

CONSEIL D'ETAT
SECTION DU CONTENTIEUX
REQUETE ET MEMOIRE

POUR :

L'association Collectif des citoyens exposés au trafic aérien (COCETA), dont le siège est à l'espace Vie Locale, 41 rue des frères Rousseau, à Saint-Aignan de Grand Lieu (44860), représentée par son président en exercice et dument habilité à cet effet

Ayant pour avocats :

Me Benjamin de DREUZY et Me Louise DUMONT SAINT PRIEST
Avocats à la Cour
5 rue Henry Monnier, 75009 Paris
01.84.79.09.52

CONTRE :

La décision implicite par laquelle le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires a rejeté sa demande tendant au renforcement des restrictions d'exploitation concernant les vols de nuits au sein de l'aérodrome de Nantes-Atlantique

FAITS

1. L'aéroport de Nantes-Atlantique est la propriété de l'Etat.

Il est actuellement géré par la société concessionnaire Aéroports du Grand Ouest.

A la suite de l'abandon du projet de Notre-Dame-des-Landes, la direction générale de l'aviation civile (DGAC), maître d'ouvrage, a lancé une procédure de mise en concurrence afin de charger un futur concessionnaire du réaménagement de Nantes-Atlantique et de l'exploitation des aéroports de Nantes-Atlantique et Saint-Nazaire Montoir.

Dans le cadre de la concertation préalable qui s'est déroulée du 27 mai au 31 juillet 2019, l'Etat a pris certains engagements vis-à-vis des populations riveraines consistant notamment en l'adoption d'un couvre-feu.

2. Le 29 janvier 2021, la commission consultative de l'environnement de l'aérodrome de Nantes-Atlantique a rendu un avis relatif au projet de couvre-feu.

En avril 2021, l'Etat a procédé à une étude d'impact de la mise en place de nouvelles restrictions d'exploitation, comme cela est exigé par 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 (Pièce n° 4).

Une consultation publique s'est déroulée du 29 avril au 29 juillet 2021 en application de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement et du règlement du 16 avril 2014 susmentionné (Pièce n° 5).

L'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA) a rendu un avis le 6 septembre 2021 (Pièce n° 6).

Par un arrêté du 28 septembre 2021 (Pièce n° 1), le ministre délégué auprès de la ministre de la transition écologique, chargé des transports, a soumis l'aérodrome de Nantes-Atlantique à certaines restrictions d'exploitation concernant les vols de nuit, dont un « couvre-feu en programmation » de minuit à 6 heures. Cet arrêté est entré en vigueur le 8 avril 2022.

Le 7 avril 2023, la DGAC a publié un bilan de la première année d'application du couvre-feu (Pièce n° 7). Ce document a révélé l'existence d'une décision prise par la direction de

la sécurité de l'aviation civile (DSAC) d'accorder aux transporteurs une « *tolérance de 5 minutes autour de la plage horaire du couvre-feu* »¹ et, en conséquence, de ne transmettre aucun procès-verbal de manquement à l'ACNUSA pour les vols de nuit ayant lieu avant 0 heure 05 ou après 5 heures 55.

3. Par un courrier du 31 janvier 2024 (*Pièces n° 2 et 3*), l'association COCETA, exposante, a demandé au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires de renforcer les restrictions d'exploitation concernant les vols de nuits au sein de l'aérodrome de Nantes-Atlantique.

Plus précisément, elle a demandé, d'une part, l'abrogation :

- du a) du IV de l'article 1^{er} de l'arrêté du 28 septembre 2021 en tant qu'il prévoit un couvre-feu d'une amplitude horaire inférieure à 8 heures en semaine et à 9 heures le week-end ;
- du b) du IV de l'article 1^{er} de l'arrêté du 28 septembre 2021 ;
- de la décision de la DSAC, révélée par la publication du bilan de la DGAC du 7 avril 2023, de ne transmettre aucun procès-verbal à l'ACNUSA pour les vols de nuit ayant lieu avant 0 heure 05 ou après 5 heures 55.

D'autre part, elle a demandé au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires :

- 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 plafond des amendes applicables en matière de restriction des vols de nuit à 100 000 € et d'affecter le produit de ces amendes au fonds de compensation Nantes-Atlantique (FCNA).

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

C'est la décision attaquée.

Pour la bonne information du Conseil d'Etat, l'exposante souligne qu'elle dépose concomitamment un recours à l'encontre de la décision implicite par laquelle le préfet de la Loire-Atlantique a rejeté sa demande tendant à la réalisation d'une étude d'impact selon l'approche équilibrée prévue par 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.

¹ DGAC, *1 an après la mise en œuvre du couvre-feu de l'aéroport Nantes-Atlantique, quel bilan ?*, 7 avril 2023. La même mention apparaît sur le site du ministère des transports dédié au réaménagement de l'aéroport de Nantes-Atlantique : <https://www.reamenagement-nantes-atlantique.fr/suivre-les-avancees/le-couvre-feu>.

4. Précisons que, par un arrêté du 23 mai 2024, le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires et le ministre délégué chargé des transports ont modifié l'arrêté du 28 septembre 2021.

Ils ont notamment ajouté au IV de l'article 1^{er} un c) destiné à préciser la notion de raison indépendante de la volonté du transporteur.

DISCUSSION

I. En ce qui concerne le cadre juridique applicable

5. La Charte de l'environnement de 2004 dispose en son article 1^{er} que :

« Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé. »

Son article 3 prévoit que :

« Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences. »

Son article 7 ajoute que :

« Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. »

L'alinéa 11 du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 dispose quant à lui que la nation « *garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé* ».

Il est de jurisprudence constante que la protection de la santé est un principe constitutionnel (voir notamment Cons. const. 8 janvier 1991, n° 90-283 DC, § 11 ; Cons. const. 12 août 2004, n° 2004-504 DC, § 5).

6. En droit européen, le droit au respect de la vie privée et familiale, garanti par l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, a pour corollaire le droit à une protection effective de la santé. La Cour européenne des droits de l'homme a ainsi jugé, très récemment, que les autorités étatiques avaient l'obligation de prendre des mesures concrètes pour protéger les individus contre les effets néfastes graves du changement climatique sur la vie, la santé, le bien-être et la qualité de vie (CEDH, Grande Chambre, 9 avril 2024, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres c/ Suisse*, n° 53600/20).

Par ailleurs, l'article 35 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dispose que :

« Toute personne a le droit d'accéder à la prévention en matière de santé et de bénéficier de soins médicaux dans les conditions établies par les législations et pratiques nationales. Un niveau élevé de protection de la santé humaine est assuré dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques et actions de l'Union. »

L'article 37 de la Charte prévoit de plus que :

« Un niveau élevé de protection de l'environnement et l'amélioration de sa qualité doivent être intégrés dans les politiques de l'Union et assurés conformément au principe du développement durable. »

7. Ces principes sont déclinés, en matière de nuisance sonore, par l'article L. 571-1-A du code de l'environnement, 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.***

Cette action d'intérêt général consiste à prévenir, surveiller, réduire ou supprimer les pollutions sonores et à préserver la qualité acoustique. »

C'est pour permettre la mise en œuvre effective de ces règles que l'article R.* 6360-1 du code des transports prévoit que :

« L'adoption de restrictions d'exploitation sur les aéroports 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. »

L'article R. 6360-2 dispose que :

« Lors de l'évaluation prévue par l'article R. 6360-1, le préfet procède à la consultation des parties intéressées relevant des catégories mentionnées au d du point 2 de l'article 6 du règlement (UE) n° 598/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014.*

Il rend public par voie électronique un résumé non technique de l'étude d'impact selon l'approche équilibrée ainsi que les conclusions de l'étude. »

L'article R. 6360-3 ajoute que :

« Sans préjudice de l'application des dispositions de l'article R. 6312-11, le ministre chargé de l'aviation civile et le ministre chargé de l'environnement peuvent, en se fondant sur les conclusions de l'étude d'impact selon l'approche équilibrée prévue par l'article R. 6360-1, imposer, par arrêté conjoint, des restrictions d'exploitation sur les aéroports visés à l'article L. 6360-1.*

Le projet d'arrêté est soumis pour avis à la commission consultative de l'environnement compétente prévue à l'article L. 571-13 du code de l'environnement et mis à la disposition du public selon la procédure prévue à l'article L. 123-19-1 du même code. Il est ensuite soumis pour avis à l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires. »

8. Ces dispositions ayant été rappelées, il sera démontré que l'arrêté du 28 septembre 2021 est contraire au droit à la protection de la santé.

