue de respecter la liberté d'entreprendre qui découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen laquelle, revêt également une valeur constitutionnelle. Il s'agit donc pour l'administration de concilier ces impératifs constitutionnels en adoptant une réglementation équilibrée.

Le droit européen, qui encadre spécifiquement la question de la gestion des nuisances sonores aériennes, impose précisément aux États-membres d'élaborer des réglementations équilibrées tenant compte de ces deux impératifs.

Le 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 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 1^{er} dispose que l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit s'effectue selon « l'approche équilibrée » :

« 1. Le présent règlement fixe, lorsqu'un problème de bruit a été identifié, des règles concernant la procédure à suivre pour introduire, de façon cohérente, des restrictions d'exploitation liées au bruit, aéroport par aéroport, de façon à contribuer à l'amélioration de l'environnement sonore et à limiter ou réduire le nombre des personnes souffrant des effets potentiellement nocifs des nuisances sonores liées au trafic aérien, conformément à l'approche équilibrée ».

Cette « approche équilibrée » de la gestion du bruit a été élaborée par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI).

Cette approche tend à ce que soient évalués « le coût et les avantages probables des diverses mesures qui peuvent être prises et, sur la base de cette évaluation, l'adoption de celles qui visent à apporter le maximum de gains environnementaux dans

les meilleures conditions d'économie et d'efficacité » (appendice C de la résolution A37-18 de l'Assemblée de l'OACI).

L'article 2 « définition » du règlement européen précité définit cette approche comme visant à ce que soient « *examinées de façon cohérente les diverses mesures disponibles, à savoir :*

- *la réduction à la source des nuisances sonores liées au trafic aérien,*
- *l'aménagement et la gestion du territoire,*
- *les procédures d'exploitation dites « à moindre bruit »*
- *et les restrictions d'exploitation, en vue de traiter le problème du bruit de manière économiquement efficiente, aéroport par aéroport¹ ».*

L'article 5 du même règlement, relatif aux *règles générales relatives à la gestion des nuisances sonores liées au trafic aérien*, prévoit que : « *Les États membres veillent à ce que soit adoptée l'approche équilibrée en ce qui concerne la gestion des nuisances sonores liées au trafic aérien dans les aéroports où un problème de bruit a été identifié* ».

A cette fin, « *les États membres veillent à ce que :*

- a) *l'objectif de réduction du bruit pour l'aéroport concerné, en tenant compte, le cas échéant, de l'article 8 et de l'annexe V de la directive 2002/49/CE, soit défini ;*
- b) *les mesures envisageables pour réduire les répercussions des nuisances sonores soient déterminées ;*
- c) *le rapport coût-efficacité probable des mesures d'atténuation du bruit soit évalué de manière approfondie ;*
- d) *les mesures, compte tenu de l'intérêt public en matière de transport aérien en ce qui concerne les perspectives de développement de leurs aéroports, soient sélectionnées sans nuire à la sécurité ; (...)* ».

L'article 6 du même règlement relatif aux *règles relatives à l'évaluation du bruit* prévoit que « *1. Les autorités compétentes veillent à ce que les nuisances sonores dans les aéroports relevant de leur responsabilité soient régulièrement évaluées, conformément à la directive 2002/49/CE et à la législation applicable au sein de chaque État membre (...)* ».

Et ajoute que :

¹ Les retours à la ligne ont été ajoutés

« 2. 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 :

- a) la méthode, les indicateurs et les informations prévus à l'annexe I soient appliqués de façon à tenir dûment compte de la contribution de chaque type de mesure dans le cadre de l'approche équilibrée, avant que des restrictions d'exploitation ne soient introduites ;
- b) au niveau requis, une coopération technique soit mise en place entre les exploitants d'aéroports, les exploitants d'aéronefs et les prestataires de services de navigation aérienne, afin d'examiner les mesures destinées à atténuer le bruit. Les autorités compétentes veillent également à ce que les riverains, ou leurs représentants, ainsi que les autorités locales concernées soient consultés, et que des informations techniques sur les mesures d'atténuation du bruit leur soient fournies ;
- c) le rapport coût-efficacité de toute nouvelle restriction d'exploitation soit évalué, conformément à l'annexe II. 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 (...) ».

