



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



ACNUSA

AUTORITÉ DE CONTRÔLE DES NUISANCES AÉROPORTUAIRES

RAPPORT AU GOUVERNEMENT ET AU PARLEMENT

**SUR LES CONDITIONS D'EXERCICE
DES MISSIONS CONSULTATIVES
CONFIÉES A L'ACNUSA**

SOMMAIRE

I. UN ETAT DES LIEUX QUI INCITE A FAIRE EVOLUER LES PRATIQUES POUR RENDRE LES AVIS UTILES.....	4
A. Une pratique peu satisfaisante	4
1. Une intervention trop tardive pour les schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie, et les plans de protection de l'atmosphère.....	4
2. Une clarification nécessaire pour les plans de prévention du bruit dans l'environnement et les textes réglementaires susceptibles de donner lieu à des amendes administratives.....	5
B. Une pratique susceptible d'évoluer facilement.....	6
II. UN ETAT DES LIEUX QUI INCITE A FAIRE EVOLUER LES TEXTES POUR ACCROITRE L'EFFET UTILE DES AVIS.....	7
A. Un état du droit peu propice à une participation éclairée du public à la prise de décisions ayant un impact environnemental	7
B. Une modification des textes pour prévoir une consultation de l'ACNUSA avant le public	8
C. L'ACNUSA pourrait utilement être désignée comme autorité indépendante chargée de garantir le respect de la procédure encadrant l'adoption des restrictions d'exploitation	8
Organes de l'Etat consultés pour l'élaboration de ce rapport adopté par les membres du collège de l'ACNUSA.....	10

INTRODUCTION

A la suite de deux décisions récentes du Conseil d'Etat, les missions consultatives de l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA) dans l'élaboration des plans, programmes et projets envisagés dans le secteur aéroportuaire ayant un impact sur la santé et l'environnement méritent d'être réinterrogées.

Dans une décision Association de défense contre les nuisances aériennes (ADVOCNAR) du 28 octobre 2021 (n° 447123), le Conseil d'Etat a expressément affirmé le rôle d'autorité environnementale endossé par l'ACNUSA lorsqu'elle se prononce sur certains projets : *« Eu égard à son statut d'autorité administrative indépendante et à sa composition, définie à l'article L. 6361-1 du code des transports, qui garantit son expertise en matière d'environnement, de santé humaine et de transport aérien, celle-ci remplit les conditions pour être regardée comme une autorité environnementale au sens de l'article 6 de la directive 2001/42/CE, tel qu'interprété par la Cour de justice de l'Union européenne dans son arrêt du 20 octobre 2011, Seaport (C-474/10) »*.

Une autorité environnementale (Ae) est une entité indépendante, compétente en matière d'environnement, chargée d'émettre, à l'attention du maître d'ouvrage, du public et de l'autorité compétente pour autoriser le projet, un avis sur les évaluations des impacts sur l'environnement des plans, projets et programmes soumis à évaluation environnementale. Cet avis ne *« porte pas sur l'opportunité du plan ou du document mais sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par le maître d'ouvrage, et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à permettre d'améliorer la conception du plan ou du document, et la participation du public à l'élaboration des décisions qui portent sur celui-ci »*¹. Sont appréciées, aux termes du III de l'article L. 122-1 du code de l'environnement : *« les incidences notables directes et indirectes d'un projet sur les facteurs suivants : / 1° La population et la santé humaine ; / 2° La biodiversité (...); / 3° Les terres, le sol, l'eau, l'air et le climat ; / 4° Les biens matériels, le patrimoine culturel et le paysage ; / 5° L'interaction entre les facteurs mentionnés aux 1° à 4° »*. En application des dispositions combinées du VI de l'article L. 122-1 du code de l'environnement² et du c) du 1° de l'article R. 123-8 du même code, l'avis de l'autorité environnementale compte parmi les documents portés à la connaissance du public dans le cadre de l'enquête publique à laquelle est, éventuellement, soumis le plan, projet ou programme.

