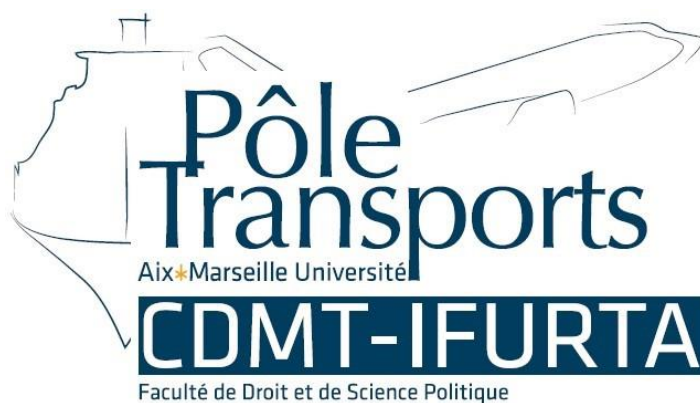


UNIVERSITE D'AIX-MARSEILLE
FACULTE DE DROIT ET DE SCIENCE POLITIQUE

PÔLE TRANSPORTS

INSTITUT DE FORMATION UNIVERSITAIRE ET DE RECHERCHE DU
TRANSPORT AERIEN



L'ACNUSA ET LES SANCTIONS ADMINISTRATIVES POUR LES COMPAGNIES AERIENNES

Mémoire pour l'obtention du Master 2 Droit et
Management du Transport aérien

Par **Priscille PILLET**

Sous la direction de Maître Fabrice PRADON

Année Universitaire 2018-2019

3 Avenue Robert Schuman – 13623 Aix-en-Provence Cedex 1

« J'entends les Boeing chanter là-haut. Je les aime, mes oiseaux de nuit... »

Chanson 'Dimanche à Orly' de Gilbert Bécaud, 1963.

Dans les années 1960, le bruit des avions est associé à quelque chose d'agréable, et l'aéroport d'Orly est un véritable lieu touristique. Les personnes prennent plaisir à assister au spectacle du décollage des avions. Soixante ans plus tard, alors que le bruit des avions a été réduit de 75 pourcents, la sensation de gêne a largement pris le pas sur celle du plaisir.

Remerciements

Je souhaite remercier toutes les personnes qui m'ont accompagnée lors de cette année d'alternance et qui ont contribué, de loin ou de près, à la rédaction de ce mémoire.

Mes remerciements s'adressent en premier lieu à Madame Fabienne POUPLIER-FROGER, mon maître d'apprentissage, qui m'a accueilli au sein de la Direction Juridique de la Compagnie XL Airways France et grâce à qui j'ai pu apprendre tant, notamment sur le travail d'un juriste en entreprise, plus particulièrement celui d'un juriste de compagnie aérienne. Je la remercie plus particulièrement pour sa confiance dans le choix de ce sujet de mémoire.

Je remercie également Maître Fabrice PRADON, avocat au sein du cabinet Clyde & Co, mon directeur de mémoire, pour sa disponibilité et son partage d'expérience sur le thème de mon mémoire. Son enthousiasme et son dynamisme m'ont permis d'avancer dans mes réflexions et de m'ouvrir à de nouvelles problématiques en lien avec mon sujet.

Je remercie Maître Mathilde BOUCTON, du cabinet HFW, de m'avoir éclairée de son expérience sur diverses problématiques soulevées par mon sujet. Je la remercie particulièrement pour le temps qu'elle m'a consacré et les données qu'elle m'a apportées.

Enfin, je tiens à remercier toutes les personnes qui m'ont soutenu dans la rédaction de ce mémoire, en particulier mon mari, mes collègues, ma famille et mes amis.

Sommaire

<i>Partie I : Présentation de l’Autorité de Contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA)</i>	19
Titre I. Le contexte de la création de l’ACNUSA	19
Chapitre I. L’étude comparée des dispositifs de lutte contre les nuisances sonores aéroportuaires	19
Chapitre II. La création d’une AAI : Sa composition et son organisation	32
Titre II. Les missions et pouvoirs de l’ACNUSA	44
Chapitre I. Une mission de protection contre les nuisances : des mesures préventives et correctives	44
Chapitre II. Un pouvoir de sanction administrative à but dissuasif	60
<i>Partie II : Les sanctions administratives infligées aux compagnies aériennes</i>	76
Titre I. Une procédure qui s’inspire du droit pénal	76
Chapitre I. L’application des grands principes du droit pénal	77
Chapitre II. Contestation de la sanction : Les voies de recours pour les compagnies aériennes	83
Titre II. Une procédure qui comporte des limites	87
Chapitre I. L’existence de conflits d’intérêts	88
Chapitre II. Propositions visant à améliorer la performance de l’ACNUSA	94

Table des abréviations et des sigles utilisés

ACNUSA	Autorité de Contrôle des Nuisances Aéroportuaires
ACNAW	Autorité de Contrôle des Nuisances Sonores Aéroportuaires en Région Wallonne
ADP	Aéroport de Paris
Advocnar	Association de défense du Val d’Oise contre les nuisances aériennes
APU	<i>Auxiliary Power Unit</i>
CDG	Aéroport de Paris Charles de Gaulle
CNPN	Commission Nationale de Prévention des Nuisances
dB	Décibel
EPNdB	<i>Effective perceived noise in decibels</i>
DGAC	Direction Générale de l’Aviation Civile
GTA	Gendarmerie du Transport Aérien
IATA	<i>International Air Transport Association</i>
IP	Indice psophique
OACI	Organisation de l’Aviation Civile Internationale
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
ORY	Aéroport de Paris Orly
PEB	Plan d’Exposition au Bruit
PGS	Pan de Gêne Sonore
TNSA	Taxe sur les Nuisances Sonores Aériennes

Introduction

1. Le début du XXème siècle est marqué par le développement d'une nouvelle forme de transport, le transport par voie des airs, qui n'a de cesse de se développer depuis. Alors que les premiers vols commerciaux datent de 1914, un siècle plus tard, ce sont plus de 4,3 milliards de passagers aériens qui sont transportés en un an.¹ Ce développement considérable du transport aérien s'accompagne cependant de certaines dérives pour l'environnement et les riverains aux abords des aéroports. En effet, plusieurs sortes de nuisances liées à cette activité sont observées, notamment les nuisances sonores et la pollution atmosphérique. La sensation agréable et plaisante du bruit des avions en 1960 laisse très rapidement place à une sensation de gêne et d'irritation nécessitant de mettre en place des mesures visant à les prévenir. L'idée est d'assurer aux riverains de bonnes conditions de vie. Cependant, cet intérêt se confronte avec la nécessité du développement du transport aérien pour l'accroissement de l'économie mondiale et à l'échelle locale, la poursuite de l'aménagement du territoire. Le besoin de mettre en place une autorité de régulation des nuisances sonores aéroportuaires se fait alors ressentir et c'est ainsi que peu à peu le modèle évoluera jusqu'en 1999 avec la création de l'Autorité de Contrôle des Nuisances Aéroportuaires (ACNUSA), afin de veiller à la protection des riverains contre ces nuisances. Cependant, la divergence entre les intérêts économiques liés au développement du transport aérien et la nécessaire prévention des nuisances sonores demeure, chaque position étant défendue afin d'atteindre un juste équilibre.
2. Alors que beaucoup estiment qu'il existe une divergence importante entre les intérêts soutenus par le Ministre de l'écologie et ceux que représentent le Ministre des Transports, la nomination d'Elisabeth Borne, jusqu'alors Ministre des Transports, en tant que Ministre de l'Ecologie, le mardi 16 juillet 2019, démontre que ces secteurs sont intimement liés et sont amenés à coopérer pour satisfaire les intérêts du plus grand nombre. Finalement le parti pris dans l'un ou l'autre de ces secteurs n'est qu'une casquette revêtue afin de veiller à ce que les acteurs concernés ne soient pas lésés dans un cas comme dans l'autre. L'ultime recherche est donc celle d'un équilibre entre le développement économique du territoire grâce à ses moyens de transport et plus spécifiquement la voie du transport aérien et la protection de l'environnement et des habitants du territoire français contre les conséquences néfastes et inévitables du déploiement de ces moyens de transport. Ce point d'équilibre est difficile à atteindre au regard des enjeux pesant de part et d'autre dans la balance (III).

