

CIRCULAIRE DU 23 JUILLET 1987
relative aux commissions consultatives de l'environnement des aérodromes

(Journal officiel du 3 septembre 1987)

Le ministre de la défense, le ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports, le ministre délégué auprès du ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports, chargé des transports, et le ministre délégué auprès du ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports, chargé de l'environnement, à Monsieur le préfet de la région d'Ile-de-France, et à Madame et Messieurs les préfets de département.

Circulaires abrogées par la présente circulaire :

- circulaire du 29 août 1983 relative à l'amélioration de la situation des riverains d'aéroports ;
- circulaire du 8 août 1984 relative aux commissions consultatives de l'environnement auprès des aérodromes militaires.

La loi du 11 juillet 1985 relative à l'urbanisme au voisinage des aérodromes consacre l'existence des commissions consultatives de l'environnement des aérodromes et définit leur compétence, le décret n°87-341 du 21 mai 1987 précisant leurs règles de création et de composition.

En application des circulaires des 29 août 1983 et 8 août 1984, désormais abrogées, vingt-trois commissions avaient été créées auprès des aérodromes civils et sept auprès des aérodromes militaires. Afin d'éviter une discontinuité dans leur fonctionnement, ces commissions existantes devront faire l'objet en priorité d'arrêtés de création suivant les nouvelles dispositions réglementaires. Il sera ensuite indispensable de créer celles qui avaient été demandées avant la publication du décret précité et dont on avait retardé la création dans l'attente des nouveaux textes.

La présente circulaire s'inspire largement des circulaires susvisées qui avaient trouvé leur origine dans les conclusions du rapport Gabolde relatif à l'amélioration de la situation des riverains des aérodromes ; ainsi, la création d'une commission consultative de l'environnement résulte d'un double souci toujours présent : d'une part, développer une concertation régulière entre les élus locaux, les associations de riverains et les utilisateurs d'aérodromes, d'autre part, examiner toutes les propositions permettant d'améliorer la situation des riverains touchés par les nuisances.

1. Attributions de la commission

Dans le cadre des objectifs qui viennent d'être rappelés, il apparaît que la consultation de la commission, lors de l'établissement du plan d'exposition au bruit (P.E.B.), revêt une particulière importance.

Toutefois, la commission doit également être consultée chaque fois que des modifications des installations et/ou des conditions d'exploitation ont une incidence significative sur l'environnement.

A cet égard, il a été observé que certaines procédures n'étaient pas toujours bien comprises par les riverains et suscitaient parfois des réactions conflictuelles qu'une bonne information aurait permis d'éviter.

Ainsi, certains documents tels que l'avant-projet de plan de masse, l'étude d'environnement qui l'accompagne, le projet de plan de servitudes de dégagement et les études d'impact

lorsqu'il y a lieu d'en établir, peuvent être portés à la connaissance de la commission chaque fois que vous le jugerez souhaitable.

De même, une discussion préalable autour de la première esquisse du plan d'exposition au bruit, avant transmission aux maires concernés, peut permettre d'éviter des clivages ultérieurs en faisant prendre conscience de la nécessité de trouver un compromis entre tous les partenaires en présence.

La commission est, enfin, le lieu privilégié pour examiner les moyens proposés pour atténuer les nuisances. En particulier, lorsqu'une aide financière aux riverains aura été instituée par décret, elle sera consultée par l'autorité administrative sur les modalités de sa mise en œuvre et, pour les aides financières déjà entrées en vigueur, sur les modifications qu'il est envisagé de leur apporter.

2. Mise en place et organisation des commissions

L'expérience des années 1983, 1984 et 1985 témoigne d'un fonctionnement généralement satisfaisant des commissions, dû, en partie, à la souplesse des dispositions antérieures. C'est pourquoi il ne semble pas opportun de développer ici des règles de fonctionnement qui relèvent d'un règlement intérieur propre à chaque commission, règlement qu'il convient d'élaborer en reprenant les dispositions n°83-1025 du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et les usagers (*Journal officiel* du 3 décembre 1983).

Cependant, les instructions qui suivent semblent nécessaires dans la mesure où elles s'attachent à résoudre les difficultés révélées par l'expérience précédente ou à corriger quelques erreurs d'interprétation dans le cadre de préoccupations communes à toutes les commissions.

2.1 Création

La décision de création relève de votre compétence, soit à votre initiative, soit parce qu'une commune vous en a exprimé la nécessité. Si la commune qui demande cette création est couverte par le P.E.B., l'autorité administrative n'est pas en droit de la refuser.