L'autorité environnementale (Ae) peut également intervenir en amont de l'évaluation environnementale effectuée par les maîtres d'ouvrage ou responsables de plans, programmes ou projets qui sont soumis à évaluation environnementale. Ces maîtres d'ouvrage ou responsables ont la faculté de la saisir pour obtenir un cadrage préalable sur le niveau de précision qui est attendu de cette évaluation environnementale.

Ainsi, lorsque l'ACNUSA se prononce en qualité d'autorité environnementale, son avis permet d'éclairer la consultation du public, puisqu'il est intégré au dossier d'enquête publique. La question se pose de l'efficacité de cet avis lorsque l'ACNUSA ne se prononce pas en qualité d'autorité environnementale et qu'aucune disposition législative ou réglementaire n'impose que

¹ [Avis délibéré n°2018-42 de l'Autorité environnementale](#), adopté lors de la séance du 11 juillet 2018

² *« Les maîtres d'ouvrage tenus de produire une étude d'impact la mettent à disposition du public, ainsi que la réponse écrite à l'avis de l'autorité environnementale, par voie électronique au plus tard au moment de l'ouverture de l'enquête publique prévue à l'article L. 123-2 ou de la participation du public par voie électronique prévue à l'article L. 123-19 »*

sa consultation intervienne avant la consultation du public, soit dans le cadre d'une procédure d'enquête publique, soit dans le cadre d'une consultation hors enquête publique.

Par ailleurs, dans une décision Union française contre les nuisances des aéronefs et autres (UFCNA et autres) du 5 avril 2022 (n° 454440), le Conseil d'Etat a annulé la désignation de la direction du transport aérien (DTA) de la direction générale de l'aviation civile (DGAC) en qualité d'autorité chargée de la procédure à suivre lors de l'adoption des restrictions d'exploitation, dès lors que cette direction ne remplit pas les garanties permettant de la regarder comme étant « *indépendante de toute organisation qui pourrait être concernée par des mesures liées au bruit* » au sens de l'article 3 du règlement (UE) n° 598/2014 relatif à l'établissement de règles et de procédures concernant l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports de l'Union, dans le cadre d'une approche équilibrée, et abrogeant la directive 2002/30/CE.

Cette décision conduit également à interroger le rôle de l'ACNUSA dans le processus de réflexion relatif aux projets relevant du domaine aéronautique, en ce qui concerne l'impact de ces projets sur l'environnement.

Ces deux décisions s'inscrivent dans la poursuite de l'objectif de développement durable du transport aérien, qui, ainsi que le rappelle dans son considérant 2 le règlement (UE) n° 598/2014 du 16 avril 2014, relatif à l'établissement de règles et de procédures concernant l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports de l'Union, dans le cadre d'une approche équilibrée, et abrogeant la directive 2002/30/CE, « *implique l'introduction de mesures visant à réduire les répercussions des nuisances sonores causées par les aéronefs dans les aéroports de l'Union. Ces mesures devraient améliorer l'environnement sonore autour des aéroports de l'Union afin de maintenir ou d'améliorer la qualité de vie des riverains, et renforcer la compatibilité entre les activités aériennes et les zones résidentielles, notamment lorsque des vols de nuit sont concernés* ».

La poursuite de cet objectif emprunte deux voies, qui ont toutes deux donné lieu aux décisions précitées.

La première de ces deux décisions réaffirme avec force la nécessité de garantir qu'une autorité compétente et objective en matière d'environnement soit en mesure de rendre un avis sur l'évaluation environnementale des plans, programmes et projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou sur l'étude d'impact de ces plans, programmes et projets, qu'ils soient publics ou privés. La seconde rappelle l'exigence que la procédure d'adoption de restrictions d'exploitation soit régie par une autorité indépendante. L'objectif commun est de fournir une information sur les impacts environnementaux des plans, programmes et projets envisagés la plus objective possible pour permettre une participation éclairée du public à la prise de décisions ayant un impact environnemental, conformément aux exigences constitutionnelles de l'article 7 de la Charte de l'environnement, d'une part, et communautaires et internationales, d'autre part, posées notamment par la Convention d'Aarhus de 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

A l'heure où le pouvoir législatif est invité à étendre le rôle d'Autorité environnementale de l'ACNUSA et où le pouvoir réglementaire est invité à désigner l'autorité chargée de la procédure à suivre lors de l'adoption des restrictions d'exploitation d'aéroports, un état des lieux des missions consultatives de l'ACNUSA doit être dressé (I) afin d'identifier les pistes d'évolutions souhaitables (II), en gardant à l'esprit qu'un avis qui intervient après la consultation du public perd sa raison d'être sollicité.