L'annexe II relative à l'évaluation du rapport-coût efficacité des restrictions d'exploitation liées au bruit, à laquelle le point c) de l'article 6 du règlement renvoie prévoit pour sa part que :

« Le rapport coût-efficacité des restrictions d'exploitation liées au bruit envisagées sera évalué en tenant compte des éléments ci-après, dans la mesure du possible, de manière chiffrée :

- 1. l'amélioration escomptée en matière de bruit des mesures envisagées, présentes et à venir ;
- 2. la sécurité des opérations aériennes, y compris les risques pour les tiers ;
- 3. la capacité de l'aéroport ;
- 4. les effets sur le réseau aérien européen (...) ».

La méthode imposée par le droit européen reflète ainsi bien cette nécessaire conciliation entre droit à la protection de la santé et liberté d'entreprendre.

En application de ce règlement, les articles R.* 6360-1 et suivants du code des transports, modifiés en dernier lieu par le décret n°2023-375 du 16 mai 2023 relatif à la lutte contre les nuisances sonores aéroportuaires, sont venus préciser au plan

réglementaire les modalités d'introduction de nouvelles restrictions d'exploitation liées au bruit.

Ainsi, l'article R.* 6360-1 du code des transports prévoit que : « *L'adoption de restrictions d'exploitation sur les aérodromes visés à l'article L. 6360-1, au sens du point 6 de l'article 2 du 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, est précédée d'une évaluation dite « étude d'impact selon l'approche équilibrée » conduite conformément aux dispositions du point 2 de l'article 6 du règlement précité, sous l'autorité du préfet coordonnateur mentionné à l'article R. 571-68 du code de l'environnement.* »

Cette étude d'impact selon l'approche équilibrée a ainsi pour objet d'évaluer si des restrictions d'exploitation de l'activité aérienne sur la plateforme permettraient d'atteindre les objectifs de réduction du bruit fixés préalablement pour répondre au problème de bruit identifié lors de l'évaluation régulière des nuisances sonores, conformément à la directive 2002/49/CE du 25 juin 2002 *relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement* et si les mesures envisagées sont proportionnées au regard des conséquences économiques et sociales qui découleront de leur éventuelle adoption.

Les articles R. 6360-2 et R. 6360-3 du même code prévoient ensuite les modalités de consultation des parties intéressées, de publication de l'étude d'impact équilibrée et d'édiction de l'arrêté pris après l'étude d'impact, notamment.

V.2.- En l'espèce, à la suite de l'abandon du projet de construction d'un aéroport à Notre-Dame-des-Landes, l'Etat a lancé une concertation préalable sur le réaménagement de l'aéroport de Nantes-Atlantique, dans le cadre de laquelle a notamment été affirmée la nécessité de protéger les populations riveraines de l'aéroport ainsi que les populations survolées contre les nuisances sonores aériennes.

La volonté de l'administration de mener de nouvelles actions en vue de maîtriser les nuisances sonores et limiter la gêne sonore ressentie par les riverains de l'aérodrome de Nantes-Atlantique a aussi été inscrit au plan de prévention du bruit dans l'environnement (PPBE), qui était en cours d'adoption pour Nantes-Atlantique, pour la période 2020-2024. Une des actions listées dans ce PPBE (action identifiée « R1 ») prévoit la « *réalisation d'une étude d'approche équilibrée concernant la mise en œuvre d'un couvre-feu interdisant la programmation des vols entre minuit et 6h* ».

En application du règlement (UE) N° 598/2014, et afin de répondre aux attentes des parties prenantes, l'État s'est donc engagé dans la réalisation d'une étude d'impact selon l'approche équilibrée (*production adv. n°4*).

Cette étude d'impact selon l'approche équilibrée expose, à titre préliminaire, la notion « d'approche équilibrée » et son cadre juridique.