Le IV de son article 1^{er} dispose que :

« a) Aucun aéronef ne peut atterrir ou quitter le point de stationnement entre 0 heure et 6 heures en vue d'un décollage.

b) Les dispositions du a ne font pas 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. »*

Son article 4 prévoit que :

« I. - Les dispositions prévues à l'article 1er et 2 du présent arrêté ne font pas obstacle à l'atterrissage ou au décollage, à titre exceptionnel, des aéronefs suivants :

- aéronefs effectuant des missions à caractère sanitaire ou humanitaire ;*
- aéronefs en situation d'urgence tenant à des raisons de sécurité de vol ou de sûreté ;*
- aéronefs mentionnés au 2ème alinéa de l'article L. 6100-1 du code des transports ;*
- aéronefs effectuant des vols gouvernementaux.*

II. - Le commandant de bord ne peut déroger aux règles définies aux articles 1^{er} et 2 du présent arrêté que s'il le juge nécessaire pour des raisons de sécurité du vol. »

L'article 5 ajoute que :

« Un bilan des mouvements effectués au titre du b du IV de l'article 1er et du I de l'article 4 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 et rendu public au moins une fois par an. »

Depuis le 1^{er} juin 2024, date d'entrée en vigueur de l'arrêté modificatif du 23 mai 2024, le IV de l'article 1^{er} de l'arrêté du 28 septembre 2021 comporte les nouvelles dispositions suivantes :

« 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 aérodrome 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.

d) Le transporteur aérien notifie au ministre chargé de l'aviation civile qu'un aéronef qu'il exploite est susceptible d'effectuer un mouvement entre 0 heure et 6 heures du fait d'un retard.

Cette notification est réalisée :

- pour les arrivées, avant le dernier décollage de l'aéronef, ou dès que possible lorsque la cause du retard intervient lors du dernier vol de la journée d'exploitation ;*
- pour les départs, dès que possible.*

Le ministre peut s'opposer au mouvement d'un aéronef qui méconnaît manifestement les dispositions du b. Si le ministre ne s'y oppose pas, le mouvement peut être effectué, sans préjudice des sanctions administratives qui pourront être prononcées en application des dispositions de l'article L. 6361-12 du code des transports.

Les modalités de notification sont portées à la connaissance des usagers par la voie de l'information aéronautique.

e) Le transporteur aérien fournit aux services de l'aviation civile, dans un délai de deux jours ouvrés après le décollage ou l'atterrissage, les éléments relatifs aux motifs du retard ou de l'anticipation des vols opérés en application du b.

Les modalités d'application de l'alinéa précédent sont portées à la connaissance des usagers par la voie de l'information aéronautique. »

9. Les dispositions précitées du IV de l'article 1^{er} sont illégales et ce pour plusieurs raisons :

- D'une part, le couvre-feu qu'elles instituent est d'une amplitude horaire insuffisante pour protéger de façon effective la santé des riverains (II) ;
- D'autre part, le couvre-feu qu'elles instituent est uniquement un « couvre-feu en programmation », qui n'interdit pas concrètement les vols sur la plage horaire prévue (III).

En outre, la décision attaquée est illégale en ce qu'elle fait obstacle à la pleine effectivité des restrictions d'exploitation prévues par l'arrêté du 28 septembre 2021 (IV).

II. En ce qui concerne l'amplitude horaire insuffisante du couvre-feu

10. Le couvre-feu institué par l'arrêté du 28 septembre 2021, limité à la période comprise entre minuit et 6 heures, est illégal dès lors que son amplitude horaire ne permet pas de protéger de façon effective la santé des riverains.

Il existe une littérature scientifique abondante sur la durée minimale de sommeil qui est indispensable pour protéger la santé humaine.

Selon l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et la Fondation nationale du sommeil aux Etats-Unis, il est reconnu que les nouveau-nés (jusqu'à 3 mois) doivent dormir entre 14 et 17 heures ; les nourrissons (4 à 11 mois), 12 à 15 heures ; les enfants de 1 à 2 ans, 11 à 14 heures ; les enfants de 3 à 5 ans, 10 à 13 heures ; ceux d'âge scolaire (6 à 13 ans), 9 à 11 heures ; et les adolescents (13 à 18 ans), 8 à 10 heures. La durée de sommeil pour les adultes (18 à 64 ans) doit être de 7 à 9 heures. Enfin, les personnes âgées devraient dormir entre 7 et 8 heures².

Les études disponibles montrent qu'en moyenne, la durée de sommeil indispensable au regard de la santé pour un adulte varie de 7 à 10 heures par nuit³.

Les durées de sommeil inférieures à ces niveaux impliquent des dangers pour la santé.

En ce sens, la littérature scientifique souligne que « dormir moins de 6 heures est associé à un risque plus élevé d'obésité, de diabète de type 2, d'hypertension, de pathologies cardiaques et d'accidents. Dormir moins de 6 heures réduit aussi la vigilance dans la journée, augmente l'irritabilité et perturbe les relations familiales ainsi que la qualité de vie et de travail »⁴.

11. Il est à peine besoin de rappeler que le bruit généré par le trafic aérien est extrêmement préjudiciable au temps de sommeil et à la qualité du sommeil des riverains.

² World Health Organization, Guidelines on physical activity, sedentary behaviour and sleep for children under 5 years of age, 2019 ; Sleep Health Journal, Nation sleep foundation's sleep time duration recommendations, methodology and results summary, 2015. Voir aussi les études des Centers for disease control and prevention (https://www.cdc.gov/sleep/about_sleep/how_much_sleep.html) et de l'American Academy of Sleep Medicine (<https://jcsn.aasm.org/doi/10.5664/jcsn.4758>)

³ Svensson T, Saito E, Kishi Svensson A et al. Association of Sleep Duration With All- and Major-Cause Mortality Among Adults in Japan, China, Singapore, and Korea, JAMA Netw Open, 2021 Sep 1 ; Chaput JP, Carrier J, Bastien C et al. Years of life gained when meeting sleep duration recommendations in Canada, Sleep Med. 2022 Dec ; Covassin N Singh P. Sleep Duration and Cardiovascular Disease Risk, Epidemiologic and Experimental Evidence, Sleep Med Clin. 2016 Mar.

⁴ Le déclin du temps de sommeil en France n'est pas une fatalité, Damien Léger et François Bourdillon, Bulletin épidémiologique hebdomadaire, n° 8-9, 12 mars 2019, Le temps de sommeil en France.

En France, l'étude nationale DEBATS (Discussion sur les Effets du Bruit des Aéronefs Touchant la Santé) est « le premier programme de recherche d'ampleur, en France, dont l'objectif est d'évaluer les effets éventuels de l'exposition au bruit des avions sur la santé des riverains d'aéroports »⁵. Ses résultats « confirment ceux qui sont obtenus par les études menées précédemment autour d'autres aéroports dans le monde et principalement en Europe », à savoir que « **l'exposition au bruit des avions dégrade les paramètres objectifs du sommeil** » :

« - l'augmentation du niveau de bruit des avions de 10 dB(A) ou de 10 événements de bruits d'avions est associée à une **probabilité de dormir moins de six heures par nuit (court sommeil)**, 1,1 à 1,8 fois plus élevée ; et à une probabilité, de passer plus de neuf heures au lit, 1,1 à 1,6 fois plus élevée ;
 - l'augmentation du niveau de bruit des avions de 10 dB(A) est associée à la probabilité d'une **insomnie d'endormissement** (ie une latence d'endormissement supérieure à trente minutes), 1,1 à 1,3 plus élevée ;
 - l'augmentation de 10 événements de bruits d'avions est associée à une probabilité d'une **insomnie de maintien de sommeil** (ie une durée totale des éveils intra-sommeil supérieure à trente minutes), 1,1 à 1,3 fois plus élevée ;
 - enfin, l'augmentation de 10 dB(A) du niveau maximum de bruit d'un événement associé au passage d'un avion (L_{Amax},1s) est associée à une **augmentation de l'amplitude de la fréquence cardiaque** pendant cet événement (de 0,34 battement par minute). »

Dès 2010, une étude réalisée par l'association de défense contre les nuisances aériennes (ADVOCNAR) soulignait que :

« Les études épidémiologiques montrent que **les bruits au moment de l'endormissement et aux heures matinales sont ceux qui réduisent le plus la durée totale et la qualité du sommeil**, notamment les travaux menés autour de l'aéroport de Zurich. C'est ainsi que les périodes initiale et finale du sommeil sont considérées comme étant les plus sensibles aux perturbations sonores.