I. UN ETAT DES LIEUX QUI INCITE A FAIRE EVOLUER LES PRATIQUES POUR RENDRE LES AVIS UTILES

Les textes en vigueur (les articles L. 6361-5 à L. 6361-7 du code des transports, repris ou complétés par le code de l'urbanisme ou le code de l'environnement) prévoient que l'ACNUSA est consultée dans le cadre de l'élaboration de six documents ayant un rapport avec le domaine aéronautique et un impact sur l'environnement et devant être soumis à la consultation du public ou faire l'objet d'une étude d'impact :

- **Plan d'exposition au bruit** (PEB - 5° de l'article L. 6361-7 du code des transports et article L. 112-16 du code de l'urbanisme) ;
- **Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie** (SRCAE - article L. 6361-5 du code des transports) ;
- **Plan de protection de l'atmosphère** (PPA - article L. 6361-5 du code des transports) ;
- **Plan de prévention du bruit dans l'environnement** (PPBE - 6° de l'article L. 6361-7 du code des transports) ;
- Projets de **textes réglementaires** susceptibles de donner lieu à des **amendes administratives** (III de l'article L. 6361-6 du code des transports) ;
- **Projets d'élaboration ou de modification des procédures de départ, d'attente et d'approche** aux instruments des aérodromes (6° de l'article L. 6361-7 du code des transports).

L'examen du moment où intervient l'avis de l'ACNUSA sur ces projets de documents révèle une pratique peu satisfaisante au regard de l'objectif d'éclairer le public dans sa participation à la prise de décisions ayant un impact environnemental (A), qui est toutefois susceptible d'évoluer facilement (B).

A. UNE PRATIQUE PEU SATISFAISANTE

Si l'avis de l'ACNUSA intervient en temps utile pour **les PEB qui incluent dans leur champ d'application les aérodromes des groupes 1 à 3 qui sont visés par l'article L. 6360-1 du code des transports**, dès lors que pour ces documents, l'ACNUSA se prononce en qualité d'autorité environnementale, les textes n'imposent pas qu'il en aille de même pour les SRCAE et les PPA soumis à avis de l'ACNUSA. Toutefois, la rédaction des textes actuels ne s'oppose pas à une évolution des pratiques qui permettrait à l'ACNUSA de rendre son avis et d'en assurer la publicité dans un calendrier susceptible de lui conférer un caractère utile.

1. UNE INTERVENTION TROP TARDIVE POUR LES SCHEMAS REGIONAUX DU CLIMAT, DE L'AIR ET DE L'ENERGIE, ET LES PLANS DE PROTECTION DE L'ATMOSPHERE

La consultation du public sur **les schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE) comprenant un aérodrome des groupes 1 à 3 qui sont visés par l'article L. 6360-1 du code des transports**, pour lesquels l'ACNUSA doit également être consultée, ne présente pas les mêmes garanties d'éclairage du public, dès lors que les textes n'imposent pas que les avis de

toutes les autorités ayant à connaître du projet soient portés à la connaissance du public³. Toutefois, l'intervention tardive de l'avis de l'ACNUSA est compensée par le fait que ces schémas sont soumis à évaluation environnementale qui doit faire l'objet d'un avis de la formation d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable en qualité d'autorité environnementale. **Il en va de même pour les plans de protection de l'atmosphère (PPA) comprenant dans leur champ d'application un aéroport des groupes 1 à 3 qui sont visés par l'article L. 6360-1 du code des transports ou un territoire affecté par la pollution atmosphérique d'un de ces aéroports**, sur lesquels l'ACNUSA est consultée au mieux en même temps que le public mais qui sont également soumis à évaluation environnementale qui doit faire l'objet d'un avis de la formation d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable en qualité d'autorité environnementale

