

Paris, le 28 février 2012

**NOTE A L'ATTENTION DE MME PATRICIA L. DE FORGES,
PRESIDENT DE L'ACNUSA**

&

**RELATIVE A LA POSSIBILITE D'INSTAURER UN COUVRE-FEU
SELECTIF SUR L'AERODROME DE NICE-COTE-D'AZUR**

INTRODUCTION :

Le gestionnaire de l'aéroport de Nice souhaite depuis un certain temps interdire l'accès la nuit aux avions autres que commerciaux et postaux. Pratiquement, cette interdiction d'atterrir et de décoller de nuit frapperait les vols privés (charters et aviation d'affaires). La Direction Générale de l'Aviation Civile (DGAC) refuse de faire droit à cette demande au motif qu'une telle prohibition serait constitutive d'une rupture d'égalité. Bien plus, alors qu'il est toujours loisible à l'administration de saisir le Conseil d'Etat, par l'intermédiaire du Secrétariat Général du Gouvernement (SGG), d'une demande d'avis sur la légalité d'une disposition qu'il est envisagé de prendre, aucune démarche en ce sens n'a été entreprise par la DGAC.

Face à une telle situation de blocage et aux demandes réitérées des élus locaux et des associations auprès de Mme KOSCIUSKO-MORIZET, à la fois ministre de l'écologie et du développement durable, mais aussi des transports, l'Autorité que vous présidez a déploré fortement, dans son rapport de 2011, l'attentisme qui prévaut, depuis 2009, sur ce sujet et décidé de faire réaliser en 2012 sa propre expertise juridique sur cette question très sensible.

C'est dans ce contexte que vous avez bien voulu demander au cabinet ADAMAS d'intervenir.

Vous précisez dans votre demande de consultation que le type de discrimination envisagé par le gestionnaire de l'aérodrome de Nice se pratique, notamment, à l'aéroport de Francfort.

Vous souhaitez, en conséquence, que soit étudiée la question de principe de la possibilité d'instaurer un couvre-feu sélectif sur une plateforme aéroportuaire, notamment au regard du droit européen, et à partir d'autres exemples.

Je suis d'avis de répondre à vos interrogations dans le sens des observations qui suivent :

- 1) L'instauration d'un couvre-feu, qu'il soit total ou sélectif, sur les plateformes aéroportuaires situées à proximité de bassins importants de population, si elle ne méconnaît, dans son principe, aucune règle de droit national, européen ou international, doit pour être légale répondre au critère « d'approche équilibrée » consacré par la résolution A33/7 de l'OACI et la Directive 2002/30/CE du Parlement et du Conseil du 26 mars 2002, c'est-à-dire, en particulier ne prévoir que les mesures strictement nécessaires, pour atteindre l'objectif environnemental défini pour un aéroport donné, donner lieu à une évaluation et à une information permettant d'en assurer la transparence et n'être ni discriminatoire, ni source de distorsion de concurrence.**
- 2) L'exigence de plus en plus grande des populations concernées par les nuisances aéroportuaires à une meilleure prise en compte par la réglementation de leur droit à la santé et à la tranquillité, notamment grâce à une meilleure qualité du sommeil, conduit à estimer que l'interdiction totale ou partielle des mouvements d'aéronefs de nuit sur les aéroports les plus importants s'impose pour des raisons impérieuses de santé publique et même plus généralement de police administrative.**

- 3) Les seules précautions à prendre consistent à ce que les mesures décidées le soient, par l'autorité compétente en matière de police et non par le gestionnaire de l'aéroport, et en respectant le principe d'égalité entre usagers et le droit de la concurrence, respect qu'un couvre-feu partiel prononcé pour l'aérodrome de Nice Côte-d'Azur au détriment des seuls vols non réguliers (aviation d'affaires et charters) ne paraît pas, en l'état des informations fournies, compromettre.
- 4) Si donc, le gestionnaire de l'aérodrome de Nice Côte-d'Azur n'est pas compétent pour décider l'instauration d'un couvre-feu sélectif sur la plateforme dont il est concessionnaire, il peut, au même titre d'ailleurs que les associations de riverains ou les collectivités locales de l'agglomération de Nice, déférer au juge administratif compétent, à savoir le Conseil d'Etat, après une mise en demeure préalable, le refus du ministre chargé des transports d'instaurer le couvre-feu sélectif souhaité, dès lors que la mesure sollicitée n'apparaît ni discriminatoire, ni attentatoire au droit de la concurrence et qu'elle apparaît conforme à l'objectif de réduction de gêne sonore visé.

~ ~ ~

- I- **L'instauration d'un couvre-feu, qu'il soit total ou sélectif, sur les plateformes aéroportuaires situées à proximité de bassins importants de population, si elle ne méconnaît, dans son principe, aucune règle de droit national, européen ou international, doit pour être légale répondre au critère « d'approche équilibrée » consacré par la résolution A33/7 de l'OACI et la Directive 2002/30/CE du Parlement et du Conseil du 26 mars 2002, c'est-à-dire, en particulier ne prévoir que les mesures strictement nécessaires, pour atteindre l'objectif environnemental défini pour un aéroport donné, donner lieu à une évaluation et à une information permettant d'en assurer la transparence et n'être ni discriminatoire, ni source de distorsion de concurrence :**

1- Le droit international et européen impose que les restrictions d'exploitation des aéroports obéissent au critère « d'approche équilibrée » défini par l'OACI :

Le transport aérien est, comme on le sait, principalement régi par les règles du droit international fixées dans le cadre de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), règles qui doivent composer, entre autres, avec les deux préoccupations contradictoires qui sont d'assurer le développement du transport aérien et de veiller, (il s'agit là d'un objectif plus récent), à la réduction des nuisances sonores causées par les aéronefs dans les aéroports où des problèmes de bruit particuliers se posent.

1-1 La gêne provoquée par les vols de nuit a d'ailleurs été partiellement consacrée par les juridictions internationales, puisque dans un arrêt de 2001 la CEDH a rendu un arrêt¹ condamnant l'aéroport de Londres Heathrow à verser des dommages aux riverains, au motif que les vols de nuit les plus tardifs, de plus en plus nombreux, constituaient une atteinte aux droits de l'homme. Par ailleurs, ces vols tardifs devaient être interdits ou effectués sur des avions moins bruyants.