¹ Source : AirJournal.fr, chiffres 2018

3. En effet, il ne peut être contesté, au regard des chiffres du transport aérien, que ce dernier constitue un puissant atout économique pour un pays et un facteur essentiel dans le développement d'une région (I). En revanche, de nombreuses études menées en matière de nuisances permettent également de démontrer l'impact néfaste de l'activité de transport aérien sur la santé humaine et justifient ainsi de l'importance de la mise en place d'une régulation des nuisances (II).

- I. Le Transport aérien comme un puissant atout économique

- a. **Définition et chiffres du transport aérien**

4. Le transport aérien se définit comme le « transport par des aéronefs, principalement des avions, de passagers, de marchandises (fret), de courrier postal ». ² Cependant à l'heure actuelle il peut également revêtir le titre de « moyen de transport irremplaçable sur les longues distances, un moyen d'ouverture au monde, un maillon essentiel du développement économique, un maillon essentiel du développement culturel et de l'échange des savoirs. » ³ En effet, l'étude constante de la croissance du trafic aérien a permis de montrer que celui-ci double tous les 15 ans. C'est ainsi que l'IATA estime qu'en 2036, le trafic de passagers atteindra 7,8 milliards. ⁴ Selon les chiffres présentés par Boeing, en 2012 on comptait 20,310 avions en fonction dans le monde tandis qu'en 2032, les prévisions indiquent qu'il y en aura 41,240. ⁵ Il s'agit effectivement d'un doublement de la flotte mondiale en vingt ans.
Cet accroissement considérable du transport aérien illustre la force et le dynamisme de ce secteur d'activité.
5. Il est intéressant de noter que malgré la forte augmentation du trafic aérien de passager et l'accroissement de la demande au cours de ces dernières années, le nombre de mouvements ⁶ d'aéronefs n'a pas ou peu augmenté. La raison est que la capacité des avions a considérablement augmenté, permettant de transporter plus de passagers pour un même nombre de mouvements. Cependant, cette affirmation est désormais à nuancer avec la montée en puissance des compagnies aériennes dites « low-cost ».

² Source : Encyclopédie Larousse [en ligne]

³ Intervention de JM. Bara, Développement Durable Engagement des transporteurs aériens, IFURTA 2017

⁴ Chiffres IATA 2017.

⁵ Boeing, Commercial aviation market forecast 2013-2032

⁶ Un atterrissage ou un décollage d'avion constitue un mouvement.

6. Ces compagnies apparues à la fin du XXème siècle développent un modèle économique spécifique caractérisé par une simplification radicale du bien ou du service en le réduisant à sa fonctionnalité-cœur (sans luxe, sans confort ou sans recherche esthétique) et par la réduction très forte des coûts des intrants (matériaux et composants bon marché et réduction maximale des dépenses relatives au travail). Afin d'optimiser leurs coûts, ces compagnies ont recours à une flotte homogène, des avions de type monocouloirs, dont l'âge moyen est relativement faible. Le fort développement de ces compagnies qui opèrent majoritairement du court ou du moyen-courrier et qui possèdent notamment 45 pourcents du trafic européen en 2018, engendre nécessairement l'accroissement du nombre d'avions « monocouloirs » en service ou en commande. Cela va avoir pour conséquence de considérablement augmenter le nombre de mouvements d'avions et ainsi le taux de nuisances sonores émises va s'accroître. Cependant, si la quantité de nuisances est amenée à augmenter, leur intensité a d'ores et déjà beaucoup diminué grâce aux travaux des constructeurs aéronautiques dans la réduction du bruit à la source.

b. Notions économiques

7. Des études menées par des organismes tels que l'IATA ou l'OACI ont permis de démontrer qu'il existe un lien étroit entre la croissance du PIB et la croissance du transport aérien dans le monde. Cette corrélation entre l'économie mondiale et l'économie du transport aérien visible sur le graphique permet d'affirmer d'une part, que le transport aérien occupe une place prépondérante dans l'économie mondiale et d'autre part, qu'il existe une interdépendance entre les deux, de sorte qu'ils s'entraînent mutuellement en cas de pic de croissance ou de chute.

Air travel and economic growth are directly related

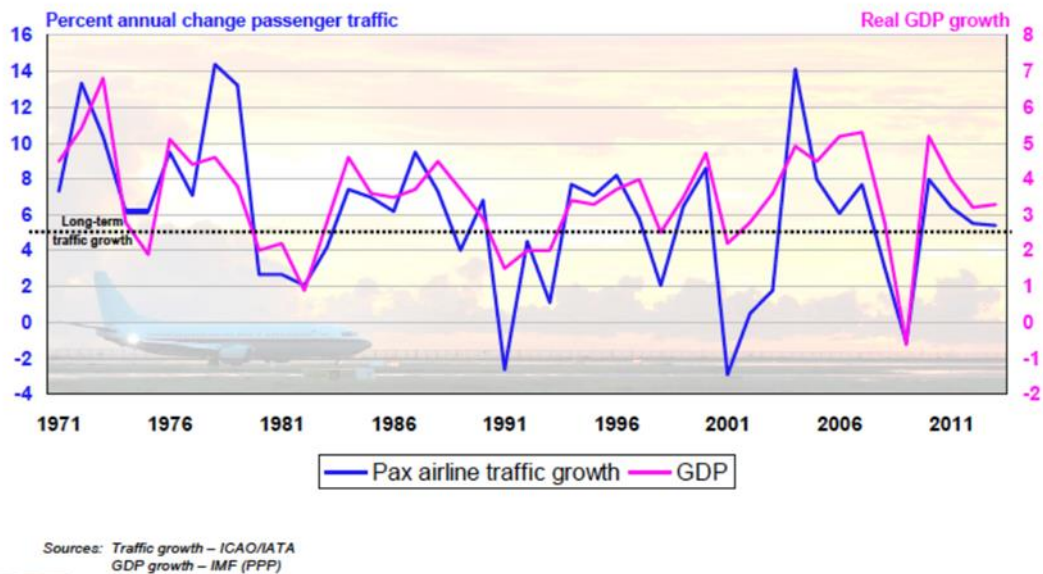


Figure 1 : Graphique représentant le lien entre le transport aérien de passagers par an et l'évolution du PIB.⁷