➤ Elle expose ensuite que, à l'issue des différents entretiens menés avec les parties prenantes au sens du règlement européen, les objectifs de réduction de bruit, fixés conformément au a) du point 2 de l'article 5 du règlement, étaient les suivants :

- « Une réduction significative des populations exposées aux nuisances sonores générées par l'aérodrome de Nantes-Atlantique par rapport à la situation observée actuellement et à son évolution prévisible en l'absence de nouvelle mesure ;
- Cette réduction doit être particulièrement prononcée sur la période nocturne, sans pour autant reporter le niveau de bruit sur la journée ;
- En particulier, la baisse d'au moins la moitié du nombre de personnes exposées à un niveau de bruit supérieur à 50 dB(A) pendant la nuit (Baisse de l'indicateur L_{night} ou L_n) ;
- La réduction des impacts sanitaires évalués, à savoir la baisse de la forte gêne et des fortes perturbations du sommeil ». (*production adv. n°4, p.3*)

➤ Pour atteindre cet objectif de réduction du bruit, deux scénarios combinant des mesures de restrictions ont été étudiés, conformément au b) du point 2 de l'article 5 du règlement.

Ces deux scénarios, dénommés A et B, prévoient un durcissement des restrictions en vigueur dans l'arrêté du 24 avril 2006 modifié avec une interdiction des aéronefs certifiés chapitre 3 avec une marge cumulée inférieure à 13 EPNdB d'atterrir ou de quitter le point de stationnement en vue d'un décollage entre 22h et 6h.

Ces scénarios prévoient également l'instauration d'une période de couvre-feu d'une même amplitude horaire, entre 00h et 6h00, mais dont les modalités diffèrent.

Le scénario A prévoit un couvre-feu avec une « Interdiction des vols programmés entre 24h et 6h », quand le scénario B prévoit un couvre-feu avec une « Interdiction stricte des vols entre 24h et 6h ».

Le couvre-feu dit « programmé » prévu par le scénario A consiste à interdire aux compagnies aériennes de programmer des vols commerciaux entre minuit et 6 heures et incite les compagnies aériennes à programmer leurs vols avec une marge suffisante pour respecter la plage horaire de restriction.

Ce scénario permet toutefois à certains mouvements retardés ou anticipés, d'être réalisés durant cette même plage horaire, sous réserve de respecter certaines conditions particulières. C'est le scénario qui correspond à ce qui sera prévu au point b) du IV de l'article 1^{er} de l'arrêté du 28 septembre 2021, qui prévoit qu'il n'est pas fait obstacle :

« à l'atterrissage et au décollage des aéronefs effectuant :
- des vols programmés entre 21 heures et 23h30 et qui ont été retardés pour des raisons indépendantes de la volonté du transporteur ;
- des vols programmés entre 6 h 30 et 9 heures et qui ont été anticipés pour des raisons indépendantes de la volonté du transporteur ».

Ce couvre-feu diffère d'un couvre-feu « strict » qui interdit purement et simplement tous les vols durant la période visée, sauf exemption et dérogation exceptionnellement accordée.

Afin de ne pas surestimer ou sous-estimer les impacts sociaux-économiques, l'étude d'impact envisage aussi des scénarios variants (A** et B**) qui prennent en compte les mesures d'adaptation qui pourraient être mises en place par les compagnies selon le scénario retenu, c'est à dire :

- s'adapter en changeant d'avion (pour les marges acoustiques) ;
- s'adapter en changeant d'horaire (pour le couvre-feu) ;
- ne pas s'adapter (supprimer le vol et le vol complémentaire aller ou retour).

Ces modalités permettent de déterminer au plus près le scénario répondant aux objectifs de réduction de bruit et ayant le meilleur ratio coût/efficacité.

La synthèse de l'analyse est exposée aux pages 4 à 7 du résumé non technique de l'étude d'impact d'approche équilibrée (*production adverse n°4*).