Dans cet arrêt, constatant que ni le gouvernement britannique ni aucune de ses émanations ne possédaient, ne contrôlaient ni n'exploitaient l'aéroport de Heathrow et les appareils qui l'utilisaient, la CEDH a estimé que le Royaume-Uni ne pouvait passer pour avoir « porté atteinte » à la vie privée ou familiale des requérants, les griefs de ceux-ci devant plutôt être abordés sous l'angle d'une obligation positive pour l'Etat d'adopter des mesures raisonnables et adéquates de nature à protéger les droits garantis aux intéressés par le paragraphe 1 de l'article 8 (paragraphe 95 de l'arrêt).

Pour la CEDH, que l'on appréhendât l'affaire sous l'angle d'une obligation positive ou sous l'angle d'une ingérence, **il fallait avoir égard au juste équilibre à ménager entre les intérêts concurrents de l'individu et ceux de la société dans son ensemble. Dans les deux hypothèses, l'Etat jouissait d'une certaine marge d'appréciation pour déterminer les dispositions à prendre afin d'assurer le respect de la Convention** (paragraphe 96).

Toutefois, pour ménager l'équilibre voulu, les Etats devaient prendre en compte toutes les considérations pertinentes. De plus, dans le domaine particulièrement sensible de la protection de l'environnement, la simple référence au bien-être économique du pays n'était pas suffisante pour faire passer les droits d'autrui au second plan.

¹ Arrêt du 2 octobre 2001, *Hatton et autres c. Royaume-Uni*, requête no 36022/97

Les Etats étaient donc tenus de minimiser autant que possible l'ingérence dans l'exercice des droits garantis par l'article 8, en recherchant d'autres solutions et, de manière générale, en s'efforçant d'atteindre leurs buts de la manière la plus respectueuse des droits de l'homme. A cet effet, tout projet devait être précédé d'une enquête et d'une étude approfondies et exhaustives visant à trouver la meilleure solution possible pour ménager effectivement le juste équilibre requis (paragraphe 97 de l'arrêt).

La Cour a eu l'occasion de préciser davantage cette notion de proportionnalité puisque suite à cette décision, le Gouvernement britannique a demandé le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre qui s'est prononcée le 8 juillet 2003.

La Cour a donc été appelée à trancher la question de savoir si la mise en œuvre de la politique de 1993 en matière de vols de nuit à l'aéroport de Heathrow² a ménagé un juste équilibre entre les intérêts des personnes qui pâtissent du bruit nocturne et ceux, concurrents, de la société dans son ensemble. Le second paragraphe de l'article 8 autorise des restrictions au droit au respect de la vie privée et familiale qui sont nécessaires au bien-être économique du pays et à la protection des droits et libertés d'autrui. Il était donc légitime pour l'Etat de prendre en compte les intérêts économiques des compagnies aériennes et autres entreprises et ceux du pays dans son ensemble.

La Cour a constaté que l'introduction du plan de 1993 était une mesure générale, et non une mesure de caractère individuel visant les requérants en particulier. Il y avait donc lieu de laisser à l'Etat un choix plus large quant aux moyens à employer pour remplir l'obligation qui lui incombe en vertu de l'article 8 de prendre dûment en considération les intérêts particuliers concernés. La Cour a rencontré des difficultés pour établir si le niveau général de bruit durant la nuit a en fait augmenté à la suite de l'introduction du plan de 1993. Elle n'a pas été en mesure de se prononcer fermement sur ce point. Toutefois, rien n'indique, selon elle, que la décision des autorités d'introduire un régime fondé sur un système de chiffres de quota soit par elle-même incompatible avec l'article 8.

Quant aux intérêts économiques faisant contrepoids à l'opportunité de restreindre ou de supprimer les vols de nuit, la Cour juge raisonnable de présumer que ces vols contribuent, du moins dans une certaine mesure, à l'économie générale. Elle a estimé que l'on pouvait déduire des études relatives à l'intérêt économique des vols de nuit commandées par le gouvernement qu'il existe un lien entre les liaisons aériennes en général et les vols de nuit, et que l'on pouvait aisément admettre l'intérêt économique qu'il y a à maintenir un plein service entre Londres et des pays lointains.

Pour apprécier si l'Etat a ménagé ou non un juste équilibre, il y a lieu de prendre aussi en considération les mesures mises en place pour atténuer les effets du bruit généré par les aéronefs d'une manière générale. Etant donné que seul un nombre restreint de personnes (2 à 3 %, selon l'étude de 1992 sur le sommeil) pâtissent du plan, le fait qu'elles peuvent déménager sans subir de perte financière est un élément de poids dans l'appréciation du caractère globalement raisonnable du plan en question.

² Jusqu'en octobre 1993, le bruit occasionné par les vols de nuit à Heathrow était limité par des restrictions au nombre total de décollages et d'atterrissages, mais après cette date, les émissions sonores furent réglementées par un système de quotas de bruit, en vertu duquel chaque type d'aéronef se voyait attribuer un « chiffre de quota » (« Quota Count » – QC) ; plus l'appareil était bruyant et plus son chiffre de quota était important. Ce système permettait aux compagnies aériennes de choisir quels avions – silencieux ou bruyants – faire voler, dans les limites du quota de bruit. Selon le nouveau système, les restrictions étaient strictement appliquées entre 23 h 30 et 6 heures, avec une tolérance plus grande de 23 heures à 23 h 30 et de 6 à 7 heures.

Quant aux aspects procéduraux de l'affaire, les autorités britanniques contrôlent en permanence l'adéquation des mesures et le plan de 1993 fut précédé d'une série d'enquêtes et d'études dont les premières remontent à 1962. Les mesures introduites par ce plan furent portées à la connaissance du public par le biais d'un document de consultation publié en 1995. Les requérants ont eu la faculté de formuler toutes observations qu'ils jugeaient à propos et si leurs commentaires n'avaient pas été pris en compte, ils auraient pu contester les décisions ultérieures.