8. Outre cette importance mondiale que revêt le transport aérien, à l'échelle locale, il constitue également un atout économique essentiel et participe grandement dans le développement du territoire. A travers l'implantation d'aéroports, les retombées économiques de cette activité dans les régions sont considérables. En effet, « un aéroport se conçoit basiquement comme une interface entre transport aérien et terrestre. Il revêt une importance capitale pour le développement régional, national voire international. Si un aéroport donné n'existait pas, l'activité économique ne se développerait pas autour. »⁸ Des études menées ont permis de mettre en exergue quatre types d'impacts de cette activité. En premier lieu, il est générateur d'emplois sur la plateforme aéroportuaire, et « ces flux monétaires sont injectés dans l'économie locale sous forme de salaires, fiscalité locale, dépenses de consommation, investissements... »⁹ c'est l'impact direct. Par exemple, en 2015, l'impact économique direct de l'aéroport de Bordeaux était de 635 millions d'euros, soit 8 199 emplois répartis dans 85 établissements.¹⁰ En second lieu, cette activité génère aussi un impact indirect qui « comptabilise les dépenses régionales effectuées par les passagers aériens non résidents dans

⁷ Source : IATA

⁸ Cours de JF. Guitard, Gestion des aéroports, IFURTA, 2019

⁹ *Ibidem*

¹⁰ CCI Aquitaine, Etude d'impact économique des aéroports Bordeaux Mérignac, Biarritz Anglet Bayonne, Pau Pyrénées, Bergerac Dordogne Périgord, Janv. 2015.

la région, auprès des prestataires de services ». ¹¹ Celui-ci était de 643 millions d'euros pour Bordeaux en 2015. ¹² En troisième lieu, l'impact induit est constitué des « flux directs et indirects générés par l'activité aéroportuaire et injectés dans l'économie locale », ¹³ représentant 4 898 millions d'euros à Bordeaux pour la même année.

En dernier lieu, un autre impact peut être mesuré, c'est l'impact catalyseur, qui « prend en compte l'ensemble des activités économiques qui existent grâce à la présence de l'aéroport ». ¹⁴

9. Puis, le développement de lignes aériennes et l'implantation de certaines compagnies aériennes sur une plateforme aéroportuaire donnée contribue au désenclavement de certaines régions. Un exemple significatif de ce phénomène a pu être observé lorsque Ryanair a ouvert des lignes au départ de Beauvais-Tillé. Aujourd'hui, Ryanair représente déjà quarante pourcents du trafic de la plateforme et Beauvais figure désormais parmi les aéroports « acrusés », c'est-à-dire, faisant l'objet de restrictions soumises à un contrôle de l'ACNUSA, du fait de son fort taux de trafic.
10. Certes, l'arrivée d'une compagnie telle que Ryanair permet au trafic d'augmenter considérablement. Or, qui dit augmentation du trafic, dit plus de travail sur la plateforme, donc par le jeu des retombées économiques, c'est finalement toute une région qui bénéficie de cette augmentation d'activité sur la plateforme. Toutefois, l'augmentation du trafic devient également la source d'une forte pollution sonore à laquelle les riverains de cette plateforme n'étaient pas encore confrontés. Le cas de l'installation de Ryanair sur la plateforme n'est qu'un exemple parmi tant d'autres étant donnée la progression fulgurante des compagnies *low cost* et leur installation sur les plateformes secondaires. Ces compagnies sont une des raisons majeures pour lesquelles on peut parler du transport aérien comme outil structurant d'aménagement du territoire.
11. Cela démontre bien que le développement du transport aérien ne peut pas engendrer des retombées économiques sans entraîner en même temps certains méfaits pour l'environnement et le voisinage. Ainsi, chaque avancée dans le développement du transport aérien doit être contrebalancée par des mesures restrictives pour préserver la tranquillité du voisinage. Donc, le transport aérien est une activité en plein essor, c'est un « booster »

¹¹ *Op. cit. n°8*

¹² *Op. cit. n°10*

¹³ *Op. cit. n°8*

¹⁴ *Op. cit. n°8*

économique. Cependant, à mesure que le trafic aérien augmente, une augmentation des nuisances de tous types, sonore et atmosphérique, est remarquée. En parallèle du développement du transport aérien, émerge et s'amplifie la question de la protection de l'environnement et particulièrement la protection des riverains des aéroports.

II. La problématique des nuisances sonores

a. Evolution de la réglementation en matière environnementale

12. C'est plusieurs années après l'émergence du transport aérien que la problématique de la protection de l'environnement a été appréhendée sur la scène internationale. En effet, les premiers pas engagés dans la protection de l'environnement datent de 1968, soit plus de 20 ans après la création de la Convention de Chicago, outil de base établissant un cadre juridique international pour les activités du transport aérien. Un gros travail en la matière a alors été entrepris par l'OACI qui a édicté de nombreuses résolutions et orientations afin de tenter de résoudre les problèmes liés au bruit des aéronefs. A travers la notion d' « approche équilibrée », consistant « à déterminer les problèmes de bruit aux aéroports, puis à analyser les diverses mesures de réduction disponibles, en étudiant quatre principaux éléments », ¹⁵ l'OACI s'est penchée sur plusieurs méthodes de réduction du bruit : la réduction du bruit à la source, c'est-à-dire le bruit directement émis par les aéronefs ; l'optimisation et la gestion des terrains et infrastructures ; les techniques opérationnelles de réduction du bruit ; et les restrictions d'exploitation. ¹⁶
13. L'un de ses travaux les plus connus en matière de nuisances aéroportuaires est l'Annexe 16, volume 1 de la Convention de Chicago, qui impose une classification des aéronefs en fonction de leurs émissions sonores. Les avions sont classés par « chapitre », les moins bruyants appartenant au chapitre 4 et les plus bruyants étant visés par les dispositions du chapitre 2. Les dispositions de cette annexe sont appliquées au niveau national par les Etats. Notamment, les plateformes françaises portant des restrictions d'exploitation peuvent en faire usage pour interdire ou limiter l'activité d'appareils de tel ou tel chapitre sur leur aérodrome.
14. De grandes avancées peuvent être observées en matière environnementale. Cependant deux problématiques majeures liées à l'environnement demeurent : la pollution atmosphérique et

¹⁵ Source : site OACI – bruit des aéronefs.

¹⁶ *Ibidem*

les nuisances sonores, qui perdurent malgré les efforts collectifs pour les réduire. Dans la suite de notre développement, nous ne traiterons que de la problématique des nuisances sonores.

b. Définition du bruit et de la gêne

i. Le Bruit

15. Plusieurs définitions du bruit peuvent être retenues. En des termes génériques, le bruit est un « Phénomène physique qui engendre une sensation gênante ou désagréable. Bien qu'il soit mesurable, sa perception reste une sensation individuelle et subjective. »¹⁷ Ainsi, un bruit est un phénomène objectif, mais qui sera perçu de manière subjective. C'est ainsi que le Larousse parle d'un « Ensemble des sons perçus comme étant sans harmonie, par opposition à la musique ».¹⁸ De même, il peut être défini comme étant un « mélange confus de sons non musicaux »,¹⁹ ou encore comme « son confus »²⁰, synonyme de « brouhaha », « rumeur », « tintamarre ». Toutes ces définitions laissent transparaître la notion de désagrément et de gêne face au bruit, soit un sentiment très péjoratif. Un bruit est donc quelque chose de gênant, perturbant, sans harmonie. C'est le ressenti de chaque individu face à une source de bruit qui crée la notion de nuisance sonore.