Il peut néanmoins être regretté que l'avis de l'ACNUSA ne soit demandé qu'après mise à disposition du public du projet de schéma ou de plan, en ce que cette chronologie prive le public d'un élément d'information. La rédaction des textes en vigueur ne s'oppose nullement à une évolution de la pratique dans un sens qui donnerait un effet utile, tant pour le public que pour le maître d'ouvrage, à l'avis de l'ACNUSA.

2. UNE CLARIFICATION NECESSAIRE POUR LES PLANS DE PREVENTION DU BRUIT DANS L'ENVIRONNEMENT ET LES TEXTES REGLEMENTAIRES SUSCEPTIBLES DE DONNER LIEU A DES AMENDES ADMINISTRATIVES

Pour les **plans de prévention du bruit dans l'environnement (PPBE)**, qui doivent être soumis à la consultation du public, l'ACNUSA considère que son avis doit être recueilli, conformément aux dispositions du 6° de l'article L. 6361-7 du code des transports qui prévoient que « *Dans le domaine des nuisances sonores, l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires : / (...) 6° Est consultée sur les projets de textes réglementaires fixant, pour les aéroports concernés, les mesures visant à assurer la protection de leur environnement sonore, notamment les valeurs maximales de bruit à ne pas dépasser (...)* ». Cette lecture n'est, à l'heure actuelle, pas complètement partagée par l'administration de l'aviation civile, de sorte que l'ACNUSA n'est pas consultée par les préfets sur ces projets de plans. Si elle l'était, cette consultation ne saurait être réalisée en qualité d'autorité environnementale, dès lors que l'objet même des PPBE les exclut de toute obligation d'évaluation environnementale, ainsi que l'a jugé le Conseil d'Etat, dans sa décision du 28 octobre 2021 (n° 447123). En outre, les dispositions qui fondent, selon l'ACNUSA, sa compétence pour connaître de ces plans n'imposent pas le moment où l'ACNUSA doit être consultée dans le cadre de l'élaboration de ces plans, de sorte que, comme pour les documents précédemment examinés, aucune disposition en vigueur ne fait obstacle à ce que l'ACNUSA soit consultée avant le public sur ces plans également.

L'ACNUSA ayant à connaître des actions inscrites dans ces plans (modification des procédures opérationnelles de navigation aérienne ; réduction des émissions à la source ; planification et

³ Le II du 9° de l'article R. 222-4 du code de l'environnement prévoit que l'ACNUSA est consultée en même temps que le public.

programmation), il serait utile qu'elle donne son avis au maître d'ouvrage en amont afin que celui-ci puisse en tenir compte.

Pour les projets de textes réglementaires susceptibles de donner lieu à des amendes administratives, l'avis simple de l'ACNUSA, qui ne s'impose pas au ministre chargé de l'aviation civile, doit intervenir avant la signature du texte par le ministre. La temporalité de cet avis doit être interrogée au regard des objectifs poursuivis. En effet, le maître d'ouvrage peut être intéressé, pour éclairer au mieux la concertation locale qui se déroule, sur la base d'un texte identique, dans le cadre de la commission consultative de l'environnement (CCE), de disposer de l'avis d'une autorité administrative indépendante sur son projet et l'étude d'impact qui doit l'accompagner, ainsi que l'impose le règlement (UE) n° 598/2014 précité.

Cet avis devrait permettre à l'administration qui prépare le texte de sécuriser son projet sur le plan juridique et de faire valider l'étude d'impact de son projet par une autorité indépendante qualifiée. Le recueil tardif de cet avis met l'administration en situation de ne pas pouvoir en tenir compte.