Dès lors, la Cour estime que les autorités n'ont pas dépassé leur marge d'appréciation dans la recherche d'un juste équilibre. Partant, elle conclut qu'il n'y a pas eu violation de l'article 8 de la Convention.

Ce raisonnement un peu alambiqué de la CEDH et la décision qui en découle montrent bien que le sujet de l'interdiction des vols de nuit pose des questions complexes auxquelles il n'est pas évident de donner des réponses simples et définitives.

Néanmoins, les étapes du raisonnement de la Cour permettent de cibler les critères à l'aune desquels des mesures de restrictions de vol peuvent être mises en place sans porter atteinte au droit européen des droits de l'homme.

Enfin et surtout, cette décision de la CEDH valide les quotas de bruit et par conséquent le couvre-feu sélectif en fonction des critères objectifs des émissions sonores.

Le droit de l'Union, qui n'est pas autre chose que la "transposition" à l'échelle de l'espace européen des 27 des règles posées par l'OACI ne semble pas non plus avoir mis des obstacles à l'adoption de telles mesures.



1-2 Le droit de l'Union européenne : la Directive n°2002/30³ a pour objet d'encadrer l'établissement, par les autorités compétentes de chacun des Etats membres, des règles et procédures concernant l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports de la Communauté :

En application des principes de subsidiarité et de proportionnalité énoncés à l'article 5 du Traité l'instituant, la Communauté européenne a considéré que relevait de sa compétence, et non de celle des Etats membres, « l'établissement de règles et procédures concernant l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports de la Communauté. »

³ Directive n°2002/30 du Parlement européen et du Conseil du 26 mars 2002 relative à l'établissement de règles et procédures concernant l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports de la Communauté qui abroge et remplace le règlement n°925/1999 du Conseil du 29 avril 1999 relatif à l'immatriculation et à l'exploitation, dans la Communauté, de certains types d'avions à réaction subsoniques civils modifiés et munis d'un nouveau certificat indiquant leur conformité avec les normes du volume I, deuxième partie, chapitre 3, de l'annexe 16 de la convention relative à l'aviation civile internationale, troisième édition (juillet 1993).

1-2-1 Les principes auxquels répond la directive :

Cette directive part notamment des principes suivants :

(1) *Le développement durable est un objectif fondamental de la politique commune des transports qui requiert une approche intégrée visant à garantir à la fois le bon fonctionnement des systèmes de transport de la Communauté et la protection de l'environnement.*

(2) *Le développement durable du transport aérien implique l'adoption de mesures visant à réduire les nuisances sonores causées par les aéronefs dans les aéroports où des problèmes de bruit particuliers se posent.*

(3) *Une nouvelle norme plus stricte de certification relative au bruit, définie dans le volume 1, deuxième partie, chapitre 4, de l'annexe 16 de la convention relative à l'aviation civile internationale, a été élaborée dans le cadre de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). Cette norme contribuera à abaisser les niveaux de bruit au voisinage des aéroports sur le long terme.*

(4) *La norme du chapitre 4 a été élaborée aux fins de la certification des aéronefs et non pour servir de base à l'introduction de restrictions d'exploitation.*

(7) L'adoption d'un ensemble de règles et de procédures communes pour l'introduction de restrictions d'exploitation dans les aéroports communautaires dans le cadre d'une approche équilibrée de la gestion du bruit contribuera à assurer le respect des exigences du marché intérieur car des restrictions d'exploitation de même nature seront appliquées dans des aéroports présentant des problèmes de bruit comparables. Cet ensemble de règles comprend une évaluation des incidences des nuisances sonores dans un aéroport et un examen des mesures possibles pour atténuer ces incidences, ainsi qu'une sélection des mesures de réduction du bruit applicables en vue d'obtenir le plus grand bénéfice pour l'environnement au moindre coût⁴.

(8) *Les articles 8 et 9 du règlement n°2408/92 du Conseil du 23 juillet 1992 concernant l'accès des transporteurs aériens communautaires aux liaisons aériennes intracommunautaires prévoient, entre autres, que les mesures de restriction d'exploitation nouvelles doivent être publiées et examinées: il convient d'explicitier les liens entre ces dispositions et celles de la présente directive.*

(9) *L'intérêt légitime des entreprises du secteur aérien à appliquer des solutions économiques pour atteindre des objectifs en matière de gestion du bruit devrait être reconnu.*

⁴ Souligné par mes soins. Cette remarque vaut pour toutes les dispositions textuelles soulignées dans la présente consultation.

(10) La 33e assemblée de l'OACI a adopté la résolution A33/7, qui définit le concept d'"approche équilibrée" de la gestion du bruit. Cette approche constitue une méthode d'action pour traiter des nuisances sonores générées par les avions, qui comprend notamment des orientations internationales pour l'introduction de restrictions d'exploitation spécifiques à chaque aéroport. Le concept d'"approche équilibrée" de la gestion de la pollution sonore causée par les aéronefs s'articule autour de quatre éléments essentiels et requiert un examen minutieux des différentes solutions possibles pour réduire les émissions sonores, notamment la réduction à la source du bruit des avions, les mesures d'aménagement et de gestion du territoire, les procédures d'exploitation "à moindre bruit" et les restrictions d'exploitation, dans le respect des obligations légales applicables et des accords, législations et politiques en vigueur.

...

(20) Il importe de garantir la transparence et la consultation de toutes les parties intéressées au sujet de propositions de mesures relatives au bruit, notamment de l'introduction de nouvelles restrictions d'exploitation.

(21) Les opérateurs devraient être informés suffisamment à l'avance des nouvelles restrictions d'exploitation qui vont être introduites.

(22) Des dispositions devraient être prises pour garantir un droit de recours contre des mesures de restriction d'exploitation devant une instance d'appel qui peut être un tribunal.