16. Quand bien même l'activité de transport aérien engendre plusieurs formes de nuisances, « [l]e bruit est, pour les riverains d'aérodromes, la nuisance la plus importante et la plus immédiatement perceptible.»²¹ En matière de nuisances sonores aéroportuaires, la source du bruit est multiple. En l'occurrence, le bruit généré par les aéronefs est de plusieurs sortes : le bruit lié au moteur à savoir, le bruit de jet (lié à l'expulsion des gaz à l'arrière du moteur), le bruit des parties tournantes du moteur, le bruit de la combustion, mais également le bruit aérodynamique, qui augmente particulièrement en phase d'atterrissage.²² Un travail considérable a d'ores et déjà été fourni pour réduire un maximum le bruit à la source et aujourd'hui le bruit des aéronefs a été réduit de 75 pourcents²³ par rapport aux avions de première génération.

¹⁷ Source : Actuenvironnement. fr

¹⁸ Source : Dictionnaire Larousse [en ligne]

¹⁹ Source : Dictionnaire Mediadico [en ligne]

²⁰ Source : Dictionnaire L'internaute [en ligne]

²¹ Environnement et aéroports – Le Plan d'Exposition au Bruit (PEB) d'un Aéroport, *note d'information n°2*, Service Technique des Bases aérienne, 2^{ème} édition août 1998.

²² Sénat, Commission des Affaires Economiques, *Rapport n°204 : Projet de loi relatif à l'environnement sonore aéroportuaire, présenté par Jean-François Legrand*, 9 fév. 1999.

²³ D. Gély, expert acoustique, ONERA, « Le bruit du transport aérien : vers des avions plus silencieux et des nuisances sonores mieux maîtrisées », Conférence, Paris, 2 juillet 2017.

17. La figure 2 permet en effet de constater qu'en l'espace de 30 ans, la surface exposée à un bruit de 85 décibels (dB) au décollage est passée de douze kilomètres carrés à quatre kilomètres carrés, soit une réduction d'environ 66 pourcents de la zone impactée.

La réduction à la source



Figure 2 : Schéma représentatif de la réduction du bruit à la source des avions²⁴

18. Toutefois, il convient de distinguer le bruit de la gêne occasionnée. Mesurer un bruit ne suffit pas à analyser la nuisance, il faut apprécier la gêne qu'il produit.

ii. La gêne

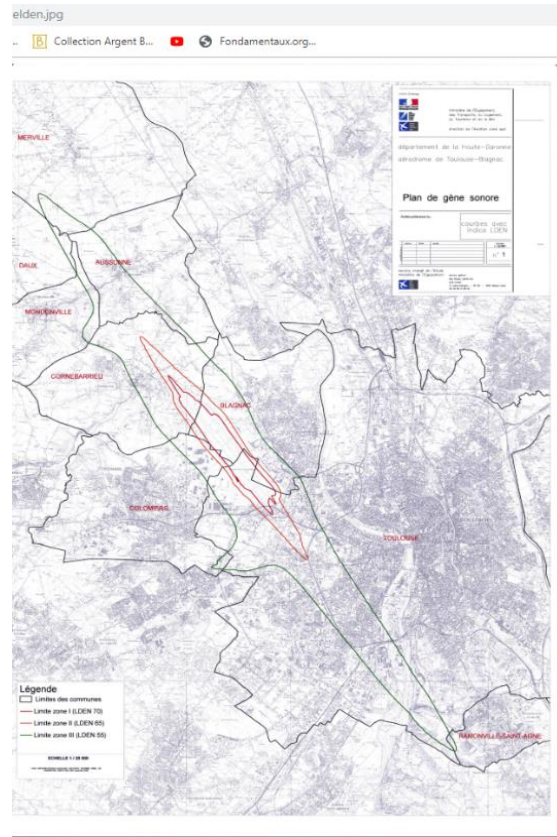
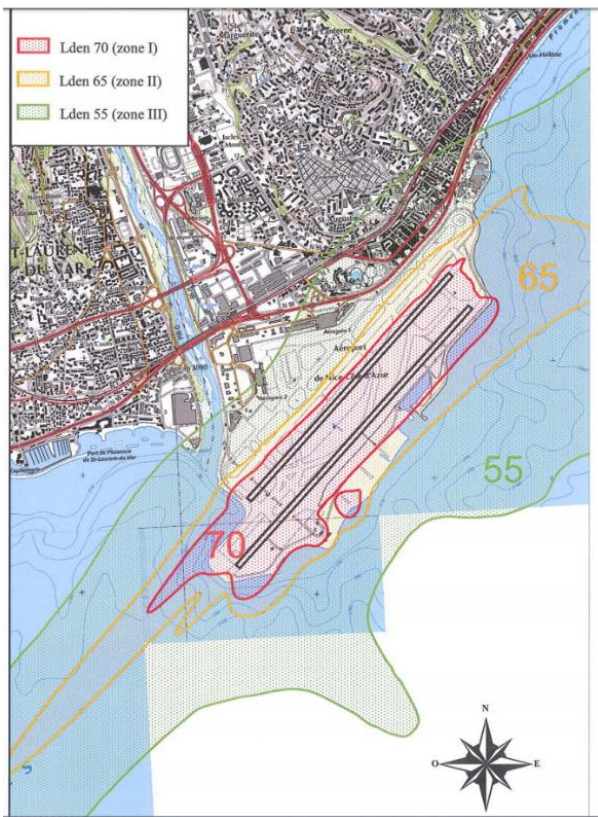
19. On distingue trois catégories de facteurs qui peuvent caractériser la gêne occasionnée.²⁵ En premier lieu, il y a des facteurs liés à la source même du bruit, notamment sa répétitivité, sa durée, sa période d'émission, le niveau maximum émis, etc...
20. Puis, il est possible d'identifier également des facteurs liés à l'environnement : leur émergence par rapport au bruit ambiant, les conditions climatiques, le relief, etc... Ces facteurs expliquent les disparités des mesures existant sur les différents aéroports en fonction de leur exposition géographique.

La comparaison de la cartographie du bruit de l'aéroport de Nice et celle de l'aéroport de Toulouse permet d'illustrer ce point. En effet, dans le cas de la plateforme de Nice, celle-ci se situe près de la mer et des montagnes, ce qui a pour effet de limiter la répercussion des

²⁴ Intervention de L. Lassagne, La politique de développement durable des aéroports de Lyon, IFURTA, 2017.

²⁵ Service technique des bases aériennes, *Le plan d'exposition au bruit d'un aéroport*, note d'information n°2, 2^{ème} édition août 2008

nuisances. Le relief fait ici barrage à la propagation du bruit, tandis qu'à Toulouse, l'étendue des nuisances est bien plus forte et se répercute sur plusieurs villes alentours.