B. UNE PRATIQUE SUSCEPTIBLE D'ÉVOLUER FACILEMENT

Une évolution des pratiques de consultation de l'ACNUSA sur les SRCAE comprenant un aérodrome des groupes 1 à 3 visés par l'article L. 6360-1 du code des transports, les PPA comprenant dans leur champ d'application ce même type d'aérodrome ou un territoire affecté par la pollution atmosphérique de l'un d'eux, les PPBE et les projets de textes réglementaires susceptibles de donner lieu à des amendes administratives permettrait une meilleure information du public. Elle permettrait également de sécuriser l'administration.

A l'heure actuelle, les textes qui encadrent la procédure de consultation de l'ACNUSA sur ces documents n'imposent pas, mais n'interdisent pas non plus, que cette dernière soit consultée préalablement à la consultation du public ou la concertation qui doit précéder leur adoption. Il est donc possible, en faisant évoluer la pratique, de conférer un effet utile à l'avis rendu par l'ACNUSA, en le sollicitant dans une phase qui permettrait à l'administration de le prendre en compte et de le porter à la connaissance du public dans le but d'éclairer sa consultation. En effet, l'appréciation transparente de l'étude d'impact du projet, par une autorité indépendante, peut permettre de conforter la qualité de cette étude, et donc constituer un élément important et constructif du dialogue précédant l'élaboration de ces documents.

Ainsi, solliciter l'avis de l'ACNUSA avant la consultation du public permettrait de conférer un effet utile à cet avis, car un avis rendu après la consultation du public, perd tout effet utile en ce qu'il n'a pas contribué à éclairer le débat et ne peut réellement être pris en compte. Un tel avis contribuerait alors à rétablir la confiance entre l'administration et les parties prenantes.

II. UN ETAT DES LIEUX QUI INCITE A FAIRE EVOLUER LES TEXTES POUR ACCROITRE L'EFFET UTILE DES AVIS

De manière plus explicite que pour les cinq documents dont les procédures d'élaboration viennent d'être détaillées, la réglementation en vigueur prévoit que la consultation de l'ACNUSA sur les projets d'élaboration ou de modification des procédures de départ, d'attente et d'approche aux instruments des aérodromes intervient après le bilan de l'enquête publique, puisque ce bilan doit être porté à la connaissance de l'ACNUSA. Il convient de s'interroger sur le sens de la législation actuelle qui conduit à solliciter l'avis de l'Autorité indépendante après enquête publique. Comme pour les documents précédemment étudiés, il pourrait être utile au maître d'ouvrage de disposer de l'avis d'une autorité administrative indépendante sur son projet, pour objectiver l'intérêt de sa réalisation au regard des conséquences importantes sur les territoires concernés. Tel est le sens des dernières décisions adoptées sur ce sujet (A), qui doivent inciter le législateur à repenser les procédures de consultation de l'ACNUSA (B).

A. UN ETAT DU DROIT PEU PROPICE A UNE PARTICIPATION ECLAIREE DU PUBLIC A LA PRISE DE DECISIONS AYANT UN IMPACT ENVIRONNEMENTAL

Dans une décision n° F-052-22-C-0058 en date du 2 juin 2022, l'Autorité environnementale a décidé, en application du II de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, et sur la base des informations fournies par le service national aéroportuaire-ouest, de soumettre l'opération de mise en place d'un système d'atterrissage aux instruments dans l'aéroport de Nantes - Atlantique sur les communes de Bouguenais et de Saint-Aignan-de-Grandlieu à une évaluation environnementale.

Cette décision est motivée par l'impact de la construction de deux radiophares (GLIDE et LOC) sur les milieux naturels mais également par l'augmentation du trafic aérien et des nuisances associées induite par ce projet.

Cette décision conforte la lecture de l'ACNUSA, selon laquelle un éclairage du débat public sur l'élaboration de ces documents paraît utile, a minima pour certains d'entre eux.

Un recours gracieux a été formé contre cette décision le 29 juillet 2022, en soutenant notamment que le système d'atterrissage aux instruments (ILS) est le moyen de guidage vertical assurant le plus haut niveau de sécurité au plus grand nombre d'aéronefs. Ce recours a été rejeté.