Néanmoins, dans certains cas, le P.E.B. peut intéresser des espaces encore vides d'habitation pour lesquels les communes n'éprouvent pas le besoin de demander la création de la commission. A l'inverse, dans le cas où les représentants d'une agglomération hors P.E.B. estiment supporter des nuisances importantes et souhaitent s'en exprimer dans une commission, ou bien lorsqu'une commune est seulement susceptible d'être concernée par le futur P.E.B. en cours d'étude, les demandes de création doivent être examinées avec réalisme pour ne pas contraindre les riverains qui cherchent une enceinte favorable à la concertation aux seuls moyens contentieux.

2.2 Composition

2.2.1. Généralités

Les dispositions contenues dans le décret n°87-341 du 21 mai 1987 doivent vous permettre de parvenir à la composition souhaitée par le législateur. L'examen des anciennes commissions conduit toutefois à préciser plusieurs points.

Les membres désignés par votre arrêté de création disposent d'un pouvoir identique d'intervention dans les délibérations de la commission. En outre, toute personne dont les compétences sont utiles à la commission peut être entendue à titre consultatif et avec votre accord suivant les termes de l'article 6 du décret, sans que cette intervention ne puisse conférer à l'intéressé la qualité de membre de la commission.

Lorsque la dimension de la commission consultative le permet, on peut avantageusement tendre vers un équilibre tripartite, semblable à ceux existant dans certains organismes publics, en donnant un poids sensiblement équivalent aux différents groupes : représentants de l'administration ; usagers, gestionnaires et représentants des personnels ; élus locaux et représentants des riverains.

Vous veillerez cependant à éviter, en fixant le nombre de représentants de chaque catégorie conformément à l'article 4 du décret précité, que cette composition ne conduise à des assistances pléthoriques nuisant à la qualité des débats.

2.2.2.

Représentation des communes

L'article 4 (§ a) du décret introduit la notion de « commune concernée par le bruit », qui est à l'évidence plus large que celle de « commune couverte par le P.E.B. ». Là encore, il vous revient d'apprécier l'importance des nuisances ressenties par une commune située hors P.E.B., tout en veillant à respecter l'équilibre entre les différents groupes de représentants tel que préconisé en 2.2.1.

2.2.3. Représentation des associations

L'introduction de la notion d'association déclarée tend à accroître la crédibilité de la représentation des riverains. Il vous appartient de vérifier que la déclaration correspond bien, en particulier au niveau des responsables désignés, à l'accréditation des représentants qui sollicitent votre accord pour entrer dans la commission. En outre, dans les cas où les associations de riverains ont des intérêts divergents, par exemple dans le cas d'utilisation optionnelle de pistes à orientation différente, vous devez veiller à ce que la représentation des points de vue soit équilibrée et significative du point de vue local, les représentations nationales disposant d'enceintes différentes pour se faire entendre, comme le Conseil national du bruit, le Haut Comité de l'environnement, etc.

2.2.4. Représentation des personnels

L'article 4 (c) du décret précise la représentation des personnels par les organisations syndicales les plus représentatives. Il est clair qu'il ne s'agit pas d'accueillir dans la commission des représentants syndicaux de toutes les obédiences provenant de chaque entreprise installée dans l'emprise de l'aérodrome : il convient donc de s'adresser aux instances syndicales responsables afin qu'elles désignent, chacune pour ce qui la concerne, un représentant de leur organisation. Il est très souhaitable que ce représentant travaille sur l'aérodrome.

La demande sera communiquée à l'union locale constituée sur l'aérodrome ou dans la commune dont dépend l'aérodrome.

Lorsque l'aérodrome est implanté sur plusieurs communes ou en l'absence d'unions locales, les unions départementales seront saisies. Au cas exceptionnel d'implantation sur plusieurs départements, les unions régionales seront compétentes pour vous proposer des représentants.

2.2.5. Représentations des usagers

L'expérience révèle de très grandes distorsions dans la représentation des usagers pour lesquels l'article 4 (d) du décret ne prévoit pas de limitations : il est cependant souhaitable d'éviter une représentation trop importante de cette catégorie.

Il convient tout d'abord de conserver au terme usager son sens strict qui découle de l'objet des textes et qui signifie usager de l'aérodrome et non usager de l'aérodrome et non usager des moyens de transports basés sur l'aérodrome.

Ensuite, à l'instar des dispositions adoptées pour les représentants du personnel, il serait judicieux d'inciter les usagers à se regrouper pour désigner des représentants pour chaque grande catégorie (compagnies, agents de fret, concessions commerciales, aéro-clubs, constructeurs et fournisseurs d'équipements, etc.) et de veiller également à la réalité locale de la représentativité.