Figures 3 et 4 : Plans de Gêne Sonore des aéroports de Nice (gauche) et Toulouse (droite)

21. La troisième catégorie de facteurs sont ceux liés à la personne exposée au bruit. Ils dépendent de l'état physiologique de la personne, du type d'activité pratiquée, de sa situation sociale, etc... Finalement, la sensation de gêne n'est pas homogène, elle est subjective puisqu'elle dépend des situations individuelles de chaque personne touchée. « La perception de la gêne est donc très variable dans le temps et selon les individus. »²⁶

²⁶ Op. cit. n°25

iii. La mesure des impacts sur les personnes et l'environnement

22. L'indice psophique (IP) est l'outil utilisé pour déterminer l'impact du bruit sur la population. Il tient compte « du niveau sonore maximal perçu au passage de chaque avion (mesuré en PndB, et considéré sur une durée d'une minute) ; de la répétitivité de la gêne, par cumul des bruits de l'ensemble des vols pendant 24 heures (sur la base du trafic journalier moyen de l'année considérée) ; de la période d'émission, un vol de nuit étant compté dix fois, considérant que sa gêne équivaut à celle de dix vols le jour. »²⁷

La corrélation de cet indice avec la gêne ressentie par les riverains a été confirmée par deux séries d'enquêtes sociologiques en 1971 et en 1985 auprès des riverains de l'aéroport d'Orly.

23. Les études qui ont été menées dans ce domaine démontrent l'existence d'un lien entre les nuisances sonores issues de l'activité aéroportuaire et l'impact sur la santé des riverains de ces aéroports. Tous ces effets indésirables liés aux nuisances de manière générale sont exposés dans une étude de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) : « Charge de morbidité imputable au bruit ambiant : quantification du nombre d'années de vie en bonne santé perdues en Europe ». ²⁸ Le bruit a de nombreux effets néfastes sur la santé, notamment, des maladies cardiovasculaires, du stress, des insomnies, des difficultés scolaires, des pertes d'attention etc...

Par ailleurs, dans un communiqué du 12 octobre 2018, l'Association Bruitparif expose que l'OMS revoit ses exigences à la hausse concernant les effets sanitaires du bruit dans l'environnement. Le rapport de l'OMS fait état que :

« pour une personne vivant au cœur de la zone 2 du Plan de gêne sonore de l'aéroport d'Orly, comme au niveau de [la] station de Villeneuve-le-Roi (Lden = 67 dB(A)), la durée de vie en bonne santé perdue atteint désormais 29 mois, et fait plus que doubler par rapport aux précédentes évaluations proposées par l'OMS. »²⁹

²⁷ Service technique des bases aériennes, *Le plan d'exposition au bruit d'un aéroport*, note d'information n°2, 2^{ème} édition août 2008

²⁸ World Health Organization, Regional Office for Europe, "Burden of disease from environmental noise – Quantification of healthy life years lost in Europe", 30 mars 2011

²⁹ Bruitparif, Effets sanitaires du bruit dans l'environnement : L'OMS revoit ses exigences à la hausse, Saint-Denis, 12 oct. 2018.

24. Cela signifie donc qu'il faut prendre des mesures à court terme et plus durables pour préserver les individus. En 2003, environ un cinquième des français estimaient être au quotidien, principalement gênés par le bruit des avions.³⁰

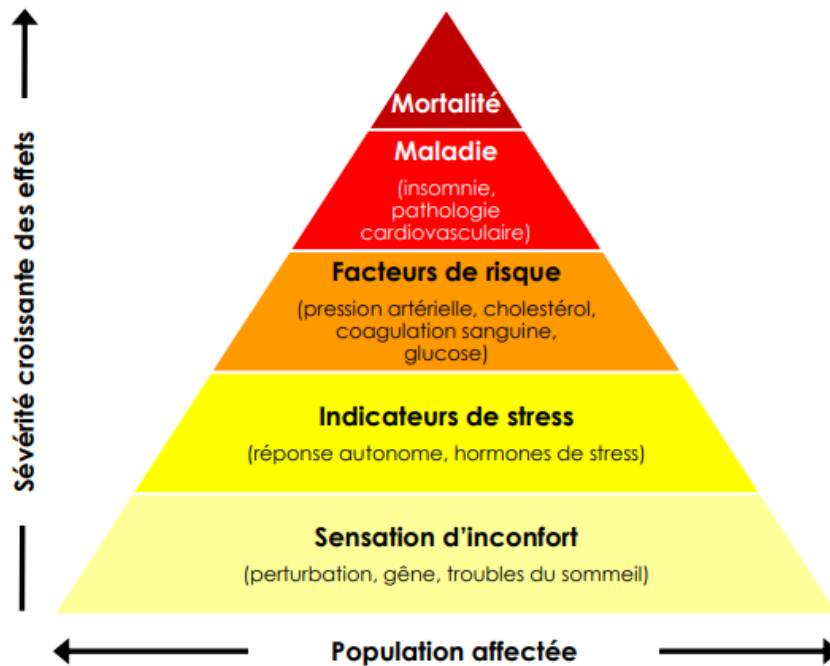


Figure 5 : Schéma des effets extra auditifs du bruit selon W. Babish, 2002³¹

c. Chiffres du transport aérien

25. Face à ces problématiques d'ordre économique et environnemental, de nombreuses mesures ont été adoptées pour tenter de minimiser l'impact de l'aviation sur la santé humaine. A ce jour, le plus gros travail a été porté sur la réduction du bruit à la source, où des progrès considérable peuvent être observés. En particulier, nous pouvons noter que « les avions de ligne les plus silencieux font aujourd'hui autour de 80 dB (le bruit d'un mixer) »³² et qu'« un Airbus A320 fait cent fois moins de bruit qu'une caravelle des années 1960. »³³

³⁰ A. Roy, Institut Français de l'Environnement, « La sensibilité des français à leur environnement de proximité » n°85, août 2003.

³¹ W. Babish, « The noise/stress concept, risk assessment and research needs », Noise Health, 2002

³² Europe 1, Aéronautique : les avions vont devenir beaucoup moins bruyants, 13 oct. 2017 [Podcast]

³³ *Ibidem*

26. Toutefois, la réduction du bruit à la source n'est qu'un petit pas vers la cessation des nuisances sonores. Certes les avions sont moins bruyants, mais les fréquences ont changé, les vols ont augmenté et les modes de vie ont évolué.³⁴ Ainsi, il s'est installé une sorte d'onde de « ras-le-bol » général chez les riverains, qui, à force d'accumuler les nuisances, se sentent de plus en plus gênés par elles.