Cette décision encourage à repenser l'association du public à la prise de décisions sur des projets ayant un impact environnemental. Et ce dans le contexte de la généralisation des procédures d'approche dites « en descente continue » des grands aéroports franciliens, qui aura pour conséquence la modification des servitudes d'urbanisme qui s'imposent aux PLUI. En Île-de-France, ce projet devrait être soumis à enquête publique fin 2022 / début 2023. Il est certainement globalement positif pour les populations d'Île-de-France, mais il peut diviser sur certains des territoires de cette région, notamment là où les populations pourront avoir le sentiment de voir leur situation se dégrader. La DSNA, maître d'ouvrage du projet, pourrait avoir un intérêt à exposer au public, non seulement son étude d'impact, mais également une appréciation objective, rendue par une autorité indépendante, de cette étude d'impact, afin de renforcer le caractère transparent et constructif du dialogue conduit dans le cadre de l'enquête publique qui sera réalisée sur ce projet.

Trois pistes peuvent être envisagées pour faire bénéficier le maître d'ouvrage des projets d'élaboration ou de modification des procédures de départ, d'attente et d'approche aux instruments des aérodromes d'un avis d'une autorité indépendante permettant d'éclairer le public.

B. UNE MODIFICATION DES TEXTES POUR PREVOIR UNE CONSULTATION DE L'ACNUSA AVANT LE PUBLIC

L'inscription dans la réglementation de l'obligation de consulter l'ACNUSA sur les projets d'élaboration ou de modification des procédures de départ, d'attente et d'approche aux instruments des aérodromes, en amont de la phase de consultation du public, pourrait s'envisager sous deux angles.

Les textes pourraient soumettre ces projets, en intégralité ou au cas par cas, à évaluation environnementale qui donnerait lieu à avis de l'ACNUSA en qualité d'autorité environnementale. Dans cette optique, l'article R.122-17 du code de l'environnement, qui liste les plans et programmes devant faire l'objet d'une évaluation environnementale, pourrait être modifié. Cet élargissement n'est pas imposé par la réglementation européenne mais il irait dans le sens de celle-ci.

S'il n'est pas souhaité soumettre formellement ces projets à évaluation environnementale, le dernier alinéa de l'article L. 6362-2 du code des transports pourrait être modifié pour prévoir que l'avis de l'ACNUSA est rendu avant l'ouverture de l'enquête publique (sans conférer à l'ACNUSA le rôle d'Ae).

Par ailleurs, la décision du Conseil d'Etat du 5 avril 2022 dessine une troisième piste.

C. L'ACNUSA POURRAIT UTILEMENT ETRE DESIGNEE COMME AUTORITE INDEPENDANTE CHARGEE DE GARANTIR LE RESPECT DE LA PROCEDURE ENCADRANT L'ADOPTION DES RESTRICTIONS D'EXPLOITATION

Ainsi qu'il vient d'être exposé, la consultation de l'ACNUSA, postérieurement à l'enquête publique ou à la consultation locale, sur les **projets d'élaboration ou de modification des procédures de départ, d'attente et d'approche aux instruments des aérodromes** est peu satisfaisante, en ce qu'elle prive d'effet utile un tel avis.

Cette situation pourrait évoluer suite à la décision du Conseil d'Etat du 5 avril 2022, dans un sens permettant de conférer à l'avis de l'ACNUSA une dimension nouvelle, s'inscrivant parfaitement avec les objectifs non seulement de faire de la santé et de l'environnement une priorité d'action mais également de réinventer les modalités de gouvernance. Par cette décision, le Conseil d'Etat a enjoint au Premier ministre de prendre les dispositions réglementaires nécessaires en vue de désigner une autorité bénéficiant des garanties requises par l'article 3 du règlement UE 598 / 2014 dans un délai de six mois à compter de la notification de sa décision.

L'ACNUSA, indépendante de toute organisation qui pourrait être concernée par des mesures liées au bruit du transport aérien, remplit toutes les conditions pour être désignée « autorité chargée de la procédure à suivre lors de l'adoption des restrictions d'exploitation d'aéroports ».