V.3.- Il en résulte que chacun des deux scénarios (A) et (B) permet d'atteindre les objectifs de réduction de bruit qui ont été fixés :

« Le scénario A, qui combine interdiction des aéronefs certifiés conformément aux normes mentionnées au chapitre 3, avec une marge

cumulée inférieure à 13 EPNdB, entre 22h et 6h et l'interdiction des vols programmés entre 24h et 6h permet de :

- *Préserver l'aéroport d'opérations d'aéronefs moins performants sur le plan acoustique sur cette période nocturne ;*
- *Réduire durablement et significativement les nuisances sonores en période nocturne, et notamment, faire baisser de moitié le nombre de personnes exposées à un niveau de bruit supérieur à 50 dB(A) pendant la nuit (baisse de 53 % du Ln) ;*
- *Maîtriser les impacts socio-économiques des mesures envisagées à l'échelle du territoire ;*

Il permet donc d'atteindre les objectifs de réduction de bruit fixés pour cette étude, en application du règlement européen.

Le scénario B, qui combine quant à lui l'interdiction des aéronefs certifiés conformément aux normes mentionnées au chapitre 3, avec une marge cumulée inférieure à 13 EPNdB, entre 22h et 6h et l'interdiction stricte ou couvre-feu entre 24h et 6h permet également d'atteindre ces objectifs.

Les deux combinaisons de mesures retenues pour cette étude permettraient donc de parvenir aux objectifs fixés ».

Les données relatives à la réduction des impacts acoustiques sont synthétisées à la page 7 de la synthèse de l'étude d'impact (*production adv. n°4*).

Il en résulte notamment que le nombre de personnes exposées à un bruit aérien la nuit (Ln) supérieur à 50 dB passe, avec le scénario A, de 2 109 à 982 (-53,4%), avec le scénario A**, à 952 personnes (-54,9%), avec le scénario B à 698 personnes (-66,9%) et avec le scénario B** à 816 personnes (-61,3%).

Le nombre de personnes affectées par de fortes perturbations du sommeil dans la population exposée à un bruit aérien la nuit (Ln) compris entre 55 et 75 dB passe, dans le scénario A, de 495 à 230 (-53,5%), dans le scénario A** à 952 personnes (-54,9%), dans le scénario B à 698 personnes (-66,9%) et dans le scénario B** à 816 personnes (-61,3%).

Dans son avis du 6 septembre 2021, l'ACNUSA n'a pas formulé d'observations relatives à l'amplitude horaire du couvre-feu mis en place sur l'aérodrome. Les motifs de son avis défavorable ne sont pas liés au a) du point IV de l'arrêté qui porte sur ce point (*production adv. n°6*).

La commission consultative de l'environnement de l'aéroport de Nantes-Atlantique a rendu un avis favorable sur le projet d'arrêté étudié. Les débats menés au sein de cette commission rappelaient que « *le couvre-feu en programmation entre minuit et 6 heures correspond à la proposition exprimée par les maires de la métropole en janvier 2019 et débattue lors de la concertation préalable à l'été 2019* ». L'un de ses membres a évoqué son souhait « *d'une clause de revoyure pour la période 6h et 7h* ».

En revanche, le fait que l'amplitude horaire du couvre-feu de programmation entre minuit et 6 heures satisfait aux objectifs de diminution des nuisances sonores fixés en concertation avec les parties prenantes n'est pas remis en cause (*production n°1*).

Enfin, le bilan effectué par la DGAC à l'occasion du premier anniversaire de l'entrée en vigueur de l'arrêté rappelle que « *La mise en place d'un couvre-feu constituait une attente forte et unanime exprimée lors de la concertation préalable de 2019. La plage horaire retenue est conforme au consensus pour le territoire exprimé par Nantes Métropole et les 24 maires de Nantes Métropole au sujet des vols de nuit* » et ne fait pas le constat d'une insuffisance de l'amplitude horaire de la période de couvre-feu pour atteindre les objectifs de réduction des bruits de nuit qui ont été fixés (*production adv. n°7*).

Il s'en évince que l'amplitude horaire du couvre-feu permet d'atteindre les objectifs fixés en termes de réduction du bruit.