(23) La directive est conforme aux principes de subsidiarité et de proportionnalité énoncés à l'article 5 du traité. L'introduction de restrictions d'exploitation dans les aéroports communautaires peut aider à prévenir une aggravation de la pollution sonore à leur voisinage, mais elle comporte un risque de distorsions de concurrence. L'objectif recherché peut donc être mieux réalisé au niveau communautaire grâce à l'adoption de règles harmonisées concernant l'introduction de restrictions d'exploitation dans le cadre des règles de gestion du bruit. La directive se borne au minimum requis pour atteindre cet objectif et n'excède pas ce qui est nécessaire à cette fin. »

Il résulte de cet exposé des motifs de la directive qu'elle n'interdit pas les restrictions d'exploitation, et par conséquent les vols de nuit. Conformément au Traité sur le fonctionnement de l'Union, la directive se borne à fixer un cadre, des règles minimales à respecter afin de ne pas créer de distorsions de concurrence ou d'entraves à la libre circulation, et laisse les Etats membres libres de leur politique en la matière.

1-2-2 Les objectifs de la directive :

Définis à l'article 1^{er} du texte, ces objectifs sont les suivants:

« a) établir des règles applicables dans la Communauté pour faciliter l'introduction de restrictions d'exploitation homogènes au niveau des aéroports de façon à limiter, voire réduire, le nombre de personnes souffrant des effets nocifs du bruit;

b) créer un cadre qui satisfasse aux exigences du marché intérieur;

c) promouvoir un développement de la capacité aéroportuaire qui soit respectueux de l'environnement;

d) favoriser la réalisation d'objectifs définis de diminution du bruit au niveau de chaque aéroport;

e) permettre un choix parmi les mesures possibles en vue d'obtenir un effet bénéfique maximal pour l'environnement au meilleur coût. »

1-2-3 La définition de « restriction d'exploitation » et de « d'approche équilibrée » (article 2)

Une restriction d'exploitation, au sens de la directive, est une mesure liée au bruit qui limite ou réduit l'accès des avions à réaction subsoniques civils à un aéroport; il peut s'agir de restrictions d'exploitation visant à interdire l'exploitation d'aéronefs présentant une faible marge de conformité dans des aéroports déterminés, ou de restrictions d'exploitation partielles, qui limitent l'exploitation des avions à réaction subsoniques civils selon la période de temps considérée.

L'approche équilibrée consiste pour les Etats membres à examiner les mesures applicables en vue de résoudre le problème du bruit dans un aéroport situé sur leur territoire, et plus précisément les effets prévisibles de mesures de réduction à la source du bruit généré par les aéronefs, de mesures d'aménagement et de gestion du territoire, de procédures d'exploitation dites "à moindre bruit" et des restrictions d'exploitation.

1-2-4 L'article 4 de la directive pose des règles générales relatives à la gestion du bruit des aéronefs :

« 1. Les États membres adoptent une approche équilibrée lorsqu'ils traitent des problèmes liés au bruit dans les aéroports situés sur leur territoire. Ils peuvent également envisager des incitations économiques comme mesure de gestion du bruit.

2. Lorsqu'elles envisagent d'introduire des restrictions d'exploitation, les autorités compétentes prennent en considération les coûts et avantages que sont susceptibles d'engendrer les différentes mesures applicables, ainsi que les caractéristiques propres à chaque aéroport.

3. Les mesures ou combinaisons de mesures prises en vertu de la présente directive ne sont pas plus restrictives que ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif environnemental défini pour un aéroport donné. Elles n'introduisent aucune discrimination en fonction de la nationalité ou de l'identité du transporteur aérien ou du fabricant d'aéronefs.

4. Les restrictions d'exploitation basées sur les performances se fondent sur le bruit émis par l'aéronef, déterminé par la procédure de certification menée conformément à l'annexe 16, volume 1, troisième édition (juillet 1993) de la convention relative à l'aviation civile internationale. »

1-2-5 L'article 5 pose une exigence d'évaluation des restrictions envisagées :

Les règles relatives à l'évaluation sont les suivantes :

« 1. Lorsqu'une décision relative aux restrictions d'exploitation est envisagée, il est tenu compte des informations visées à l'annexe II, dans la mesure où cela est approprié et possible, pour ce qui est des restrictions d'exploitation concernées et des caractéristiques de l'aéroport.

ANNEXE II

Informations visées à l'article 5, paragraphe 1

1. Situation actuelle

1.1. Description de l'aéroport comportant des informations sur sa capacité, son emplacement, ses environs, le volume et la composition du trafic aérien, ainsi que la composition des pistes de décollage.

1.2. Description des objectifs environnementaux fixés pour l'aéroport et du contexte national.

1.3. Détail des courbes isopsophiques pour les années présentes et antérieures - y compris une estimation du nombre de personnes gênées par le bruit des aéronefs. Description de la méthode de calcul utilisée pour établir les courbes.

1.4. Description de mesures déjà mises en œuvre pour abaisser les niveaux de bruit: par exemple, la planification et la gestion de l'utilisation des sols, des programmes d'isolation acoustique; des procédures d'exploitation comme les PANS-OPS; des restrictions d'exploitation telles que des limitations des niveaux sonores, des limitations ou des interdictions des vols de nuit, des redevances liées au bruit, utilisation de pistes préférentielles, d'itinéraires préférés pour des raisons de bruit/suivi de la trajectoire de vol; et mesure du bruit.

2. Prévisions en l'absence de nouvelles mesures

2.1. Descriptions des aménagements aéroportuaires (le cas échéant) déjà approuvés et prévus dans le programme, concernant par exemple une augmentation de la capacité, une extension des pistes et/ou des terminaux, la composition future du trafic et sa croissance prévue.

2.2. En ce qui concerne l'augmentation de la capacité de l'aéroport, présentation des avantages qu'il y a à offrir cette capacité supplémentaire.

2.3. Description de l'impact sur le niveau général de bruit au cas où aucune mesure supplémentaire ne serait prise, et des mesures déjà programmées pour atténuer cet impact sur la même période.

2.4. Courbes isopsophiques prévues - y compris une évaluation du nombre de personnes susceptibles d'être gênées par le bruit des aéronefs - distinction entre les zones résidentielles anciennes et les zones résidentielles récemment construites.

2.5. Évaluation des conséquences et des coûts possibles au cas où aucune mesure ne serait prise pour atténuer l'impact d'une aggravation de la pollution sonore - si c'est ce à quoi l'on s'attend.