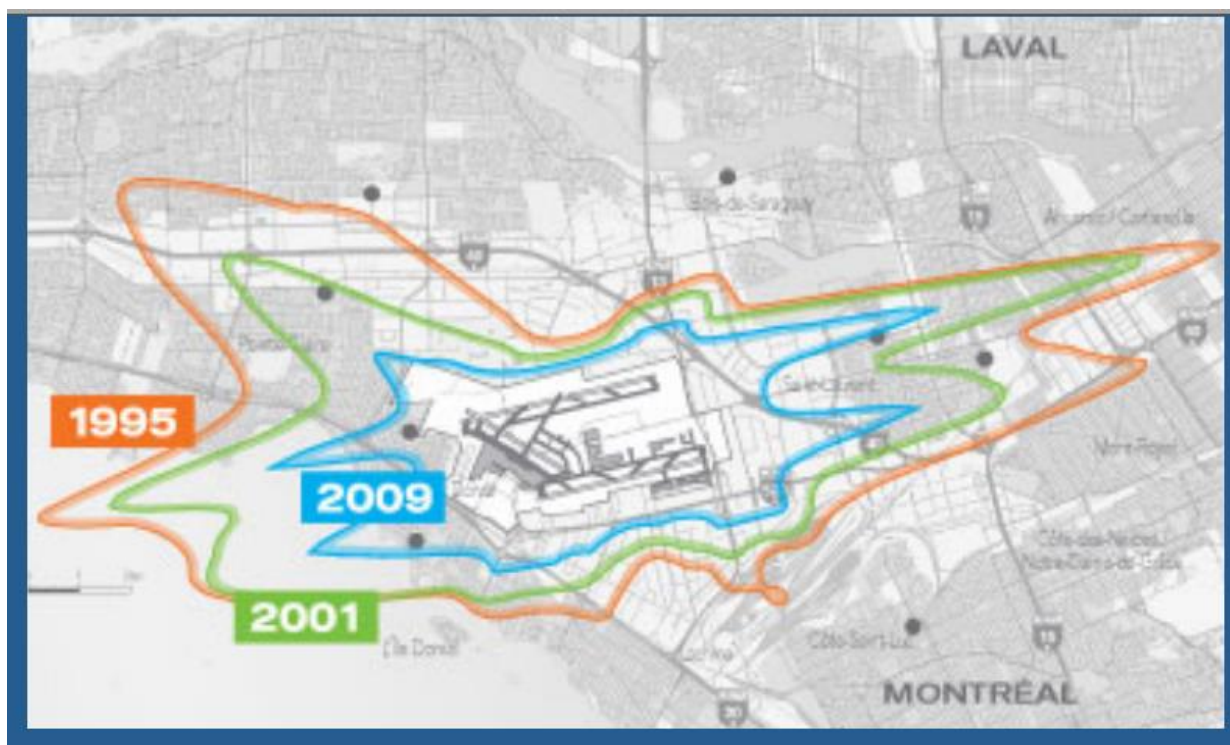


Figure 6 : Carte de la zone de bruit de l'aéroport de Montréal en fonction des années³⁵

27. Il convient de noter l'aspect très positif que constituent les progrès réalisés dans la réduction du bruit des aéronefs commerciaux. En effet, en presque 60 ans, le niveau de bruit des avions à réaction a considérablement diminué. D'après les chiffres de la Fédération Nationale de l'Aviation Marchande, le niveau de bruit a chuté « en moyenne, de 20 dB (au cumul des 3 points de mesure [le décollage, l'approche et le survol]) », ce qui correspond en réalité à une diminution de 75% de l'énergie sonore émise.³⁶

³⁴ Intervention L. Bodossian, Aviation – Aéroport – environnement Le point de vue des riverains une perspective européenne, IFURTA 2017.

³⁵ *Op. cit.* n°34

³⁶ Source : FNAM – Grands dossiers, Développement durable

28. Un comparatif avec les autres modes de transport permet de remarquer que le transport aérien n'est pas la plus grande source de nuisances sonores dans l'environnement. En Europe, la majorité des personnes exposées aux nuisances supérieures à 55 dB se trouvent impactées par le trafic routier. Cependant, ce chiffre est à nuancer au regard du peu de personnes habitant proche des aéroports en comparaison à celles habitant à proximité d'une route. De plus, le bruit émis n'a pas les mêmes caractéristiques et peut ainsi paraître beaucoup plus gênant s'agissant d'un avion. Cependant, il semble étonnant qu'au regard de ce chiffre élevé de personnes exposées aux bruits routiers, des mesures semblables à celles qui sont prises sur les plateformes aéroportuaires ne soient pas prises pour le trafic routier.

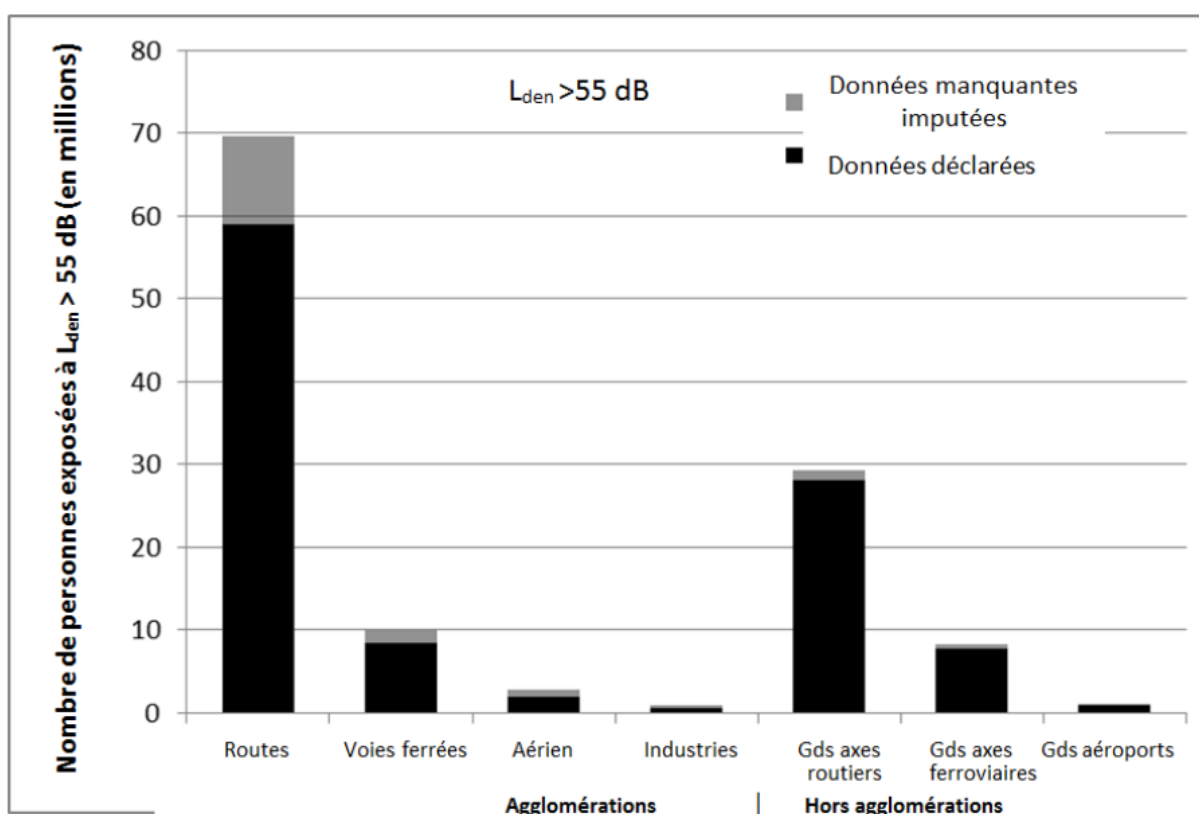


Figure 7 : Nombre de personnes exposées à des niveaux de bruit dans l'environnement supérieurs à 55 Lden dans les 28 Etats membre de l'UE, en 2012.³⁷

³⁷ Commission européenne, Rapport au Parlement européen et au Conseil, *Sur la mise en œuvre de la directive relative au bruit dans l'environnement conformément à l'article 11 de la directive 2002/49/CE*, 30 mars 2017.