Pour ces raisons, les griefs relatifs à l'amplitude horaire de la période de couvre-feu (a) du point IV de l'article 1^{er} de l'arrêté du 28 septembre 2021 seront écartés.

V.4.- Conformément au règlement européen précité, les scénarios ont ensuite été comparés **du point de vue de leur impact socio-économique.**

A cet égard, le scénario A a été évalué comme nettement moins impactant que le scénario B :

« Cependant les impacts socio-économiques d'une interdiction stricte sont bien plus importants que ceux d'une interdiction des vols programmés, ce qui fait la différence majeure entre les 2 scénarios.

En effet, alors que l'impact d'une interdiction des vols programmés (avec ou sans adaptation des compagnies) sur l'activité sur et autour de la plateforme est évalué à une perte allant de 650 emplois (ETP) à 1 800 emplois (ETP) et une perte d'activité économique allant de 50 millions d'euros à 120 millions

d'euros, l'impact d'une interdiction stricte des vols (avec ou sans adaptation) est évalué à une perte allant de 1 050 emplois (ETP) à 3 000 emplois (ETP) et une perte d'activité économique allant de 70 millions d'euros à 190 millions d'euros. Soit une différence allant de 400 ETP à 1 200 ETP et près de 20 à 70 millions d'euros de perte d'activité économique ».

Ces chiffres se retrouvent dans le tableau de synthèse des données analysées de l'étude d'impact (*production adv. n°4, p.7*).

L'étude d'impact selon l'approche équilibrée, réalisée conformément aux règles fixées par le règlement (UE) n°598/2014, conduisait donc à privilégier le scénario A.

Il ne peut donc être utilement reproché à l'arrêté attaqué de prévoir un couvre-feu programmé selon les modalités prévues au b) du point IV de son article 1^{er}, qui correspond au scénario A de l'étude d'impact.

➤ Par ailleurs, il sera ajouté que l'arrêté du 28 septembre 2021 a été modifié sur ce point par l'arrêté modificatif du 23 mai 2024 afin d'améliorer la lisibilité de la règle en précisant le périmètre de la notion de « raisons indépendantes de la volonté du transporteur », qui est susceptible d'exonérer le transporteur de sa responsabilité :

« 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 ».

Sur ce point, le ministre renvoie à ses observations produites dans l'instance n°496.131.

Dans ces conditions, les critiques développées à l'encontre de l'arrêté du 28 septembre 2021 en tant qu'il autorise, dans certaines conditions, les vols retardés ou anticipés « *pour des raisons indépendantes de la volonté du transporteur* » sont rendues caduques du fait de l'entrée en vigueur de l'arrêté du 23 mai 2024 et, pour cette raison également, vouées au rejet.

Le premier moyen, pris en l'ensemble de ses branches, sera écarté.

* *
*

VI.- **En deuxième lieu**, la requête soutient que la décision du ministre serait illégale en ce qu'elle ferait obstacle à la pleine effectivité des restrictions d'exploitation prévues par l'arrêté du 28 septembre 2021 modifié, cela pour plusieurs raisons.

VII.- **Premièrement**, elle soutient que l'application de l'arrêté du 28 septembre 2021 serait illégale en ce qu'elle ne permet pas d'assurer l'effectivité du couvre-feu imposé sur la plateforme, en raison de la liberté prise par la Direction de la Sécurité de l'Aviation Civile (DSAC) de ne transmettre aucun procès-verbal à l'ACNUSA lorsque le vol de nuit a eu lieu avant 00h05 ou après 5h55, c'est-à-dire dans une période de 5 minutes précédant ou suivant le début et la fin de la période de couvre-feu.