3. Examen de mesures complémentaires

3.1. Présentation des grandes lignes des mesures complémentaires possibles, en fonction des diverses options proposées à l'article 4, paragraphe 1, et, en particulier, indication des principales raisons qui ont conduit à les choisir. Description des mesures choisies pour une analyse plus approfondie et informations plus complètes sur le coût d'introduction de ces mesures: le nombre de personnes qui devraient en ressentir les effets positifs et dans quel délai; enfin, un classement des mesures en fonction de leur efficacité globale.

3.2. Évaluation de l'efficacité par rapport au coût ou du rapport coût/bénéfice de l'introduction de mesures spécifiques, compte tenu des effets socio-économiques des mesures sur les usagers de l'aéroport: exploitants (passagers et marchandises); voyageurs et collectivités locales.

3.3. Un aperçu des effets possibles sur les plans de l'environnement et de la concurrence des mesures envisagées sur d'autres aéroports, exploitants et parties intéressées.

3.4. Les raisons qui ont conduit à retenir une solution plutôt qu'une autre.

3.5. Un résumé qui ne soit pas technique.

4. Liens avec la directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement

4.1. Quand des cartes du bruit ou des plans d'action contre le bruit ont été préparés en application de ladite directive, ces cartes et plans sont utilisés pour fournir les informations requises dans la présente annexe.

4.2. L'évaluation de l'exposition au bruit (c'est-à-dire l'établissement des courbes isopsophiques et la détermination du nombre de personnes souffrant du bruit) est effectuée au moyen, au moins, des indicateurs de bruit communs Lden et Lnight définis dans la directive susmentionnée, dans les cas où ils sont disponibles.

Il résulte de l'ensemble de ces dispositions qu'aucune d'elles ne s'oppose explicitement ou implicitement à des restrictions sélectives de vols la nuit.

La Cour de justice de l'Union européenne a eu l'occasion de préciser la notion de « restriction d'exploitation » dans le cadre d'un recours en manquement contre la Belgique⁵.

Cet Etat avait adopté le 14 avril 2002 un arrêté royal, entré en vigueur le 1^{er} juillet 2003, qui avait introduit des restrictions d'exploitation pendant les heures nocturnes (23 heures locales à 6 heures locales) dans tous les aéroports situés sur le territoire belge pour certaines catégories d'avions à réaction subsoniques civils dont le certificat a été renouvelé pour répondre aux normes définies dans le volume 1, deuxième partie, chapitre 3, de l'annexe 16 de la convention relative à l'aviation civile internationale.

La Cour de justice a considéré que la Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive en adoptant cet arrêté royal, non parce qu'il était contraire au principe d'égalité, mais parce qu'il empêchait l'introduction de restrictions d'exploitation homogènes dans toute la Communauté.

La Cour a jugé qu'en étant entré en vigueur moins de trois mois avant la date d'expiration du délai de transposition de la directive, cet arrêté royal avait provoqué un traitement indûment défavorable de certaines catégories d'avions et avait affecté durablement les conditions de transposition et d'application de la directive dans la Communauté.

En effet, en raison de l'interdiction d'exploitation de divers avions résultant de l'application de cet arrêté, l'évaluation des incidences des nuisances sonores prévue par la directive ne pouvait pas prendre en compte les nuisances produites par tous les avions conformes aux règles définies dans le volume 1, deuxième partie, chapitre 3, de l'annexe 16 de la convention relative à l'aviation civile internationale et, par conséquent, l'amélioration optimale de la gestion du bruit ne pouvait pas être satisfaite conformément aux dispositions de la directive.

Ce n'est pas la sélection de tel type d'avion faisant l'objet de la restriction qui est contestée par la Cour mais le caractère prématuré de la mesure compte tenu des objectifs de la directive.

⁵ CJCE, 14 juin 2007, C-422/05, *Commission contre Belgique*.

Dans un autre arrêt⁶, la Cour de justice a précisé que les restrictions d'exploitation ne sont admissibles que lorsque toute autre mesure de gestion de bruit n'a pas permis d'atteindre les objectifs de la directive n°2002/30, et elle les a définies comme constituant une mesure prohibitive totale ou temporaire interdisant l'accès d'un aéronef à réaction subsonique civil à un aéroport d'un Etat membre de l'Union.

Pour conclure sur les prescriptions pertinentes du droit européen au sens large (Conseil de l'Europe et Union européenne), elles ne s'opposent pas à des couvre-feux sélectifs, s'ils respectent les conditions ci-dessus présentées (information, transparence, évaluation de l'effet de la mesure et proportionnalité, c'est-à-dire l'absence de mesures moins gênantes permettant d'atteindre le même résultat).

Dès lors que les mesures qui sont prises le sont par les autorités compétentes et dès lors qu'elles sont conformes à la directive, l'adoption de couvre-feux sélectifs est possible mais avec le contrôle de la Cour de justice de l'Union européenne, si elle est saisie par la Commission.

1-3 Le droit national n'a d'intérêt que dans la mesure où il permet de préciser comment appliquer le principe d'égalité

Il n'existe pas de dispositions nationales, lois ou règlements dans le code de l'aviation civile, qui posent des principes utiles qui permettent de répondre de manière définitive à la question posée puisqu'elles se bornent à transposer la directive n°2002/30⁷.

Au regard du principe d'égalité, contrôlé par le juge administratif, peut-on avoir une approche sélective ? A mon sens, oui.

Le principe d'égalité, en effet, reconnu par le Conseil d'Etat depuis sa décision de Section Société des concerts du conservatoire (Rec. 151), comme principe général du droit, et dont la valeur constitutionnelle a été consacrée par les Sages de la rue de Montpensier (CC 79-107 19 juillet 1979, Ponts à péages) consiste en ce que les usagers du service public se trouvant dans une même situation doivent subir le même traitement.

Ce principe a pour fondement l'article 1^{er} de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

L'égalité, en droit, cependant, ne se confond pas avec l'uniformité. Il s'agit d'égalité « proportionnelle » : s'il doit y avoir égalité de traitement des situations semblables, il n'y a pas d'obstacles à ce que des situations différentes soient traitées de façon différente.

⁶ CJUE, 8 septembre 2011, C-120/10, *European Air Transport SA contre Collège d'environnement de la région de Bruxelles-Capitale*.