III. L'Équilibre entre le développement économique et la protection de l'environnement et ses riverains

29. Exposer les données relatives à l'économie du transport aérien d'une part, et aux nuisances sonores d'autre part, permet de comprendre la complexité des intérêts en jeu lorsqu'on parle de transport aérien. En effet, entre accroître le développement économique et protéger l'environnement, quel équilibre trouver ?
30. L'Autorité de Contrôle des Nuisances Aéroportuaires (ACNUSA) a été conçue comme outil de régulation permettant de faire valoir les intérêts des riverains des aérodromes face au développement des plateformes aéroportuaires et l'accroissement du trafic aérien. Afin de remplir sa mission, cette autorité s'est vu confier divers pouvoirs, notamment celui de sanctionner les auteurs des nuisances aériennes, les compagnies aériennes. Pour ces dernières, la bataille entre leur développement économique et la nécessité de prendre en compte les intérêts des habitants autour de l'aéroport ne semble pas proportionnée et avec le système actuel de régulation des nuisances, elles peinent à concilier à la fois leurs propres intérêts et ceux des autres.
31. La protection contre les nuisances sonores semble aujourd'hui échapper à l'objectif commun et est perçue comme un frein au développement économique.
32. C'est la raison pour laquelle, arriver à mettre en place un système équilibré qui ne délaisse aucune partie au profit de l'autre n'est pas chose aisée. Avec la création de l'ACNUSA, la volonté du législateur était d'encadrer les nuisances sonores aéroportuaires, afin d'en limiter les impacts sur les riverains. L'équation à résoudre est la suivante : « Réduire l'impact du transport aérien tout en préservant sa croissance économique ».³⁸
33. Au cours de cette étude, nous essaierons de répondre à la question suivante : L'Autorité de Contrôle des Nuisances Aéroportuaires remplit-elle efficacement sa mission de limitation des nuisances sonores à travers les sanctions administratives infligées aux compagnies aériennes ?
34. Pour répondre à cette question, nous étudierons dans une première partie le rôle et le mode de fonctionnement de l'ACNUSA (Partie I), avant de nous attacher à détailler la procédure de sanction administrative dont elle est dotée, ainsi que son efficacité (Partie II).

³⁸ Assises nationales du transport aérien, *Nuisances sonores et pollution atmosphérique : concerter, prévenir, agir!*, mai 2018

Partie I : Présentation de l'Autorité de Contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA)

Afin d'appréhender au mieux notre problématique, il convient au préalable de comprendre de qui nous parlons lorsque nous faisons référence à l'ACNUSA. En effet, nous nous attacherons donc à replacer la création de cette autorité dans son contexte, tant politique qu'économique, afin d'étudier sa légitimité (Titre I). Nous verrons dans un second temps, les missions dont elle est investie (Titre II)

Titre I. Le contexte de la création de l'ACNUSA

35. Comme toute autorité ou institution mise en place dans un Etat répond à un besoin et des attentes spécifiques, l'ACNUSA est le fruit d'une lutte incessante contre les troubles subis par les riverains aux abords des grandes plateformes aéroportuaires. Tant dans sa raison d'être (Chapitre I) que dans son organisation et son fonctionnement (Chapitre II), cette autorité répond donc à une nécessité de protéger l'environnement et les riverains des nuisances sonores causées par les bruits d'aéronefs.

Chapitre I. L'étude comparée des dispositifs de lutte contre les nuisances sonores aéroportuaires

36. La lutte contre les nuisances sonores aériennes est un combat mené depuis de nombreuses années, en réponse légitime au développement du transport aérien aux abords des grandes villes. Avec l'accroissement considérable du trafic aérien la protection des riverains impactés par les nuisances tant sonores qu'atmosphériques est devenue une priorité essentielle à travers le monde et plus particulièrement en Europe. C'est ainsi qu'un mécanisme de régulation des nuisances a été mis en place. Celui-ci a été amené à évoluer progressivement pour devenir l'autorité telle que nous la connaissons aujourd'hui en France, l'ACNUSA (Section 1). De même, certains autres Etats ont pu développer un mécanisme de prévention et de contrôle de ces nuisances (Section 2).

Section 1 – L'évolution historique de l'ACNUSA

- I. **Le contexte historique**

37. En 1997, le gouvernement de Lionel JOSPIN décide de la construction de deux pistes supplémentaires sur la plateforme de l'aéroport de Roissy Charles de Gaulle, qui en comptait déjà deux, plutôt que de construire un troisième aéroport parisien, afin d' « accueillir la croissance du trafic aérien qui est considérable, constante, mais accroître en même temps la sécurité »,³⁹ selon Yves COUSQUER, ancien Président des Aéroports de Paris. Cette décision est prise malgré les avis divergents du Ministre des Transports de l'époque, Monsieur Jean-Claude GAYSSOT, et la Ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, Dominique VOYNET, qui prônent, pour l'un, la nécessité du développement économique et social au regard de la croissance du trafic aérien, avec des chiffres prévisionnels annonçant une croissance de 3.5% à 4% par an, et pour l'autre, la volonté de préserver la qualité de vie des riverains de l'aéroport, dorés et déjà affectés par les nuisances.
38. Toutefois, la mise en place de ces nouvelles pistes est accompagnée de mesures antibruit, démontrant les efforts qui sont engagés pour maîtriser les nuisances sonores causées sur la plateforme, notamment la nuit. Conscient de ce double enjeu auquel il fallait faire face, Monsieur Jean-Claude GAYSSOT avait déclaré devant le Sénat le 22 juin 1999 :
- « La construction des pistes de Roissy, l'ouverture du capital de la compagnie nationale Air France et les mesures prises pour enrayer le déclin d'Orly participent du même objectif : développer l'activité économique et l'emploi qu'engendre le transport aérien, en prenant en compte l'environnement des riverains. »⁴⁰
39. C'est ainsi que dès cette époque, est envisagée la création d'une autorité indépendante qui veillera à mesurer le niveau des nuisances et à sanctionner leurs auteurs,⁴¹ et qui deviendra par la suite, l'Autorité de Contrôle des Nuisances Sonores Aéroportuaires (ACNUSA).
40. Jusqu'alors, le régime de sanction était quelque peu différent. En effet, conformément aux articles R226-1 à R226-6 du Code de l'Aviation Civile, créés par le Décret n°97-534 du 27 mai 1997 instituant des sanctions administratives en vue d'assurer la protection de l'environnement des aérodromes et modifiant le code de l'aviation civile, il revenait au ministre chargé de l'aviation civile, sur proposition de la Commission Nationale de Prévention des Nuisances, de prononcer des amendes administratives à l'encontre « du responsable du vol, propriétaire, exploitant technique ou exploitant commercial d'un aéronef » ne respectant

³⁹ L'OBS, *Roissy : la construction de la 4^e piste continue*, juillet 2000

⁴⁰ J.C. Gayssot, Ministre de l'équipement, des transports et du logement [discours devant le Sénat], 22 juin 1999

⁴¹ Le Monde, R. Belleret, *M. Gayssot autorise la construction de deux nouvelles pistes à Roissy*, sept. 1997

pas les mesures restrictives prises par arrêté sur un aérodrome. Le montant de l'amende ne pouvait dépasser 1500 euros pour les personnes physiques et 7500 euros pour les personnes morales.