L'administration ne conteste pas l'existence d'une telle tolérance. Au contraire, elle fait preuve de transparence en écrivant clairement dans le bilan effectué à l'occasion du premier anniversaire de l'entrée en vigueur de l'arrêté que :

« Le respect du couvre-feu est contrôlé quotidiennement par les services de la DSAC (...) a posteriori et de manière systématique : tout vol opéré durant le couvre-feu fait l'objet d'une analyse conduisant à un relevé de manquement environnemental, qui est transmis à l'ACNUSA (...) pour instruction, en dehors des cas de vols exemptés et des vols réalisés dans une tolérance de 5 minutes autour de la plage horaire du couvre-feu » (production adv. n°7, p.6).

Pour autant, cette tolérance n'est pas spécifique à l'aéroport de Nantes-Atlantique et recueille l'assentiment de l'ACNUSA.

Cette pratique usuelle est effectivement rendue nécessaire pour assurer la sécurité du transport aérien, en évitant notamment que les commandants de bord ne soient incités à contrevenir aux règles de sécurité liées aux vitesses d'approche à l'atterrissage pour atterrir plus tôt afin échapper à une sanction de l'ACNUSA pour non-respect du couvre-feu.

Elle permet aussi d'éviter tout débat entre le commandant de bord et les services du contrôle aérien, afin que les échanges radio ne servent pas à discuter des horaires de départ ou d'arrivée, mais soient réservés aux échanges indispensables à la sécurité aérienne.

Enfin, il faut ajouter que la pratique de la DSAC ne vise pas à réduire le nombre de violations du couvre-feu susceptibles d'être sanctionnées par l'ACNUSA. En témoigne, par exemple, le fait que, entre le 8 avril 2022 (entrée en vigueur de l'arrêté) et le 2 juillet 2024 (date de la dernière séance de l'ACNUSA), sur l'ensemble des procès-verbaux transmis par la DSAC à l'ACNUSA, 10 ont donné lieu à un classement sans suite prononcé en application de l'article R.6361-3 du code des transports et 143 à une absence de sanction (*productions n°2 et 3*).

Partant, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions de la requête dirigées contre la « *décision de la DSAC révélée par la publication du bilan de la DGAC d'avril 2023 de ne transmettre aucun procès-verbal à l'ACNUSA lorsque le vol de nuit a eu lieu avant 0h05 ou après 5h55* ».

* *
*

VIII.- Deuxièmement, la requérante soutient que le refus du ministre « d'assurer la publication mensuelle des données de suivi du couvre-feu incluant, pour chaque mouvement détecté, la date, l'heure précise, le transporteur, l'aéronef et sa trajectoire de vol » ferait également obstacle à la pleine effectivité des restrictions d'exploitation prévues par l'arrêté du 28 septembre 2021.

Le moyen sera écarté.

Le point 3 de l'article 6 du règlement n°598/2014 prévoit que les États-membres :

« (...) veillent à ce que des informations pertinentes soient mises gratuitement à la disposition des riverains des aéroports et des autorités

locales concernées, et à ce que ces informations soient facilement et rapidement accessibles.

4. Ces informations pertinentes peuvent comprendre :

- a) dans le respect du droit national, des informations relatives aux violations présumées dues à des modifications des procédures de vol, au regard de leur incidence et des raisons qui ont motivé ces modifications ;*
- b) les critères généraux appliqués lors de la répartition et de la gestion du trafic dans chaque aéroport, dans la mesure où ces critères peuvent avoir des répercussions sur l'environnement ou sur les nuisances sonores ; et*
- c) les données collectées par les systèmes de mesure du bruit, si elles existent ».*

La réglementation française ne méconnaît pas ces exigences.

L'article R. 124-5 du code de l'environnement prévoit que « *les données ou résumés des données recueillis par les autorités publiques dans le cadre du suivi des activités ayant ou susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement doivent faire l'objet d'une décision publique au sens de l'article L. 124-8* ».

Dans ce cadre et comme l'indique la requérante, l'article 5 de l'arrêté du 28 septembre 2021 modifié prévoit qu'un « *bilan des mouvements effectués [au titre des dérogations au couvre-feu] est présenté, par les services de l'aviation civile, lors de chaque réunion de la commission consultative de l'environnement de l'aérodrome de Nantes-Atlantique* ». La diffusion de la teneur des informations souhaitées par la requérante est ainsi réalisée par la direction de la sécurité de l'aviation civile-Ouest (DSAC-O) lors de chaque réunion de la commission consultative de l'environnement de l'aérodrome de Nantes Atlantique et rendue publique sur le site internet de la préfecture de la Loire-Atlantique².