⁷ La partie réglementaire du code de l'aviation civile a textuellement transposé la directive n°2002/30, en ce qui concerne les restrictions d'exploitation, aux articles R. 227-8 et suivants.

Comme le relèvent, en effet, les juridictions administratives, et en particulier le Conseil d'Etat de manière constante, « *Le principe d'égalité n'implique pas que des personnes placées dans des situations différentes soient traitées de manière identique* », dès lors que cette différence de situation est appréciée selon des critères objectifs (Cf. par exemples : CE Section, 10 mai 1974, Sieurs Denoyez et Chorcques ; CE 28 avril 1993, Commune de Coux).

La décision d'Assemblée n°2200361 du 28 juin 2002 Villemain (au Recueil p.229) rendue à propos du droit des agents du ministère des affaires étrangères en poste à l'étranger, titulaires d'un PACS, à bénéficier de la même prise en charge des frais de voyage et des mêmes versements de l'indemnité de transport de bagages et du supplément familial de traitement que leurs collègues mariés a donné au Conseil d'Etat l'occasion de préciser sa jurisprudence, résumée dans l'analyse de son Centre de documentation dans les termes suivants :

« a) La loi du 15 novembre 1999, qui crée une nouvelle forme d'union légale entre deux personnes physiques majeures distincte de l'institution du mariage, ne peut être interprétée comme assimilant de manière générale les partenaires liés par un pacte civil de solidarité aux personnes mariées. Le principe d'égalité n'impose donc pas à l'autorité investie du pouvoir réglementaire d'étendre à l'identique les avantages dont bénéficient les agents mariés aux agents ayant conclu un pacte civil de solidarité.

b) L'autorité investie du pouvoir réglementaire peut légalement subordonner l'attribution d'avantages dont bénéficient les agents mariés aux agents ayant conclu un pacte civil de solidarité à une condition de durée minimale du pacte, dès lors que ce critère de durée, relatif à l'intensité et à la stabilité des liens juridiques unissant les personnes ayant conclu un pacte, est en rapport avec l'objet même de la norme établissant la différence de traitement.

c) Le juge de l'excès de pouvoir exerce un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation sur la différence de traitement existant entre les agents mariés et les agents ayant conclu un pacte civil de solidarité. L'autorité investie du pouvoir réglementaire ne peut ainsi, sans créer une différence de traitement manifestement disproportionnée par rapport aux différences qui séparent ces deux formes d'organisation de la vie commune, exclure totalement les partenaires liés par un pacte civil de solidarité du bénéfice des avantages dont bénéficient les agents mariés. »

Si l'on cherche à transposer cette analyse à la situation qui nous intéresse ici d'aéronefs qui se verraient ou non imposer une interdiction d'accéder à un aéroport la nuit, non en fonction d'un critère de bruit, mais en raison de la nature du vol, c'est-à-dire de la prestation qu'ils assurent, la première question à laquelle il nous faut répondre est de savoir si le critère de discrimination appliqué par l'autorité investie du pouvoir de prononcer cette interdiction est en rapport avec l'objet même de la norme établissant la différence de traitement.

En d'autres termes, en prononçant une interdiction sélective (couvre-feu partiel imposée à certaines catégories de vol), l'autorité administrative compétente (le ministre chargé de l'aviation civile) agirait-elle dans le cadre de l'intérêt général qui imposerait de réduire la gêne sonore subie par les riverains de l'aéroport la nuit ?

Si le cap de la première question est franchi, il conviendra de vérifier si la mesure de faveur réservée aux vols qui conserveraient la possibilité d'un décollage ou d'un atterrissage de nuit ne constitue pas une différence de traitement manifestement disproportionnée⁸ par rapport au traitement assuré aux autres vols. Cette vérification suppose, naturellement, que l'on mesure l'impact de la mesure prise sur la concurrence entre opérateurs du transport aérien.

Ainsi, au regard du droit national, la réponse à la question posée de savoir s'il est possible d'instaurer un couvre-feu sélectif sur l'aéroport de Nice n'appelle pas, non plus, une réponse simple et immédiate.

La seule conclusion que l'on puisse tirer, à ce stade, de la jurisprudence, est que la possibilité d'instaurer un couvre-feu partiel sur l'aéroport de Nice Côte-d'Azur est tout à fait envisageable, dès lors que l'on serait en mesure de démontrer que la mesure présente un intérêt réel au regard de l'objectif de réduction de la gêne sonore nocturne de la plateforme, que la discrimination envisagée à l'égard de l'aviation d'affaires n'est ni étrangère à l'intérêt général, ni disproportionnée par rapport à l'objectif visé et qu'elle ne méconnaît pas, du moins de façon excessive, le droit de la concurrence.

En réalité, comme on le voit, ces exigences du droit national ne font que préciser celles du droit international et communautaire, de sorte que l'on peut estimer à ce stade du raisonnement que l'instauration d'un couvre-feu, qu'il soit total ou sélectif, sur les plateformes aéroportuaires situées à proximité de bassins importants de population, doit pour être conforme au droit national, européen ou international, répondre au critère « d'approche équilibrée » consacré par la résolution A33/7 de l'OACI et la Directive 2002/30/CE du Parlement et du Conseil du 26 mars 2002, c'est-à-dire, en particulier ne prévoir que les mesures strictement nécessaires, pour atteindre l'objectif environnemental défini pour un aéroport donné, donner lieu à une évaluation et à une information permettant d'en assurer la transparence et n'être ni discriminatoire, ni source de distorsion de concurrence.



⁸ L'emploi de l'adverbe "manifestement" signifie que le juge administratif n'exerce, en une telle matière, qu'un contrôle restreint, ce qui laisse au ministre chargé de l'aviation civile qui est l'autorité administrative compétente pour prendre la mesure réglementaire que constitue l'institution d'un couvre-feu sur un aéroport donné, davantage de latitude dans son appréciation que si le contrôle exercé par le juge était un contrôle normal.