Contrairement au système oculaire, le système auditif demeure actif pendant le sommeil, et les sons perçus pendant cette période sont évalués par le cortex cérébral. Les études ayant montré une altération du sommeil à partir de 30 dB(A), l'OMS (Organisation Mondiale de la Santé) préconise de ne pas dépasser ce seuil dans la chambre à coucher. Les troubles du sommeil ne sont pas simplement

⁵ http://debats-avions.ifsttar.fr/images/Rapport_Debats_2020.pdf

représentés par la situation de réveil. En deçà du seuil de réveil, on constate des perturbations des cycles du sommeil pouvant aboutir à des troubles de santé. »⁶

Cette étude démontre également que :

*« Il est évident qu'une perturbation du sommeil entraîne une réduction de la durée de celui-ci. La question la plus critique, pour les praticiens de la médecine, concerne les **répercussions à long terme sur la santé d'une réduction quotidienne de la durée du sommeil**, répétée jour après jour pendant des mois ou des années. Selon certains auteurs, le coût le plus important de la privation de sommeil pour la santé est la réduction de la qualité de vie. Pour ces auteurs, la privation de sommeil entraîne **une fatigue chronique excessive et de la somnolence, une réduction de la motivation de travail et une baisse des performances conduisant souvent à un sentiment de frustration et à des conflits avec l'entourage**. Pour des travailleurs qui ont besoin de maintenir un très haut niveau de vigilance, tels que les contrôleurs du trafic aérien, l'anxiété liée à la privation chronique de sommeil peut être particulièrement marquée car ils savent que cette dernière affecte leurs possibilités de concentration sur la tâche et entraîne des baisses momentanées de l'attention. Cet état anxieux peut également se traduire par une augmentation des erreurs et peut générer des plaintes médicales associées à l'anxiété chronique.*

Les "absences", les fausses réponses, le ralentissement intellectuel, les problèmes de mémorisation et la diminution rapide de l'état de vigilance sont des manifestations classiques des effets de la privation de sommeil évalués à l'aide de tests de courte durée. De même, plus la somnolence consécutive à la privation de sommeil est grande et plus le fonctionnement cérébral est dépendant des influences environnementales et sensibles à la monotonie ambiante. C'est ainsi que certaines pertes de vigilance et toutes les conséquences que celles-ci entraînent, peuvent être accentuées par l'existence d'une privation chronique de sommeil. Il est donc nécessaire de s'interroger sur les répercussions exactes que peut entraîner la perturbation chronique du sommeil par le bruit, sur la qualité des activités diurnes et notamment sur les risques d'incidents voire d'accidents liés à l'activité professionnelle. »

12. Au regard de ces considérations, la durée de seulement 6 heures de couvre-feu prévue par l'arrêté du 28 septembre 2021 est manifestement insuffisante.

Elle n'offre aux riverains aucune garantie d'absence de nuisance sonore pendant les 8 heures correspondant à la durée minimale de sommeil, étant rappelé que ce seuil concerne

⁶ ADVOCNAR, Le Bruit, Effets Sanitaires et Réglementations, 6 janvier 2010 : <https://www.advocnar.fr/wp-content/uploads/2016/04/ADVOCNAR-impact-sanitaire-du-bruit-1.pdf>

uniquement les adultes et que, pour les enfants et adolescents, le temps de sommeil recommandé est supérieur.

En réalité, la **protection de la santé publique nécessite de prévoir des interdictions de vol pendant la totalité de la nuit au sens de l'OMS, soit 8 heures consécutives**⁷.

En ce sens, une pétition a été adressée au Parlement européen par un « *mouvement européen d'initiatives de citoyens destiné à dompter l'aviation* » et réclamant en particulier « *l'interdiction absolue de décollage et d'atterrissage la nuit sur tous les aéroports européens pour une période ininterrompue de 8 heures* »⁸.

Il est d'ailleurs intéressant de remarquer que, s'agissant des bruits de voisinage, l'article R. 1336-7 du code de la santé publique définit la période nocturne comme celle comprise entre 22 heures et 7 heures.

13. Dans le cadre de la consultation publique sur le projet d'arrêté portant restrictions d'exploitation de l'aérodrome de Nantes-Atlantique, de nombreux participants ont regretté l'amplitude horaire limitée du couvre-feu :

*« L'enjeu principal évoqué pour justifier ce propos est celui de la protection des populations et de leur sommeil, tout particulièrement celui des enfants, présentés comme les plus fortement impactés par les nuisances sonores et ce en lien avec la détérioration des capacités d'apprentissage. Pour respecter le rythme de sommeil des riverains, **une majorité des participants souhaitent que le couvre-feu soit allongé de 22h à 7h du matin**. Un participant ajoute que ces horaires correspondent à ceux en vigueur pour le tapage nocturne. Un autre contributeur souhaite que les 8 heures de sommeil recommandées par les organismes sanitaires soient respectées. Outre les nuisances directes de l'aéroport, c'est le cumul des nuisances générales engendrées avec les grandes voies de circulation et la route périphérique qui devrait davantage être pris en considération d'après un riverain de l'aéroport. Plusieurs participants se disent également favorables à certaines positions exprimées lors de la Commission Consultative de l'Environnement (CCE), préconisant un élargissement du couvre-feu sur la plage horaire 6h-7h. Un autre participant en revanche souhaite que le couvre-feu soit appliqué dès 19h, "heure de retour des bureaux".*

⁷ Rapport sur les vols de nuit, ACNUSA, 2012.

⁸ Voir notamment le rapport d'information n° 3580 enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 16 mars 2016, déposé par la mission d'information sur les nuisances aéroportuaires et présenté par MM. Jacques Alain Bénisti et Christophe Bouillon.

À défaut d'obtenir dans l'immédiat un allongement de la plage horaire dans le cadre du PPBE récemment présenté, certaines collectivités ainsi que des associations préconisent que de nouvelles restrictions horaires entre 6h et 7h puissent être engagées ultérieurement par l'État. »⁹

En réponse, la DGAC a fait valoir que « la mesure de couvre-feu en programmation de 00h à 6h a été identifiée dans l'étude d'impact selon l'approche équilibrée comme **permettant de réduire durablement et significativement les nuisances sonores en période nocturne. Sa mise en œuvre vise notamment à diminuer 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) tout en maîtrisant les impacts socio-économiques à l'échelle du territoire. »

Le résumé non technique de l'étude d'impact réalisée en avril 2021 selon l'approche « équilibrée » exigée par le règlement (UE) n° 598/2014 du 16 avril 2014 indique que :

« Ainsi pour réduire le problème de bruit sur la période nocturne sur la plateforme de Nantes-Atlantique, les objectifs fixés pour cette étude sont 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 Ln_{night} ou Ln) ;*
- La réduction des impacts sanitaires évalués, à savoir la baisse de la forte gêne et des fortes perturbations du sommeil. »¹⁰*

Or, d'une part, la baisse de la moitié du nombre de personnes exposées à des nuisances sonores nocturnes constitue un objectif illégal, dès lors qu'en vertu de la Constitution, de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et de la loi, le droit à la santé bénéficie à tous et non à seulement la moitié de la population. Rien ne justifie que la moitié des riverains demeure exposée à des nuisances sonores nocturnes représentant un danger pour leur santé. Cette erreur, commise dès le premier stade du raisonnement de l'étude d'impact, compromet l'ensemble de ses analyses et conclusions.

⁹ Cf. synthèse de la consultation publique sur le projet d'arrêté portant restrictions d'exploitation de l'aérodrome de Nantes-Atlantique, septembre 2021.

¹⁰ Étude d'impact de la mise en place de nouvelles restrictions d'exploitation sur l'aéroport de Nantes-Atlantique selon l'approche équilibrée. Résumé non technique.

D'autre part, il est particulièrement frappant de constater que **cette étude ne comporte aucune donnée scientifique sur les horaires correspondant à la « période nocturne » visée. Les différents scénarios étudiés impliquaient tous une interdiction des vols entre minuit et 6 heures, sans que cette amplitude horaire ne fasse l'objet de la moindre analyse.**

L'étude d'impact énonce sur ce point que « *la mise en place d'un couvre-feu a été une attente forte qui s'est largement exprimée lors de la concertation. L'interdiction de programmation des vols de minuit à 6h00 fait l'objet d'un consensus politique parmi les 24 maires de Nantes Métropole formalisé dans une déclaration commune le 28 janvier 2019* »¹¹.

L'unique tranche horaire envisagée est donc, de l'aveu même des auteurs de cette étude, le résultat d'un compromis politique. Elle est en revanche dépourvue de tout fondement scientifique et de tout lien avec les objectifs de santé publique qui justifient pourtant les restrictions d'exploitation en cause.

L'étude d'impact aboutit à la conclusion qu'un couvre-feu de minuit à 6 heures permet de « *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* », en assimilant implicitement cette plage horaire à la « nuit »¹², **mais sans s'interroger à aucun moment sur la pertinence d'une telle amplitude au regard des besoins du corps humain en termes de sommeil et des effets du bruit sur le sommeil.**

Il est donc manifeste que cette étude, qui n'a d'équilibrée que le nom, est fondée sur des objectifs erronés et des biais grossiers, puisqu'elle n'a pris en compte la protection de la santé que de la moitié des riverains et que, dans ce cadre déjà insatisfaisant, elle a ignoré toute réalité biologique, médicale et scientifique dans la définition de l'amplitude horaire pertinente.

De ce seul fait, l'arrêté du 28 septembre 2021 est entaché d'une grave erreur d'appréciation au regard des exigences constitutionnelles, conventionnelles et légales de protection de la santé et de lutte contre les nuisances sonores nocturnes.

En réalité, au regard des données scientifique disponibles, un **couvre-feu d'au moins 8 heures est indispensable**, étant rappelé, encore une fois, qu'une telle durée déjà est

¹¹ Idem.