Cette désignation, qui relève du pouvoir réglementaire, est dans l'intérêt de l'administration. Elle permettrait de garantir l'examen par une autorité totalement indépendante de l'ensemble des leviers envisageables pour réduire le bruit :

- i) la réduction du bruit à la source, en jouant sur les caractéristiques intrinsèques des aéronefs ;
- ii) la planification et la gestion de l'utilisation des terrains environnant l'aéroport ;
- iii) et les procédures opérationnelles d'atténuation du bruit, notamment l'utilisation des pistes ou de techniques de décollage et d'atterrissage moins bruyantes.

Avant d'apprécier, au cas par cas, la régularité de la procédure à suivre lors de l'adoption des restrictions d'exploitation, notamment au regard des exigences en matière d'étude d'impact, l'ACNUSA aurait alors à se prononcer sur la pertinence du ou des scénario(s) de restriction(s) envisagé(s) au regard des objectifs poursuivis, sans pour autant se prononcer sur l'opportunité de privilégier l'un ou l'autre de ces scénario(s), dès lors que ceux-ci permettent d'atteindre les objectifs. Elle contribuerait ainsi utilement, grâce à son indépendance et à son impartialité, à favoriser la recherche de consensus locaux nécessaires à la territorialisation de la transition écologique.

Cette nouvelle mission devra être conciliée avec celle de rendre un avis sur les projets de textes réglementaires susceptibles de donner lieu à des amendes administratives et les projets d'élaboration ou de modification des procédures de départ, d'attente et d'approche aux instruments des aérodromes.

La compétence d'édicter ces règles continuera en effet de relever du pouvoir réglementaire, dont ne dispose pas l'ACNUSA, et cette dernière continuera de devoir émettre des avis sur ces règles. La question se posera alors de l'articulation entre la mission d'assumer la responsabilité de la procédure d'élaboration de ces textes, notamment en ce qui concerne la réalisation d'une véritable étude d'impact, selon une approche naturellement équilibrée, et celle de donner un avis sur ces textes. Un découplage, qui devra apparaître de manière claire dans l'avis, pourra facilement être opéré pour distinguer nettement l'appréciation portée sur l'opportunité de la réglementation envisagée (puisqu'en assumant la charge de la procédure, l'ACNUSA se prononcera nécessairement sur la question de savoir si la mesure ou le paquet de mesures envisagée(s) permet d'atteindre ou non l'objectif fixé) et l'avis porté sur la rédaction finale de cette réglementation. Mais le risque est grand que ce découplage puisse apparaître artificiel et le maintien de deux missions distinctes qui, en réalité, se recoupent en partie, risque de brouiller le message final. C'est pourquoi, il apparaît plus pertinent de proposer une évolution de la loi (articles L. 6361-6 et L. 6361-7 du code des transports), pour prévoir que l'ACNUSA, chargée de la procédure d'adoption de restrictions d'exploitation, au sens de l'article 3 du règlement UE 598 / 2014, émet son avis sur ce projet de texte dans le cadre de cette mission.

CONCLUSION

Les modifications des textes et des pratiques telles que décrites dans les développements qui précèdent rendraient toute pertinence et efficacité aux avis émis par l'ACNUSA, qui seraient alors rendus avant l'ouverture de l'enquête publique ou la consultation locale des parties concernées.

Les modifications proposées contribueraient à créer la confiance des collectivités territoriales et des populations concernées dans notre capacité collective à réduire les impacts sanitaires et environnementaux des activités aéroportuaires. Elles permettraient de créer les conditions d'un dialogue local plus serein et constructif entre l'administration et les différentes parties prenantes.

ORGANES DE L'ÉTAT CONSULTÉS POUR L'ÉLABORATION DE CE RAPPORT ADOPTÉ PAR LES MEMBRES DU COLLEGE DE L'ACNUSA

- Conseil d'Etat
- Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires :
 - Commissariat général au développement durable (CGDD)
 - Direction du transport aérien (DTA) de la direction générale de l'aviation civile (DGAC)
 - Direction des affaires juridiques (DAJ)
- Préfecture d'Île-de-France