2.2.6. Représentation des administrations

La représentation des administrations concernées découle d'une synthèse entre les représentations particulières conseillées dans les deux précédentes circulaires. Il vous revient donc de l'adapter au caractère civil ou militaire de l'aérodrome en gardant cependant à l'esprit que trois administrations ont un rôle charnière très utile à la concertation : celles chargées de l'équipement et de l'aviation civile ainsi que la délégation régionale à l'architecture et à l'environnement. Elles doivent être représentées dans tous les cas.

En revanche il n'est pas indispensable d'intégrer dans la commission tout représentant d'une administration sur le seul critère qu'elle possède des bâtiments soumis au bruit des avions ou des personnels travaillant sur l'aérodrome. Dans les deux cas, d'autres membres de la commission peuvent être les porte-parole de leurs préoccupations.

2.3. Secrétariat

Le secrétariat de la commission est assuré par le commandant de l'aérodrome. Dans le cas des aérodromes gérés par Aéroports de Paris, l'établissement public gestionnaire assure lui-même cette fonction.

2.4. Fréquence des réunions

En dehors des exigences impératives découlant du rôle institutionnel des commissions, par exemple une demande d'avis sur le plan d'exposition au bruit, il paraît très souhaitable de réunir les commissions au moins une fois par an, ne serait-ce que pour constater l'absence de difficultés en suspens, afin que les partenaires se rencontrent et puissent ainsi plus facilement résoudre directement, par des contacts ultérieurs, les problèmes qui n'exigent pas la réunion plénière de la commission.

Les anciennes commissions ont fréquemment connu des nominations complémentaires de membres en cours de mandat. Il s'agit généralement de représentants très motivés qui ont réclamé la qualité de membre de la commission et qui souhaitent la saisir d'une préoccupation importante. Dans ce cas, vous ferez en sorte qu'une réunion proche suive cette désignation afin que cette dernière n'apparaisse pas comme de pure forme.

2.5. Présence des suppléants

Les suppléants ne siègent qu'en cas d'empêchement des titulaires.

3. Cas particulier des commissions auprès des aérodromes militaires.

Je vous rappelle que vous devez veiller à ce que la commission consultative de l'environnement instituée auprès d'un aérodrome militaire ne puisse, à l'occasion de ses activités, remettre en cause des missions de défense confiées aux moyens militaires stationnés sur l'aérodrome et, également, à ce que les membres non habilités de la commission n'aient pas accès à des informations confidentielles liées aux activités militaires.

Pour établir la composition de cette commission, arrêter son ordre du jour et enfin exploiter les avis émis, vous pouvez vous appuyer sur les généraux commandants des régions militaires pour les aérodromes et, en particulier, les hélistations de l'aviation légère de l'armée de terre, les préfets maritimes pour les bases de l'aéronautique navale, les généraux commandants des régions aériennes pour les bases aériennes, les généraux commandants de régions de gendarmerie pour les hélistations à usage exclusif de la gendarmerie et les

directeurs d'établissement pour les aérodromes relevant de la délégation générale pour l'armement.

4. Cas particulier où un plan d'exposition au bruit n'est pas prescrit

L'établissement d'un PEB n'est prévu que pour les aérodromes de catégories A, B et C ainsi que pour ceux figurant sur une liste complémentaire (art. L. 147-2 du code de l'urbanisme).

Les commissions consultatives de l'environnement prévues par l'article 2 de la loi précitée ne sont donc envisageables au sens strict que pour ces aérodromes.

Toutefois, il vous est toujours possible de créer de telles commissions lorsque vous les estimez utiles, compte tenu d'exigences locales particulières, et ce, bien qu'aucun PEB n'ait été prescrit.

Dans ce cas vous pouvez vous inspirer des dispositions précisées ci-dessus.

En cas de difficulté d'application vous devrez saisir le ministère chargé de l'environnement, sous le timbre Délégation à la qualité de la vie, qui organisera en tant que de besoin la concertation souhaitable avec le ministère chargé de l'aviation civile et, le cas échéant, celui de la défense.

La présente circulaire sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Le ministre délégué auprès du ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports, chargé de l'environnement,

Pour le ministre et par délégation :

Le délégué à la qualité de la vie,

J.-F. LORIT

Le ministre de la défense,

Pour le ministre et par délégation :

Le directeur de l'administration générale,

G. GARONNE

Le ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports,

Pour le ministre et par délégation :

Le directeur de l'architecture et de l'urbanisme,

C. ROBERT

Le ministre délégué auprès du ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports, chargé des transports,

Pour le ministre et par délégation :

Par empêchement du directeur général de l'aviation civile :

L'ingénieur en chef des ponts et chaussées,

C. THOUZEAU