¹² Idem.

insuffisante pour les enfants et les adolescents, qui constituent pourtant un public nettement plus vulnérable.

Par conséquent, le a) du IV de l'article 1^{er} de l'arrêté devait être abrogé en tant qu'il prévoit un couvre-feu d'une amplitude horaire inférieure à 8 heures en semaine et à 9 heures le week-end, si bien que le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires a commis une erreur de droit en rejetant la demande de l'exposante.

III. En ce qui concerne l'instauration d'un « couvre-feu en programmation »

14. L'arrêté du 28 septembre 2021 est illégal en ce qu'il institue seulement un « couvre-feu en programmation » et non un « couvre-feu strict ».

Précisons qu'un « couvre-feu strict » s'oppose à ce que des vols aient effectivement lieu en période nocturne, alors que le « couvre-feu en programmation » s'oppose uniquement à ce que des vols soient programmés sur cette période.

15. Au cours de la consultation publique qui s'est déroulée du 29 avril au 29 juillet 2021, la DGAC a précisé, concernant la notion de vols programmés, que :

« Dans le cadre des mesures de facilitation mises en place sur l'aérodrome de Nantes depuis 2020, les vols programmés sont des vols commerciaux pour lesquels les compagnies aériennes ont déposé l'horaire souhaité de leur vol auprès de l'association pour la coordination des horaires (COHOR). »

*COHOR est l'organisme chargé du recueil des programmes de vols déposés par les compagnies aériennes afin de s'assurer qu'ils soient cohérents avec les critères de facilitation mis en place (capacités parking, aérogare et banques d'enregistrement, ainsi que les horaires du couvre-feu dès qu'il sera en vigueur). Chaque vol est programmé sur un horaire déposé. »*¹³

Elle a ainsi expliqué que :

« La règle générale posée par l'arrêté de restrictions est que les décollages et les atterrissages seront interdits entre minuit et 6h. »

¹³ Cf. synthèse de la consultation publique sur le projet d'arrêté portant restrictions d'exploitation de l'aérodrome de Nantes-Atlantique, septembre 2021.

Pendant cette période, seuls seront autorisés les vols programmés entre 21 heures et 23h30 et qui ont été retardés pour des raisons indépendantes de la volonté du transporteur ; de la même manière les vols programmés entre 6h30 et 9 heures et qui ont été anticipés pour des raisons indépendantes de la volonté du transporteur.

Autrement dit, un transporteur qui programme un vol entre 23h30 et minuit (ou entre 6h et 6h30), soit très proche du couvre-feu, ne sera pas autorisé à atterrir (décoller) s'il est en retard (en avance), qu'elles qu'en soient les raisons. Pour les autres cas, il faudra que le transporteur démontre valablement qu'il a atterri ou décollé pendant le couvre-feu pour des raisons qui sont, de fait, hors de son contrôle. »¹⁴

Elle a ajouté que :

« L'arrêté ne prévoit pas de système de dérogation préalable mais un dispositif de contrôle a posteriori des aéronefs qui n'auraient pas respecté la mesure de couvre-feu.

À ce titre, il n'y aura donc pas de déroutement demandé puisque le vol n'aura pas besoin d'une autorisation préalable, charge à la compagnie de prendre ses responsabilités et d'arbitrer entre un déroutement de sa propre initiative ou le risque de sanctions lorsque, notamment, le non-respect de l'horaire de programmation (vol retardé ou anticipé) sera dû à un motif qui ne peut être considéré comme "indépendant de sa volonté" ».

Il en résulte que l'arrêté du 28 septembre 2021 n'interdit pas de façon effective les vols entre minuit et 6 heures, puisque sont exemptés les vols programmés aux horaires légaux mais retardés ou anticipés pour des raisons indépendantes de la volonté des compagnies.

La vérification de ces « raisons indépendantes de la volonté du transporteur » a lieu a posteriori, ce qui facilite évidemment la réalisation de vols de nuit en dépit de l'interdiction affichée par l'arrêté.

En d'autres termes, cet arrêté ne permet pas de sanctuariser la période comprise entre minuit et 6 heures, laquelle est déjà insuffisante pour protéger la santé humaine, comme cela vient d'être démontré.

16. L'étude d'impact d'avril 2021 avait examiné l'éventualité d'un « couvre-feu strict » et d'un « couvre-feu en programmation ». C'est finalement cette dernière option qui a été choisie, aux motifs qu'elle permettrait de « réduire durablement et significativement les nuisances sonores en période nocturne, et notamment, faire baisser de moitié le nombre de

¹⁴ Idem.

personnes exposées à un niveau de bruit supérieur à 50 dB(A) pendant la nuit (baisse de 53 % du Ln) » et que « les impacts socio-économiques d'une interdiction stricte sont bien plus importants que ceux d'une interdiction des vols programmés »¹⁵.

Au cours de la consultation publique, la DGAC a fait valoir que « cette mesure permet d'atteindre cet objectif de réduction du bruit fixé dans le cadre de l'étude d'impact, avec un meilleur ratio coût/efficacité en comparaison avec un couvre-feu strict, ne nécessitant pas, dans l'état actuel, d'aller au-delà en termes de restrictions »¹⁶.

Cependant, il a été vu que les conclusions de l'étude d'impact reposaient sur des hypothèses erronées, ciblant la protection de la moitié seulement des riverains et fixant une période nocturne à seulement 6 heures de sommeil, en dépit des recommandations scientifiques unanimes.

En réalité, le b) du IV de l'article 1^{er} de l'arrêté a pour conséquence inévitable que les 6 heures de couvre-feu prévues par le a) ne seront pas épargnées par les nuisances sonores causées par le trafic aérien, si bien que la protection de la santé des riverains n'est pas assurée.

17. C'est la raison pour laquelle l'ACNUSA, consultée sur le projet d'arrêté, avait émis un avis défavorable sur ces dispositions :

« Considère que le 2ème alinéa du b) du IV de l'article 1er n'est pas justifié dès lors qu'il permet à la fois les atterrissages et décollages par anticipation. Hors événement parfaitement exceptionnel, il n'existe pas de situation où un vol programmé après 6h30 devrait voir son départ anticipé pour des raisons indépendantes de la volonté du transporteur. Les atterrissages avant 6h30 devraient pouvoir être largement évités.

Relève que le premier alinéa du b du IV de l'article 1er affaiblit la portée du a) du même article et que la sécurité juridique de cet alinéa n'est pas assurée. Cette disposition ne permet pas de garantir aux collectivités et populations impactées une réelle maîtrise du nombre de mouvements nocturnes. La rédaction proposée à ce stade de l'élaboration du projet ne sécurise en outre pas la société aéroportuaire et les compagnies aériennes dans la mesure où l'administration aura deux ans pour décider, ou non, des poursuites au vu des justificatifs qui lui auront été transmis a posteriori. Le collège de l'Autorité de

¹⁵ Étude d'impact de la mise en place de nouvelles restrictions d'exploitation sur l'aéroport de Nantes-Atlantique selon l'approche équilibrée. Résumé non technique.

¹⁶ Cf. synthèse de la consultation publique sur le projet d'arrêté portant restrictions d'exploitation de l'aérodrome de Nantes-Atlantique, septembre 2021.

contrôle, garant du respect de l'arrêté ministériel réglementant l'exploitation de l'aérodrome de Nantes-Atlantique, sera également mis en difficulté dans la mesure où l'administration aura, de fait, procédé à une pré-instruction, à exercer correctement les pouvoirs qui lui ont été confiés. »¹⁷

Il est aisé de constater à quel point l'exemption de vols de nuit pour « *raisons indépendantes de la volonté du transporteur* » compromet l'effectivité du dispositif et la protection de la santé des riverains.

- 18. S'agissant de l'arrivée des vols à l'aéroport de Nantes-Atlantique**, il est évident que le couvre-feu ne doit pas faire obstacle à l'atterrissage d'un avion en situation d'urgence ou présentant des risques en termes de sécurité ou dans l'incapacité matérielle avérée d'atterrir dans un autre aérodrome, comme cela est déjà prévu par la réglementation (cf. infra § 20).

En revanche, autoriser l'atterrissage des aéronefs pour de simples « *raisons indépendantes de la volonté du transporteur* », qui recouvrent un nombre considérablement plus important de situations, liées notamment à des retards logistiques pris dans le trafic ou la gestion des aérodromes, aboutit à vider de sa substance le couvre-feu. Par exemple, toute difficulté ayant pour effet de ralentir le trafic de l'aéroport d'origine, telle que le retard pris par une compagnie tierce ou la lenteur de l'approvisionnement en carburant, suffit à entraîner le départ tardif d'un transporteur et donc son arrivée tardive à Nantes-Atlantique.

Dans ces situations courantes, les vols de nuit sont, *de facto*, exemptés du couvre-feu, ce qui nuit à la santé des riverains en l'absence de toute situation grave et de toute menace pour la sécurité aérienne. Cela ne peut évidemment pas satisfaire à l'exigence d'une « *approche équilibrée* ».