L'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA) garantit également l'accès à l'information des riverains dans le cadre de ses missions :

- en procédant, en vertu de l'article L.6361-7 du code des transports, à la publication des données relatives à l'ensemble des sanctions infligées (publication qui a par ailleurs été contestée par plusieurs compagnies aériennes,

² <https://www.loire-atlantique.gouv.fr/Actions-de-l-Etat/Grands-projets/Aeroport-Nantes-Atlantique/Comite-permanent-de-la-CCE/Comite-permanent-de-la-CCE-de-Loire-Atlantique#:~:text=Le%20comit%C3%A9%20permanent%20de%20la,le%20pr%C3%A9sident%20de%20la%20commission.>

par des requêtes accueillies par une série de jugements du tribunal administratif de Paris, jugements qui seront par la suite infirmés en appel ; v. par ex, CAA Paris, 3 octobre 2023, req. n°21PA05149) ;

- en rendant un rapport faisant état de la synthèse des informations et propositions émises par l'ensemble des parties concernées par la pollution atmosphérique liée à l'exploitation des aéroports ou le bruit lié aux aéroports et aux trajectoires de départ, d'attente et d'approche chaque année, synthèse à laquelle peuvent être ajoutés avis et recommandations, en application de l'article L. 6361-5 du code des transports.

En revanche, la demande de la requérante visant à avoir, en plus de tout cela, accès « *de façon mensuelle, aux données de suivi du couvre-feu incluant, pour chaque mouvement détecté, la date, l'heure précise, le transporteur, l'aéronef et sa trajectoire de vol* » ne peut être satisfaite, dès lors qu'aucune règle (interne ou européenne) n'impose à l'administration de procéder à une diffusion régulière et automatique de ces informations avec un tel degré de détail.

Le moyen sera donc écarté.

* *
*

IX.- Troisièmement, sur la question du montant des amendes susceptibles d'être prononcées et de leur affectation budgétaire.

La requérante soutient, dans un premier temps, que l'effectivité du couvre-feu serait fragilisée par le « trop faible montant » des amendes susceptibles d'être prononcées par l'ACNUSA, de sorte qu'en ne faisant pas droit à sa demande de relèvement de leur montant plafond, le ministre a commis une erreur de droit qui entache sa décision d'illégalité.

Mais, comme elle en convient, ce plafond n'est pas fixé par le pouvoir réglementaire, mais par la loi, à savoir l'article L. 6361-13 du code des transports qui fixe un plafond d'un montant de 40 000 euros pour une infraction aux mesures de restriction des vols de nuit commise par une personne morale :

« les amendes administratives mentionnées à l'article L. 6361-12 ne peuvent excéder, par manquement constaté, un montant de 1 500 € pour une personne physique et de 20 000 € pour une personne morale. S'agissant des

personnes morales, ce montant maximal est porté à 40 000 € lorsque le manquement concerne :

1° Les restrictions permanentes ou temporaires d'usage de certains types d'aéronefs en fonction de leurs émissions atmosphériques ou de la classification acoustique ;

2° Les mesures de restriction des vols de nuit ».

Par conséquent, le ministre n'est pas compétent pour modifier ce plafond fixé par la loi.

Par ailleurs, il peut être fait observer que cette demande visant à revoir le plafond des amendes prononcées par l'ACNUSA en cas de manquement au couvre-feu n'apparaît, à ce stade, pas indispensable.

Entre le 8 avril 2022 (date d'entrée en vigueur de l'arrêté du 28 septembre 2021 portant restriction d'exploitation de l'aérodrome de Nantes-Atlantique) et le 2 juillet 2024 (date de la dernière séance plénière de l'ACNUSA), l'ACNUSA a prononcé 269 sanctions administratives à raison de violations du couvre-feu sur cette plateforme.