II- L'exigence de plus en plus grande des populations concernées par les nuisances aéroportuaires à une meilleure prise en compte par la réglementation de leur droit à la santé et à la tranquillité, notamment grâce à une meilleure qualité du sommeil, conduit à estimer que l'interdiction totale ou partielle des mouvements d'aéronefs de nuit sur les aéroports les plus importants s'impose pour des raisons impérieuses de santé publique et même plus généralement de police administrative.

Une longue démonstration n'est pas nécessaire pour faire admettre le bien-fondé de cette affirmation, que l'on peut en particulier déduire des conclusions d'un groupe de travail de l'Assemblée Nationale de 2002 consacré à cette question⁹, dans lequel il était déjà écrit : *«Le problème posé par les vols de nuit ne peut aujourd'hui être considéré comme secondaire, compte tenu de la sensibilité croissante de la société aux questions environnementales. Ainsi, seul l'encadrement et l'atténuation des nuisances liées aux mouvements d'avions la nuit permettra aux populations riveraines d'aéroports de mieux accepter le développement du transport aérien. »*

Les députés poursuivaient : *« Les effets des nuisances sonores sur la santé ne sont plus aujourd'hui contestables. Ainsi, la gêne sonore est définie comme "une sensation perceptive et affective négative exprimée par des personnes qui entendent du bruit". Elle constitue un problème de santé publique dans la mesure où la santé doit être entendue comme un état de complet bien-être physique, mental et social, conformément à la définition qu'en donne la charte de l'Organisation mondiale de la santé ».*

Si l'objectif consistant à réduire l'activité des aéroports situés dans les grandes agglomérations, ou à proximité d'entre elles, la nuit n'est pas contestable et si pour y parvenir le droit, qu'il soit international, européen ou national, admet l'existence, à la fois de réglementations interdisant l'accès aux plateformes la nuit des aéronefs les plus bruyants, et de mesures de "couvre-feu" total sur les aéroports, la question de la légalité des mesures de restrictions nocturnes partielles ne s'est, semble-t-il, jamais posée¹⁰.

⁹ Groupe d'études sur les vols de nuit et les nuisances aéroportuaires présidé par Mme Martine David, députée du Rhône, dont les conclusions ont été remises le 14 février 2002.

¹⁰ On relèvera, au vu des informations figurant sur le site de l'ACNUSA :
- que certains aéroports possèdent des restrictions d'usage particulières. Parmi ceux-là, on peut citer Genève et Orly, qui jouissent d'un couvre-feu total, sans exception, et ce de 00h30 à 5h pour le premier et de 23h30 à 6h pour le second. A Berlin, Munich et Zurich, le trafic est également interdit, généralement de minuit à 5h, avec cependant des exceptions pour le fret postal ;
- qu'ailleurs en Europe, il n'existe pas de couvre-feu mais des restrictions d'usage qui varient selon les plateformes. La limitation des mouvements d'avions entre 23h et 6h a été instaurée sur les trois aéroports londoniens, mais ce sont les interdictions des avions de chapitre 2 durant des créneaux horaires bien définis que l'on retrouve le plus souvent. Amsterdam, Düsseldorf, Francfort, Madrid, Roissy et Vienne ont souscrit à cette mesure. Les essais moteurs, quant à eux, ne sont interdits que sur les plateformes de Madrid, Oslo, Roissy et Zurich, et encore selon des plages horaires bien définies (généralement 23h - 6h).

On imagine difficilement, cependant, alors que la légalité d'un couvre-feu total serait admise, lorsque les circonstances le justifient, ce qui est le cas à Orly, qu'un couvre-feu partiel, parce qu'il ne s'applique qu'à certaines catégories d'usagers serait, par définition, illégal.

Dès lors, en présence d'un véritable enjeu de santé publique, le refus de principe d'adopter sur certains aéroports, comme celui de Nice Côte-d'Azur, des mesures de couvre-feu partiel apparaît difficile à justifier.

L'importance des populations survolées lors des nombreux décollages et atterrissages de nuit sur la plateforme de Nice Côte-d'Azur impose qu'il soit remédié à cette situation par la prise de mesures de police administrative efficace et l'on ne saurait sérieusement tolérer que le ministère chargé de l'aviation civile refuse d'agir en s'abritant derrière le droit européen, qui ainsi qu'on l'a démontré, ne s'oppose nullement à la mise en place de mesures sélectives pour réduire le bruit la nuit à proximité des grands aéroports.

~~*~*

- III- Les seules précautions à prendre consistent à ce que les mesures décidées le soient, par l'autorité compétente en matière de police et non par le gestionnaire de l'aéroport, et en respectant le principe d'égalité entre usagers et le droit de la concurrence, respect qu'un couvre-feu partiel prononcé pour l'aérodrome de Nice Côte-d'Azur au détriment des seuls vols non réguliers (aviation d'affaires et charters) ne paraît pas, en l'état des informations fournies, compromettre.**

1- L'autorité compétente pour adopter des mesures tendant à instaurer des restrictions d'exploitation sous la forme de couvre-feux sélectifs est, conformément à l'article R. 227-8 du code de l'aviation civile, le ministre chargé de l'aviation civile :

« Sans préjudice de l'application des dispositions de l'article R. 221-3, des restrictions d'exploitation au sens du e de l'article 2 de la directive 2002/30/CE du 26 mars 2002 peuvent être imposées par arrêté du ministre chargé de l'aviation civile sur les aérodromes visés au l de l'article 1609 quater viciés A du code général des impôts. Ces restrictions sont établies aérodrome par aérodrome en prenant en compte les caractéristiques propres de l'aérodrome considéré et les effets prévisibles de la réduction à la source du bruit généré par les aéronefs, des mesures d'aménagement du territoire, d'urbanisme et de construction et des procédures de navigation aérienne et de conduite de vol visant à limiter le bruit pour les riverains, ainsi que des coûts et avantages que sont susceptibles d'entraîner, outre les restrictions envisagées, ces différentes mesures ».

Dans ces conditions, seraient naturellement illégales des restrictions d'utilisation de l'aérodrome de Nice Côte-d'Azur qui seraient prises par la société gestionnaire de l'aéroport.