En réalité, si des événements imprévus et involontaires entraînent un retard de départ dans un aéroport tiers susceptible d'occasionner une arrivée tardive nocturne à Nantes-Atlantique, la protection de la santé implique que le transporteur reprogramme ce vol dans les horaires réglementaires.

- 19. S'agissant du départ des vols à l'aéroport de Nantes-Atlantique**, on peine à discerner les situations graves ou urgentes qui justifieraient qu'un avion décolle entre minuit et 6 heures. Les départs tardifs ou anticipés sont essentiellement dus à des retards accumulés dans la gestion de l'aérodrome pour des questions logistiques. Dans ces situations, la protection de la santé implique, là encore, que le transporteur reprogramme ce vol dans les horaires réglementaires.

¹⁷ ACNUSA, avis, 6 septembre 2021, n° 2021/20.

En fin de compte, seules des situations graves et urgentes, dont les contours doivent être rigoureusement délimités, peuvent justifier qu'il soit porté atteinte à la santé des riverains. L'arrêté du 28 septembre 2021 est donc illégal en ce qu'il exempte les vols de nuit pour des « *raisons indépendantes de la volonté du transporteur* », qui correspondent à des cas bien plus nombreux et dont la formulation est trop imprécise.

20. Soulignons que l'article 4 comporte déjà des dispositions permettant de déroger au couvre-feu dans certaines conditions d'urgence, notamment en ce qui concerne les « *aéronefs en situation d'urgence tenant à des raisons de sécurité de vol ou de sûreté* ». Il ajoute que « *le commandant de bord ne peut déroger aux règles définies aux articles 1^{er} et 2 du présent arrêté que s'il le juge nécessaire pour des raisons de sécurité du vol* ». Ces dispositions sont suffisantes pour assurer une conciliation équilibrée de la protection de la santé et de la sécurité aérienne.

Partant, les exemptions prévues au b) du IV de l'article 1^{er} de l'arrêté ne reposent sur aucune justification suffisante, si ce n'est la simple convenance des compagnies aériennes, laquelle ne peut cependant pas faire échec à la protection de la santé.

Bien entendu, la circonstance que le manquement d'un transporteur s'explique par des raisons indépendantes de sa volonté devra être prise en compte par l'ACNUSA et par son rapporteur permanent, conformément aux principes généraux qui régissent l'action répressive de l'administration, dans les décisions d'engager ou non des poursuites et de prononcer ou non une sanction ainsi que dans la détermination du *quantum* de l'amende éventuellement infligée. En revanche, elle ne saurait permettre, en-dehors des cas d'urgence, d'écarter purement et simplement l'application du couvre-feu.

21. Cette illégalité est d'autant plus avérée depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté modificatif du 23 mai 2024.

En effet, d'une part, alors que les dispositions du c) inséré au sein du IV de l'article 1^{er} ont vocation à préciser la notion de raison indépendante de la volonté du transporteur, elles n'en dressent pas une liste exhaustive. Elles indiquent que « *sont **notamment** considérés comme raisons indépendantes de la volonté du transporteur les événements suivants* ». Cette formulation particulièrement permissive laisse envisager de nombreuses autres circonstances qui pourraient être invoquées par les compagnies aériennes ou par la DGAC pour limiter l'effectivité du couvre-feu.

D'autre part, de nombreuses hypothèses mentionnées au c) ne correspondent pas à des situations justifiant qu'il soit porté atteinte à la santé des riverains. Tel est le cas du conflit social, de l'« *instruction d'un service du contrôle de la circulation aérienne modifiant la programmation horaire initiale d'un vol* », du « *problème d'ordre technique affectant*

l'aéronef qui échappe à la maîtrise effective du transporteur » ou de l' « événement lié à l'exploitation de l'aéroport de départ ou d'arrivée ou à l'exploitation de l'aéronef au sol ».

On peine à comprendre pourquoi les populations survolées devraient subir les conséquences des conflits sociaux, des divers arbitrages du service du contrôle de la circulation aérienne ou de simples difficultés d'exploitation d'un autre aéroport ou de l'aéronef avant son départ. **L'autorisation des vols entre minuit et 6 heures dans des cas aussi fréquents, divers, largement définis et dépourvus de tout caractère d'urgence constitue une atteinte disproportionnée au droit des riverains à la protection de la santé. Cela est d'autant plus certain qu'une simple reprogrammation des vols concernés dans les plages horaires réglementaires est possible et qu'en fin de compte l'exemption du couvre-feu pour ces vols n'est motivée que par la commodité d'usage des compagnies aériennes et des passagers.**

De dernière part, certaines hypothèses mentionnées au c) du IV de l'article 1^{er} sont redondantes avec l'article 4 relatif aux situations d'urgence. Ainsi, le « *déroutement d'un vol en raison d'une urgence sanitaire survenue à bord* » et les événements susceptibles « *d'affecter la sûreté ou la sécurité d'un vol* » semble correspondre aux « *aéronefs en situation d'urgence tenant à des raisons de sécurité de vol ou de sûreté* ». Sur ce point, les modifications introduites par l'arrêté du 23 mai 2024 laissent craindre une acception extensive des cas d'urgence ou mettant en cause la sécurité du trafic aérien, alors que l'article 4 aménageait déjà un équilibre suffisant avec la protection de la santé.

S'agissant spécifiquement du « *problème d'ordre technique affectant l'aéronef qui échappe à la maîtrise effective du transporteur* », il serait tout à fait compréhensible qu'une telle difficulté détectée pendant le vol entraîne un atterrissage entre minuit et 6 heures pour des raisons de sécurité. En revanche, si un tel problème est détecté alors que l'aéronef est encore au sol, aucune urgence ne justifie un décollage qui compromet la santé des riverains.

C'est précisément pour ces raisons qu'au cours de la consultation relative au projet d'arrêté modificatif, le public en a pointé les effets contre-productifs, en soulignant que les nouvelles dispositions donneraient « *davantage de possibilités de ne pas respecter le couvre-feu : jugé trop permissif, le projet d'arrêté instaurerait d'autant plus de possibilités de ne pas respecter le couvre-feu en donnant aux compagnies aériennes "tous les droits pour bafouer" cette restriction. Les précisions apportées ne conduiraient qu'à plus de "confusion" et permettraient aux compagnies de chercher les limites aux interdictions pour les contourner. Un participant rappelle les propos de l'ACNUSA et des collectivités territoriales sur le risque "d'aboutir à l'effet inverse en offrant la possibilité aux transports de s'exempter de leurs responsabilités dans un nombre de situations plus important que ce qui est aujourd'hui admis". La rédaction ne doit pas avoir un effet contre-productif qui*

annihilerait “les efforts de pédagogie consentis par l’ACNUSA et les démarches positives engagées par un nombre encore trop limité de compagnies aériennes” »¹⁸.

22. Compte tenu de ces éléments, la protection de la santé des riverains rend indispensable la mise en place d’un « couvre-feu strict », c’est-à-dire d’une interdiction pure et simple des vols de nuit, sous réserve des atterrissages justifiés par des circonstances de force majeure.

En ce sens, l’ACNUSA soulignait, dès 2012, que :

*« Il existe certes déjà une réglementation interdisant les départs hors créneau, mais l’expérience montre que les appareils décollent malgré tout, quitte à payer une amende. L’objectif est d’éviter ces départs qui aggravent la situation des riverains. L’ACNUSA propose donc d’interdire, **par le simple fait de ne pas leur donner de clairance de départ, le décollage des avions qui ne bénéficient pas d’un créneau de nuit.** »*¹⁹

En définitive, les dispositions du b) du IV de l’article 1^{er} de l’arrêté du 28 septembre 2021 méconnaissent les exigences constitutionnelles, conventionnelles et légales de protection de la santé et de lutte contre les nuisances sonores nocturnes et le ministre a commis une erreur de droit en refusant de les abroger.

IV. En ce qui concerne l’ineffectivité du couvre-feu

23. La décision attaquée fait obstacle à la pleine effectivité des restrictions d’exploitation, pourtant déjà insuffisantes, prévues par l’arrêté du 28 septembre 2021.

La mise en œuvre du couvre-feu de l’aéroport de Nantes-Atlantique a fait l’objet de vives polémiques en raison du comportement des compagnies aériennes, qui ont maintenu un nombre élevé de vols de nuit en méconnaissance des règles prévues au bénéfice des riverains et de la santé publique.

Le COCETA a précisément documenté cette ineffectivité du couvre-feu²⁰, en dépit du faible accès aux données pertinentes. Il ressort de ses analyses précises qu’entre le 8 avril 2022, date d’entrée en vigueur de l’arrêté du 28 septembre 2021, et le 17 septembre 2023, 480

¹⁸ file:///C:/Users/bdedreuz/Desktop/DOSSIERS%20PERSONNELLES/COCETA/Couvre-feu/synthese_consultation_public_nantes-atlantique_avril_2024.pdf

¹⁹ ACNUSA, Rapport sur les vols de nuit, 2012.