Le montant maximal prévu par la loi a été atteint à une seule reprise (lors de la séance du 2 juillet 2024). La moyenne du montant des amendes prononcées s'élève à 18 981 € (*production n°4*).

Depuis 2023, la proportion de vols en infraction la nuit est en diminution significative, ce qui tend à considérer que l'augmentation du plafond n'est pas nécessaire pour faire respecter le couvre-feu.

De surcroît, le montant de la sanction souhaité par les riverains apparaît disproportionné par rapport à l'infraction qui est sanctionnée. Le risque d'être sanctionné à hauteur de 100 000 € par occurrence fait peser un risque excessif aux entreprises de transport aérien, dont on peut craindre qu'il soit de nature à fragiliser l'attractivité de l'aéroport de Nantes-Atlantique. Ainsi, dans le cadre d'une « approche équilibrée », ce montant de sanction paraît trop élevé.

Enfin, la requérante considère que le produit des amendes administratives perçues sur l'aérodrome de Nantes-Atlantique devrait être reversé au Fonds de compensation de Nantes-Atlantique (FCNA).

Toutefois, en l'absence de disposition législative prévoyant une affectation déterminée, le produit des amendes prononcées par l'ACNUSA est recouvré par les services de la direction générale des finances publiques et revient au budget général de l'Etat.

S'il peut en aller différemment, c'est dans l'hypothèse où l'aérodrome est intégré à une « communauté aéroportuaire » qui est, selon les articles L. 6363-1 et L. 6363-2 du code des transports, une catégorie d'établissement public à caractère administratif doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière « *chargée de soutenir des actions territoriales et des projets permettant de favoriser la correction des atteintes aéroportuaires à l'environnement et à la qualité de vie urbaine et rurale, l'accès des riverains aux emplois et aux équipements collectifs et l'information relative aux impacts de l'aéroport sur son territoire et aux actions menées pour en corriger les effets* », et dont les ressources peuvent comprendre, en application de l'article L.6363-5 du même code, le produit des sanctions administratives prononcées par l'ACNUSA à raison de manquements constatés sur l'aérodrome concerné.

Cependant, en l'espèce, l'aérodrome de Nantes-Atlantique ne fait pas partie d'une communauté aéroportuaire qui, en vertu de l'article L. 6363-3 du même code, est créée par l'autorité administrative sur proposition du conseil régional.

Le moyen ne peut donc qu'être écarté.

Aucun des moyens soulevés par l'association requérante n'étant fondé, la requête n° 494.878 sera rejetée.

* *
*

X.- Dès lors que la requête n° 494.878, tendant notamment à l'annulation du refus du ministre d'abroger le point a) du IV de l'article 1^{er} de l'arrêté du 28 septembre 2021 en tant qu'il prévoit une amplitude horaire de couvre-feu insuffisante, à ce qu'il lui soit enjoint de renforcer ce couvre-feu, sera rejetée, il n'y aura pas lieu pour le ministre de prendre un arrêté modificatif afin d'introduire de nouvelles restrictions d'exploitation sur l'aérodrome de Nantes-Atlantique.

Par conséquent, il n'y aura pas lieu de procéder au préalable à une nouvelle étude d'impact selon l'approche simplifiée.

Dans ces conditions, la requête n°494.880 tendant à l'annulation du refus opposé par le préfet de Loire-Atlantique de réaliser une nouvelle étude d'impact selon l'approche équilibrée et à ce qu'il soit enjoint d'y procéder, sous astreinte de 10 00 euros par jour de retard, sera également rejetée.

«



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

- **REJETER** les requêtes n°494.878, 494.880 ;
- **METTRE A LA CHARGE** de l'association requérante une somme de 3.000 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 – avis du CCE sur le projet d'arrêté du 28 septembre 2021
- 2 – décisions de classement sans suite
- 3 – décisions d'absence de sanction
- 4 – sanctions pour des manquements au couvre-feu commis entre avril 2022 et juillet 2024