2- Un couvre-feu partiel prononcé pour l'aérodrome de Nice Côte-d'Azur au détriment des seuls vols non réguliers (aviation d'affaires et charters) ne paraît pas, en l'état des informations fournies, compromettre le nécessaire respect du principe d'égalité tel qu'en fait application le juge administratif

Elaborées sans disposer d'éléments circonstanciés relatifs à la situation de cette plateforme aéroportuaire et sur les vols qui y sont accueillis, les observations qui vont suivre mériteraient sans doute d'être précisées et complétées, mais je ne crois pas me tromper en affirmant :

- a) que l'aviation d'affaires et les vols charter sont numériquement importants et qu'ils constituent une part non négligeable des mouvements d'aéronefs de nuit sur la plateforme de Nice Côte-d'Azur et qu'ainsi l'interdiction qui les frapperait de décoller et d'atterrir la nuit dans cet aéroport réduirait de façon très significative la gêne sonore supportée aujourd'hui par les riverains ;

- b) que l'aviation d'affaires n'est pas en concurrence avec l'aviation de ligne, ne serait-ce que parce que les prix pratiqués ne sont pas du tout les mêmes ; qu'il ne s'agit donc pas du même « marché pertinent » au sens du droit de la concurrence, ce qui justifie que des mesures différentes puissent être prises à leur égard ¹¹,
- c) que si la différence de traitement entre les vols charter et les vols réguliers ne se justifie pas pour les mêmes raisons que pour l'aviation d'affaires, le principe même sur lequel repose le concept de vol charter, qui est celui d'un transport ponctuel de voyageurs à des fins de loisir vers une destination généralement touristique ou pour la participation à un événement déterminé et non reproductible, est très différent de celui des vols réguliers ; alors que l'atterrissage ou le décollage de nuit des lignes régulières, ou des avions postaux se justifie pour des raisons économiques évidentes, la même nécessité ne s'impose pas pour les vols charter ;
- d) que, du moins s'agissant de l'aviation d'affaires, il n'est pas possible d'obtenir d'effet équivalent au couvre-feu par une mesure d'une autre nature, telle qu'une augmentation des taxes aéroportuaires, laquelle serait sans effet pour la clientèle très fortunée venant en villégiature sur la Riviera ; qu'ainsi l'aéroport de Nice Côte-d'Azur n'est pas dans la même situation que l'aéroport de Lyon-Saint-Exupéry ou que celui de Bâle-Mulhouse, justifiant qu'une mesure spécifique telle que celle qui est envisagée par le gestionnaire de l'aéroport et les élus de l'agglomération niçoise puisse être décidée.

~~*~*

¹¹ Cf. jurisprudences citées plus haut en partie (I).

- IV- Si donc, le gestionnaire de l'aérodrome de Nice Côte-d'Azur n'est pas compétent pour décider l'instauration d'un couvre-feu sélectif sur la plateforme dont il est concessionnaire, il peut, au même titre d'ailleurs que les associations de riverains ou les collectivités locales de l'agglomération de Nice, déférer au juge administratif compétent, à savoir le Conseil d'Etat, après une mise en demeure préalable, le refus du ministre chargé des transports d'instaurer le couvre-feu sélectif souhaité, dès lors que la mesure sollicitée n'apparaît ni discriminatoire, ni attentatoire au droit de la concurrence et qu'elle apparaît conforme à l'objectif de réduction de gêne sonore visé.**

Une mise en demeure motivée du ministre chargé de l'aviation civile de mettre en place des restrictions d'exploitation sur l'aéroport de Nice apparaît non seulement envisageable, mais même recommandée, car elle semble constituer le préalable au déblocage de la situation actuelle.

La motivation de cette mise en demeure reposera sur l'argumentation développée plus avant dans le cadre de cette consultation.

En cas de refus explicite ou implicite, sa décision pourra alors être déférée au Conseil d'Etat, juge de la légalité des décisions à caractère réglementaire des ministres¹², par le gestionnaire de l'aéroport et/ou par les associations de riverains et/ou les collectivités locales de l'agglomération de Nice.

~~*~*

¹² Le refus d'un ministre de prendre une mesure réglementaire est assimilé à une mesure réglementaire et justifie pour des raisons de parallélisme des formes la compétence du Conseil d'Etat en premier et dernier ressort.

Conclusion

La partie réglementaire du code de l'aviation civile a textuellement transposé la directive n°2002/30, en ce qui concerne les restrictions d'exploitation, aux articles R. 227-8 et suivants. Il existe donc une base juridique certaine en la matière.

De plus, l'article R. 227-8 énumère un certain nombre de conditions qui doivent entourer l'adoption de telles restrictions. Celles-ci doivent être complétées par celles posées par la Cour de justice de l'Union européenne et par la Cour européenne des droits de l'homme, sachant qu'aucune disposition de droit européen au sens large ne s'oppose aux restrictions sélectives aux vols de nuit.

Les conditions « européennes » sont les suivantes :

- ménager un juste équilibre entre les intérêts des personnes qui pâtissent du bruit nocturne et ceux, concurrents, de la société dans son ensemble (CEDH) ;
- prendre en considération les mesures mises en place pour atténuer les effets du bruit généré par les aéronefs d'une manière générale (CEDH) ;
- l'information (annexe II de la directive n°2002/30) ;
- la prévision en l'absence de nouvelles mesures (annexe II de la directive n°2002/30) ;
- l'examen de mesures complémentaires (annexe II de la directive n°2002/30) ;

Quant au principe d'égalité invoqué pour justifier le refus d'adopter des mesures sélectives de couvre-feu, l'application très pragmatique et raisonnable qu'en fait le juge administratif permet de douter qu'il puisse s'opposer véritablement à de telles mesures.

Enfin, la protection de la santé publique, qui en commande l'adoption ne saurait être contestée. Elle justifie au contraire l'action plutôt que l'attentisme.

L'ensemble de ces arguments permet de motiver une mise en demeure, adressée au ministre chargé de l'aviation civile, d'adopter les restrictions sélectives au vol de nuit sur l'aéroport de Nice Côte-d'Azur.

En cas de refus explicite ou implicite du ministre chargé des transports d'y faire droit, le Conseil d'Etat pourra être saisi de cette question et pourra enfin se prononcer sur ce point.



Bernard de Froment

Avocat Associé ADAMAS