²⁰ https://coceta.org/wp-content/uploads/2023/09/Syntheses-VFFF_20230927.pdf

vols ont eu lieu entre minuit et 6 heures. Cette situation est particulièrement préjudiciable à la santé des riverains, puisqu'un quart des vols ont lieu en limite de couvre-feu, soit un avion circulant à basse altitude toutes les deux ou trois minutes. Un tel trafic nocturne a bien entendu des conséquences particulièrement graves sur les phases d'endormissement et de réveil, dont il a été démontré qu'elles étaient les plus sensibles pour la santé.

La préfecture de la Loire-Atlantique et la DGAC ont justifié ces faibles résultats en prétextant que les compagnies aériennes avaient dû se préparer aux nouvelles restrictions d'exploitation. Or, précisément, les transporteurs avaient bénéficié de six mois, entre la publication de l'arrêté du 28 septembre 2021 et son entrée en vigueur le 8 avril 2022, pour s'adapter.

Malgré cette situation, seuls 190 vols irréguliers ont fait l'objet d'une transmission de procès-verbal de la DSAC à l'ACNUSA.

24. Cette situation a été pointée par l'ACNUSA :

*« De même que sur Nantes-Atlantique et Bâle – Mulhouse, la situation de l'été 2022 relative aux vols effectués la nuit sur Paris – Charles-de-Gaulle n'a pas été satisfaisante. **Une explosion des décollages sans créneau dits de nuit s'est produite**, malgré les travaux maintenant en cours depuis 3 ans du Comité de suivi de ces vols mis en place par l'ACNUSA avec les compagnies aériennes et leurs organisations professionnelles. Alors qu'en 2021, 44 poursuites avaient été initiées par les agents de l'aviation civile assermentés et commissionnés (parmi lesquelles 5 ont donné lieu à un classement sans suite et 7 à une décision de non-sanction), 181 poursuites ont été initiées en 2022 (soit 4 fois plus).*

L'inertie de l'administration de l'aviation civile et les débordements constatés ne peuvent qu'inciter les collectivités territoriales, les associations et les populations impactées à revendiquer l'instauration d'un couvre-feu ou, à tout le moins, une baisse du plafond à des niveaux sensiblement identiques à ceux des grands aéroports européens concurrents (Londres Heathrow et Amsterdam Schiphol).

Dans la mesure où la mise en œuvre des plans de protection du bruit dans l'environnement des aéroports, qui ont mobilisé les leviers opérationnels, n'a pas permis de satisfaire aux objectifs locaux, de nouvelles mesures de restriction d'exploitation doivent être envisagées sur certains aéroports. »²¹

²¹ ACNUSA, rapport annuel, 2023.

S'agissant spécifiquement de l'aéroport de Nantes-Atlantique, le président de l'ACNUSA a souligné que :

*« Cette disposition a permis de réduire le nombre de mouvements de nuit. C'est incontestable. Malgré tout, en un an, plus de 300 vols ont été opérés en dehors du couvre-feu. C'est beaucoup. **C'est même hors norme.** Même si la situation s'améliore depuis quelques mois, durant le premier trimestre 2023, ce sont 37 vols qui ont opéré hors couvre-feu. »*²²

Cette situation a du reste été reconnue par le ministre des transports, qui a déclaré que *« les compagnies qui ne respectent pas le couvre-feu ou qui récidivent seront durement et fermement sanctionnées. Je suis ouvert à ce que nous ayons, les prochaines semaines, une discussion avec les élus pour voir si l'arrêté de couvre-feu peut être amélioré ou précisé »*²³.

Cette **ineffectivité du couvre-feu s'explique notamment par la souplesse de la DSAC**, à qui il revient de constater les manquements, à l'égard des transporteurs.

25. La répression des violations du couvre-feu est régie par les articles L. 6361-12 et suivants du code des transports.

L'article L. 6361-12 investit ainsi l'ACNUSA d'un pouvoir de sanction :

« L'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires prononce une amende administrative à l'encontre :

1° De la personne exerçant une activité de transport aérien public au sens de l'article L. 6412-1 ;

2° De la personne au profit de laquelle est exercée une activité de transport aérien au sens de l'article L. 6400-1 ;

3° De la personne exerçant une activité aérienne, rémunérée ou non, autre que celles mentionnées aux 1° et 2° du présent article ;

4° Du fréteur dans le cas défini par l'article L. 6400-2,

ne respectant pas les mesures prises par l'autorité administrative sur un aérodrome fixant :

*a) Des restrictions permanentes ou temporaires d'usage de certains types d'aéronefs en fonction de leurs émissions atmosphériques polluantes, **de la***

²² « C'est hors norme » : le non-respect du couvre-feu à l'aéroport de Nantes pointé du doigt, Figaro, 8 avril 2023.

²³ Aéroport de Nantes-Atlantique : le ministre des Transports annonce un nouvel appel d'offre, Franceinfo, 2 octobre 2023.

classification acoustique, de leur capacité en sièges ou de leur masse maximale certifiée au décollage ;

b) **Des restrictions permanentes ou temporaires apportées à l'exercice de certaines activités en raison des nuisances environnementales qu'elles occasionnent ;**

c) Des procédures particulières de décollage ou d'atterrissage en vue de limiter les nuisances environnementales engendrées par ces phases de vol ;

d) Des règles relatives aux essais moteurs ;

e) **Des valeurs maximales de bruit ou d'émissions atmosphériques polluantes à ne pas dépasser. »**

L'article L. 6361-13 dispose que :

« 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 polluantes ou de la classification acoustique ;

2° Les mesures de restriction des vols de nuit.

Ces amendes font l'objet d'une décision motivée notifiée à la personne concernée. Elles sont recouvrées comme les créances de l'Etat étrangères à l'impôt et au domaine. Elles peuvent faire l'objet d'un recours de pleine juridiction. »

L'article L. 6361-14 prévoit cependant que la procédure de sanction est initiée par la DSAC :

« Les fonctionnaires et agents mentionnés à l'article L. 6142-1 constatent les manquements aux mesures définies à l'article L. 6361-12. Ces manquements font l'objet de procès-verbaux qui, ainsi que le montant de l'amende encourue, sont notifiés à la personne concernée et communiqués à l'autorité. Les procès-verbaux font foi jusqu'à preuve contraire.

Aucune poursuite ne peut être engagée plus de deux ans après la commission des faits constitutifs d'un manquement.

L'instruction et la procédure devant l'autorité sont contradictoires.

L'instruction est assurée par des fonctionnaires et agents mentionnés à l'article L. 6142-1 autres que ceux qui ont constaté le manquement, qui peuvent entendre toutes personnes susceptibles de contribuer à l'information et se faire communiquer tous documents nécessaires.

Après s'être assuré que le dossier d'instruction est complet, le rapporteur permanent le notifie à la personne concernée et l'invite à présenter ses observations écrites dans un délai d'un mois, par tout moyen, y compris par voie électronique. A l'issue de cette procédure contradictoire, le rapporteur permanent clôt l'instruction et peut soit classer sans suite le dossier si est vérifié au moins un des cas limitativement énumérés par décret en Conseil d'Etat, soit transmettre le dossier complet d'instruction à l'autorité. Cette décision est notifiée à la personne concernée.

L'autorité convoque la personne concernée et la met en mesure de se présenter devant elle, ou de se faire représenter, un mois au moins avant la délibération. Elle délibère valablement dans le cas où la personne concernée néglige de comparaître ou de se faire représenter.

Dans l'exercice de ses fonctions, le rapporteur ne peut recevoir de consignes ou d'ordres. Devant le collège de l'autorité, il a pour mission d'exposer les questions que présente à juger chaque dossier et de faire connaître, en formulant en toute indépendance ses conclusions, son appréciation, qui doit être impartiale, sur les circonstances de fait de l'espèce et les règles de droit applicables, ainsi que son opinion sur la solution à apporter.

Après avoir entendu le rapporteur et, le cas échéant, la personne concernée ou son représentant, l'autorité délibère hors de leur présence.

Les membres associés participent à la séance. Ils ne participent pas aux délibérations et ne prennent pas part au vote. »

L'article R. 6361-3 précise que :

« Les cas dans lesquels le rapporteur permanent procède au classement sans suite du dossier en application du cinquième alinéa de l'article L. 6361-14 sont les suivants :

1° Le procès-verbal a été établi plus de deux ans après la commission des faits constitutifs du manquement ;

2° La personne visée par le procès-verbal n'est pas au nombre de celles énumérées à l'article L. 6361-12 ;

3° La personne concernée établit, par la production d'un document officiel ayant date certaine, que les opérations à l'origine de l'établissement du procès-verbal étaient autorisées à la date à laquelle elles se sont produites. »

En application de ces dispositions, le rapporteur permanent de l'ACNUSA est tenu de saisir le collège lorsqu'il considère que le manquement du transporteur est caractérisé. Sur ce point, le code des transports tient en échec la règle selon laquelle l'autorité administrative apprécie l'opportunité des poursuites, laquelle ne constitue pas un principe général du droit²⁴.

26. Or la répression des manquements au couvre-feu est fortement pénalisée par la circonstance que la DSAC, uniquement chargée de constater les manquements des compagnies aériennes et d'établir les procès-verbaux notifiés à l'ACNUSA, a pris la liberté de mener, dès ce stade précoce de la procédure, une analyse préliminaire des manquements. Au terme de cet examen, elle se réserve la possibilité de ne pas dresser de procès-verbal : l'ACNUSA n'est alors pas saisie et aucune procédure de sanction ne peut avoir lieu.

Cela ressort expressément du bilan publié le 7 avril 2023 par la DGAC, aux termes duquel :

« Le respect du couvre-feu est contrôlé quotidiennement par les services de la DSAC (Direction de la sécurité de l'aviation civile), 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 (Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires) 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. »²⁵

Il est donc clair, de l'aveu même de la DGAC, que la DSAC effectue une instruction du manquement suspecté avant même l'établissement du procès-verbal.

Dans ce cadre, la DSAC a pris la liberté d'accorder aux transporteurs une « tolérance » en vertu de laquelle elle ne transmet aucun procès-verbal de manquement à l'ACNUSA pour les vols de nuit ayant lieu avant 0 heure 05 ou après 5 heures 55. Cela a évidemment pour effet d'éroder l'amplitude horaire, déjà insuffisante, du couvre-feu.

²⁴ CE, Assemblée, 6 juin 2014, *Fédération des conseils de parents d'élèves des écoles publiques*, n° 351582, publié.

²⁵ DGAC, *1 an après la mise en œuvre du couvre-feu de l'aéroport Nantes-Atlantique, quel bilan ?*, 7 avril 2023. La même mention apparaît sur le site du ministère des transports dédié au réaménagement de l'aéroport de Nantes-Atlantique : <https://www.reamenagement-nantes-atlantique.fr/suivre-les-avancees/le-couvre-feu>.

27. Cette pratique est tout à fait illégale, puisque l'article L. 6361-14 impose à la DSAC de constater les manquements et d'établir les procès-verbaux, sans lui conférer aucun pouvoir d'appréciation à cet égard.

Le refus de la DSAC d'établir et de transmettre un procès-verbal à l'ACNUSA aboutit en réalité à classer sans suite le dossier à un stade précoce de la procédure. Il en résulte une méconnaissance des articles L. 6361-14 et R. 6361-3 précités, qui ne permettent qu'au rapporteur permanent de prononcer un classement sans suite et ce uniquement dans des cas limitativement énumérés.

Cette pratique a pour conséquence de soustraire une partie des manquements à l'appréciation de l'ACNUSA.

C'est en ce sens que, dans son avis sur le projet d'arrêté, l'ACNUSA avait souligné que « *le collège de l'Autorité de contrôle, garant du respect de l'arrêté ministériel réglementant l'exploitation de l'aérodrome de Nantes-Atlantique, sera également mis en difficulté dans la mesure où l'administration aura, de fait, procédé à une pré-instruction, à exercer correctement les pouvoirs qui lui ont été confiés* »²⁶.

Dans le cadre de cet examen préliminaire du manquement, la DSAC a pris la liberté de rechercher si le vol de nuit en cause est exempté sur le fondement du b) du IV de l'article 1^{er} de l'arrêté, c'est-à-dire s'il est dû à des « *raisons indépendantes de la volonté du transporteur* », sans qu'elle ne dispose d'aucun pouvoir en ce sens.

Cette question cruciale pour l'effectivité du couvre-feu est donc examinée, dans les faits, par la seule DSAC en tout début de procédure. Si cette dernière considère qu'un vol de nuit est justifié par des « *raisons indépendantes de la volonté du transporteur* », elle ne dresse aucun procès-verbal : le vol en question ne fera alors l'objet d'aucune poursuite et d'aucun contrôle. Soulignons qu'à défaut d'être saisie, l'ACNUSA ne pourra pas mener sa propre appréciation des « *raisons indépendantes de la volonté du transporteur* », ni sanctionner ce dernier.

Cette procédure fantôme est clairement contraire aux dispositions des articles L. 6361-14 et R. 6361-3, qui réservent au seul rapporteur permanent le pouvoir de classer sans suite le dossier lorsque « *la personne concernée établit, par la production d'un document officiel ayant date certaine, que les opérations à l'origine de l'établissement du procès-verbal étaient autorisées à la date à laquelle elles se sont produites* ».

²⁶ ACNUSA, avis, 6 septembre 2021, n° 2021/20.

28. Il est donc clair que la pratique de la DGAC et de la DSAC aboutit à une mise en œuvre opaque et ineffective du couvre-feu, de façon particulièrement conciliante à l'égard des transporteurs, et ce au détriment de la santé des riverains et du respect de la procédure prévue.

Dans ces conditions, le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires était dans l'obligation de faire droit à la demande l'association COCETA en prenant les mesures propres à garantir l'effectivité de l'arrêté du 28 septembre 2021.

- IV.1. **En premier lieu**, le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires a commis une erreur de droit en refusant d'abroger la décision de la DSAC, révélée par la publication du bilan du 7 avril 2023, de ne transmettre aucun procès-verbal à l'ACNUSA lorsque le vol de nuit a eu lieu avant 0 heure 05 ou après 5 heures 55.

29. Il ressort de l'extrait précité du bilan publié le 7 avril 2023 que la DSAC a accordé aux transporteurs « *une tolérance de 5 minutes autour de la plage horaire du couvre-feu* ».

Cette « tolérance » est parfaitement illégale.

Elle est d'abord contraire à l'arrêté du 28 septembre 2021, qui institue un couvre-feu de minuit à 6 heures, et non de 0 heure 05 à 5 heures 55.

Elle est en outre entachée d'un vice d'incompétence dès lors que la DSAC n'a pas la faculté de modifier les règles fixées par les ministres compétents en matière de restriction d'exploitation aérienne.

Elle est enfin et surtout contraire aux exigences constitutionnelles, conventionnelles et légales de protection de la santé, dès lors qu'elle contribue à éroder encore davantage le peu de temps de sommeil laissé aux riverains.

En conséquence, la décision de la DSAC, révélée par la publication du bilan du 7 avril 2023, devait être abrogée et le ministre a commis une erreur de droit en rejetant la demande de l'exposante sur ce point.

- IV.2. **En deuxième lieu**, le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires a commis une erreur de droit en refusant de garantir aux riverains et aux éventuelles victimes des nuisances sonores causées par les vols survenus entre minuit et 6 heures l'accès aux informations qui leur permettraient de contraindre la DSAC à saisir l'ACNUSA.

30. **Cette diffusion d'informations est explicitement imposée par le règlement (UE) n° 598/2014 du 16 avril 2014**, dont l'article 6, paragraphe 3, dispose que :

*« Les autorités compétentes assurent la surveillance et le suivi de la mise en œuvre des restrictions d'exploitation et prennent les mesures qui s'imposent. **Elles 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.** »*

Le paragraphe 4 du même article précise que *« 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 DSAC est donc dans l'obligation de publier régulièrement les 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.

Ces publications doivent être effectuées de façon mensuelle, afin notamment de permettre aux victimes de jouir du délai de deux ans, prévu à l'article L. 6361-14 pour l'engagement des poursuites.

Ces mesures sont rendues obligatoires, non seulement par le règlement du 16 avril 2014 précité, mais aussi par les exigences européennes, constitutionnelles et légales de protection de la santé.

31. Actuellement, les renseignements indispensables pour identifier précisément les mouvements en cause ne sont pas publiés, ce qui prive les riverains de la possibilité d'engager les recours juridictionnels susceptibles de contraindre la DSAC à suivre la procédure prévue par les textes.

L'article 5 de l'arrêté du 28 septembre 2021 se contente sur ce point de prévoir qu' *« un bilan des mouvements effectués au titre du b du IV de l'article 1er et du I de l'article 4 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 et rendu public au moins une fois par an »*.

Cependant, ce bilan, qui n'est publié qu'une fois par an, ne contient que des informations générales sur les vols exemptés de couvre-feu. Il ne contient pas de renseignements suffisamment précis pour permettre aux victimes de s'assurer de la répression effective des manquements.

Ainsi, le bilan publié le 7 avril 2023 se borne à indiquer que :

- « *Avancement de l'instruction des manquements au 2 avril 2023*
- **Procès-verbaux établis par la DSAC : 244 (92 % des écarts)**
- **Écarts constatés : 264 (hors tolérance 5 minutes et exemptions)**
- Saisine de la DSAC par l'ACNUSA pour instruction : 200 (soit la totalité des PV traités par l'ACNUSA à ce stade)
- Dossiers instruits par la DSAC : 130 (65% des saisines) en un délai moyen de 40 jours
- Total des premières sanctions prononcées : près de 976 000 € »

Le nombre d'écarts constatés est donc fourni après déduction des vols bénéficiant des exemptions prévues au b) du IV de l'article 1^{er} ou de la « *tolérance de 5 minutes* » inventée par l'administration.

De la sorte, **le public est tenu dans l'ignorance des mouvements ayant eu lieu au cours du couvre-feu mais pour lesquels la DSAC a décidé de ne pas établir de procès-verbal, alors que ce sont très précisément pour ces vols que la publication d'informations est utile, pour ne pas dire indispensable.** Les riverains ignorent donc tout du nombre de vols exemptés et des raisons invoquées par les transporteurs, si bien qu'ils ne peuvent exercer aucun contrôle à cet égard.

De même, le bilan publié par la DGAC n'indique pas pourquoi, sur 264 écarts constatés « *hors tolérance 5 minutes et exemptions* », seuls 244 donnent lieu à l'établissement d'un procès-verbal. Il est inadmissible que des vols de nuit effectués en méconnaissance du couvre-feu ne soient pas suivis d'une procédure de sanction, alors même qu'ils ne sont pas dus à des « *raisons indépendantes de la volonté du transporteur* ».

32. En fin de compte, l'opacité qui caractérise la procédure de constatation et de répression des vols de nuit érige la DSAC en un véritable verrou, qui permet à certains transporteurs d'échapper aux sanctions prévues par les textes et ce sans aucun contrôle possible pour les riverains.

Les objectifs à valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et de recherche des auteurs d'infractions impliquent que le public dispose d'informations précises sur les vols

de nuit, afin que les éventuelles victimes puissent saisir le juge administratif et contraindre la DSAC à suivre la procédure prévue par les textes.

Cela est également indispensable au regard de l'article 7 de la Charte de l'environnement de 2004, qui donne à toute personne le droit d'accéder aux « *informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques* ».

Cela est enfin explicitement exigé par l'article 6, paragraphes 3 et 4, du règlement (UE) n° 598/2014 du 16 avril 2014 précité.

Aussi le ministère chargé de l'aviation civile a-t-il commis une erreur de droit en refusant d'assurer la publication mensuelle des données de suivi du couvre-feu incluant notamment, pour chaque mouvement détecté, la date, l'heure précise, le transporteur, l'aéronef et sa trajectoire de vol.

33. L'arrêté modificatif du 23 mai 2024 n'apporte sur ce point aucune amélioration.

En effet, le nouveau d) du IV de l'article 1^{er} précité prévoit que, lorsque « *le transporteur aérien notifie au ministre chargé de l'aviation civile qu'un aéronef qu'il exploite est susceptible d'effectuer un mouvement entre 0 heure et 6 heures du fait d'un retard* », « *les modalités de notification sont portées à la connaissance des usagers par la voie de l'information aéronautique* ». Ce système d'information est prévu au bénéfice des seuls « *usagers* » et non du public. De plus, les usagers ne sont informés que des seules « *modalités de notification* » des compagnies aériennes à la DGAC, à l'exclusion des renseignements concrets relatifs aux vols et retards concernés.

Il en va de même du nouveau e), qui dispose que « *le transporteur aérien fournit aux services de l'aviation civile, dans un délai de deux jours ouvrés après le décollage ou l'atterrissage, les éléments relatifs aux motifs du retard ou de l'anticipation des vols opérés en application du b* » et ajoute que « *les modalités d'application de l'alinéa précédent sont portées à la connaissance des usagers par la voie de l'information aéronautique* ». Là encore, le système d'information n'est pas prévu au bénéfice du public et ne porte pas sur les circonstances expliquant le déroulement de vols de nuit.

En conséquence, ces nouvelles dispositions ne permettront pas aux riverains de vérifier que le couvre-feu est effectivement respecté, comme cela est exigé par l'article 6, paragraphes 3 et 4, du règlement (UE) n° 598/2014 du 16 avril 2014.

IV.3. En troisième lieu, l'effectivité du couvre-feu est fragilisée par le trop faible montant des amendes susceptibles d'être prononcées par l'ACNUSA.

34. Sur ce point, l'article L. 6361-13 du code des transports dispose que :

« 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 polluantes ou de la classification acoustique ;

2° Les mesures de restriction des vols de nuit.

Ces amendes font l'objet d'une décision motivée notifiée à la personne concernée. Elles sont recouvrées comme les créances de l'Etat étrangères à l'impôt et au domaine. Elles peuvent faire l'objet d'un recours de pleine juridiction. »

Le plafond de 40 000 € prévu par ces dispositions est trop faible pour conférer aux amendes prononcées par l'ACNUSA un caractère réellement dissuasif.

Pour assurer une réelle effectivité du couvre-feu, le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires était tenu d'engager une modification de l'article L. 6361-13 du code des transports et de rehausser le plafond applicable aux mesures de restriction des vols de nuit à 100 000 €.

Il devait également prévoir que le produit de ces amendes est affecté au fonds de compensation Nantes-Atlantique (FCNA).

Il a commis une ultime erreur de droit en refusant de faire droit à la demande de l'association COCETA sur ces points.

Pour l'ensemble de ces raisons, l'annulation s'impose.

V. En ce qui concerne l'exécution de la décision à intervenir

35. L'article L. 911-1 du code de justice administrative dispose que :

« Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution. »

La juridiction peut également prescrire d'office cette mesure. »

Sur le fondement de ces dispositions, il est jugé de façon constante que l'annulation du refus d'abroger un acte réglementaire illégal implique nécessairement que soit enjoint au pouvoir réglementaire d'en prononcer l'abrogation (CE, 17 décembre 1999, *Conseil des industries de défense française*, n° 191514, aux tables) et, le cas échéant, de prendre les mesures réglementaires rendues nécessaires par cette abrogation (CE, 4 février 2000, *Syndical général de l'éducation nationale de la Savoie*, n° 184340, aux tables).

De même, l'annulation du refus de prendre les mesures réglementaires nécessaires à l'application d'une loi ou d'un décret implique nécessairement l'édiction de ces mesures (CE, Section, 26 juillet 1996, *Association lyonnaise de protection des locataires*, publié ; CE, 13 janvier 1997, *Viscontini*, n° 147650, aux tables).

L'article L. 911-3 du code de justice administrative prévoit que « *la juridiction peut assortir, dans la même décision, l'injonction prescrite en application des articles L. 911-1 et L. 911-2 d'une astreinte qu'elle prononce dans les conditions prévues au présent livre et dont elle fixe la date d'effet* ».

- 36.** Au cas présent, après avoir annulé la décision attaquée, le Conseil d'Etat enjoindra au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires d'abroger les dispositions en litige de l'arrêté du 28 septembre 2021 ainsi que la décision de la DSAC révélée par la publication du bilan de la DGAC du 7 avril 2023.

Il lui enjoindra également de prendre les mesures réglementaires nécessaires à l'instauration d'un couvre-feu d'une amplitude horaire supérieure à 8 heures en semaine et à 9 heures le week-end.

Il lui enjoindra enfin de procéder, conformément au règlement (UE) n° 598/2014 du 16 avril 2014, à 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.

Le Conseil d'Etat assortira ces injonctions d'une astreinte de 10 000 euros par jour à l'encontre de l'Etat si ce dernier ne justifie pas avoir pris les mesures prescrites dans les trois mois suivant la notification de la décision à intervenir.

PAR CES MOTIFS, et tous autres à produire, déduire ou suppléer au besoin même d'office, l'association COCETA conclut à ce qu'il plaise au Conseil d'Etat :

- **ANNULER** la décision implicite de refus du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires ;
- **ENJOINDRE** au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires de prononcer l'abrogation du a) du IV de l'article 1^{er} de l'arrêté du 28 septembre 2021 en tant qu'il prévoit un couvre-feu d'une amplitude horaire inférieure à 8 heures en semaine et à 9 heures le week-end, du b) du IV de l'article 1^{er} de l'arrêté du 28 septembre 2021 et de la décision de la DSAC, révélée par la publication du bilan de la DGAC du 7 avril 2023, de ne transmettre aucun procès-verbal à l'ACNUSA pour les vols de nuit ayant lieu avant 0 heure 05 ou après 5 heures 55 ;
- **ENJOINDRE** au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires de prendre les mesures nécessaires à l'instauration d'un couvre-feu d'une amplitude horaire supérieure à 8 heures en semaine et à 9 heures le week-end ;
- **ENJOINDRE** au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires 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 ;
- **ENJOINDRE** au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires de porter le plafond des amendes applicables en matière de restriction des vols de nuit à 100 000 euros et d'affecter le produit de ces amendes au fonds de compensation Nantes-Atlantique (FCNA) ;
- **PRONONCER** une astreinte de 10 000 euros par jour à l'encontre de l'Etat s'il ne justifie pas avoir pris les mesures prescrites dans les trois mois suivant la notification de la décision à intervenir ;
- **METTRE A LA CHARGE** de l'Etat la somme de 4000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Benjamin de Dreuzy
Avocat à la Cour

Louise Dumont Saint Priest
Avocat à la Cour