41. Or, dans ce contexte d'extension de l'aéroport de Roissy, qui crée des mouvements de protestation des riverains, a émergé une réelle volonté d'assurer la protection des riverains contre ces nuisances aéroportuaires. Il semblait alors se dégager un certain conflit d'intérêts pour le Ministre des Transports, qui d'une part, choisissait de faire prévaloir les besoins économiques du pays et le développement du transport aérien sur la protection des riverains et qui d'autre part, était chargé de sanctionner les manquements de ces mêmes aéronefs pouvant désormais se poser en plus grand nombre sur la plateforme parisienne. L'émergence de ce conflit d'intérêt pointait du doigt la faille majeure existant alors dans la procédure de sanction des nuisances sonores.
42. Afin de satisfaire la demande de protection des riverains, il était alors nécessaire de repenser le système existant et d'envisager la création d'une entité indépendante n'étant pas soumise à un tel conflit d'intérêts. C'est le fonctionnement sous forme d'autorité administrative indépendante (AAI) qui a été choisi pour cette entité, du fait de ses caractéristiques.

II. Le choix d'une autorité administrative indépendante (AAI)

43. La question que nous pouvons légitimement nous poser est celle de savoir pourquoi cette mission de contrôle a été confiée à une autorité indépendante, au lieu de demeurer l'une des prérogatives directes de l'Etat.

Assurément, la réponse à cette question se trouve dans la définition même d'une autorité administrative indépendante et dans ses caractéristiques propres. Celle-ci se définit comme :

« une institution de l'Etat, dépourvue de personnalité morale mais disposant d'un pouvoir propre, chargée de l'une des trois missions suivantes : assurer la protection des droits et libertés des citoyens, veiller au bon fonctionnement de l'Administration dans ses relations avec ses administrés ou participer à la régulation de certains secteurs d'activité.»⁴²

⁴² Source : Dalloz, Autorité administrative indépendante, septembre 2018 [fiche d'orientation]

44. Souvent, les AAI ont vocation à réguler un secteur d'activité considéré comme essentiel, et dans lequel, le gouvernement ne souhaite pas intervenir directement.⁴³ Afin d'équilibrer la balance des intérêts en jeu lors du lancement de la construction des quatre pistes à Roissy, il a été imposé en parallèle qu'il fallait protéger les riverains. Il y avait donc quasiment un conflit d'intérêts pour le gouvernement à qui ces deux missions antagonistes étaient confiées, ce qui explique la mise en place d'une AAI qu'est l'ACNUSA, qui s'est substituée à cette prérogative étatique.
45. Comme leur nom l'indique, ces entités comportent 3 caractéristiques principales, à savoir que : Ce sont des « autorités » disposant d'un certain nombre de pouvoirs, tels que : émettre des recommandations, donner des avis, régler un secteur d'activité ou encore infliger des sanctions. Leur caractère « administratif » leur confère une réelle compétence pour agir au nom et pour le compte de l'Etat, et elles sont en mesure de se voir déléguer certaines des prérogatives de l'administration.
46. La dernière caractéristique fondamentale qui décrit plus spécifiquement ce type d'autorité est leur indépendance, puisque celles-ci sont dépourvues de tutelle gouvernementale. Cependant, elles demeurent soumises au respect du droit national et européen. La loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes, a quelque peu renforcé leur contrôle par le Gouvernement et le Parlement, en imposant qu'elles adressent annuellement un rapport d'activité présentant le bilan de leurs activités et missions.
47. Les AAI ne sont pas soumises à l'autorité d'un ministre, ce qui était bien une condition essentielle en ce qui concernait le contrôle des nuisances sonores aux abords des plateformes aéroportuaires. Ainsi, le statut très particulier de ce type d'entité leur permet d'échapper aux dispositions de l'article 20 de la Constitution, en vertu duquel le Gouvernement dispose de l'administration. Cependant, comme Aurélie CAPPELLO le souligne dans son article publié dans le « Répertoire de droit pénal et de procédure pénale », « l'indépendance des autorités administratives indépendantes soulève de véritables difficultés »⁴⁴, puisqu'il est difficile de concevoir une administration qui n'entretienne pas des liens plus ou moins forts avec des organes de l'Etat. Elle poursuit en affirmant que quand bien même l'indépendance parfaite ne

⁴³ Source : site internet Vie Publique

⁴⁴ A. Cappello, Maître de Conférences à l'Université de Bourgogne, *Autorités administratives indépendantes*, oct. 2016, Répertoire de droit pénal et de procédure pénale

peut exister, il convient de s'attacher à regarder si les imperfections affectant ces autorités sont susceptibles d'entraver leur rôle. Il convient donc de nuancer ce caractère indépendant qui leur est attribué.

48. L'article 9 de la loi du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes prévoit que « [l]es membres des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes exercent leurs fonctions avec dignité, probité et intégrité et veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts, au sens de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique. »⁴⁵
49. Il revient donc aux AAI de prévenir ou mettre un terme à tout conflit d'intérêts potentiel ou existant de sorte que leur action soit menée avec objectivité et impartialité. Cependant, malgré la création d'une autorité administrative indépendante pour réguler les émissions de nuisances sonores, une autre forme de conflit peut être observée avec une autre administration de l'Etat, à savoir la Direction Générale de l'Aviation Civile (DGAC) qui trouve un réel intérêt économique dans le développement du trafic aérien. Nous évoquerons plus amplement ce point dans la suite de notre développement.
50. Au regard des caractéristiques essentielles dont sont dotées ce type d'autorité et des problématiques majeures auxquelles le gouvernement a dû faire face pour satisfaire au mieux les intérêts des uns et des autres, la création de l'ACNUSA en tant qu'AAI, pour veiller au respect et à la limitation des nuisances sonores aux abords des plateformes aéroportuaires, semble tomber sous l'évidence.
51. C'est ainsi qu'à la suite d'un long processus d'amendement du projet de loi portant création de l'autorité de contrôle technique de l'environnement sonore aéroportuaire, du 8 octobre 1998, la loi n°99-588 du 12 juillet 1999 portant création de l'ACNUSA est venue apporter une première solution à cette difficulté.

III. La création de l'ACNUSA

⁴⁵ Art.9 al 1 de la Loi n°2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes

52. Le premier président de l'ACNUSA, Roger LERON affirme d'ailleurs au sujet de cette autorité : « Créée dans un contexte de méfiance, l'ACNUSA avait justement pour objectif de restaurer la confiance entre les acteurs ». ⁴⁶ Cependant, cette autorité n'a pas toujours porté la dénomination « ACNUSA » et s'est vu octroyer progressivement les pouvoirs dont elle dispose aujourd'hui. Cet aboutissement a été le travail de quelques années et de quelques réformes dans son statut, par l'Assemblée Nationale et le Sénat.
53. Ainsi, dans ses débuts, cette autorité portait le nom d'« Autorité de contrôle technique de l'environnement sonore aéroportuaire » (ACTESA), pour ensuite devenir l'« Autorité de régulation de l'environnement sonore aéroportuaire » (ARESA) lors de la première lecture du projet de loi portant création de l'autorité de contrôle technique de l'environnement sonore aéroportuaire devant le Sénat, afin « d'insister sur le renforcement de ce rôle de médiation et de conciliation » ⁴⁷, et finalement aboutir à la dénomination que nous connaissons aujourd'hui, à savoir, « Autorité de Contrôle des Nuisances Sonores Aéroportuaires » (ACNUSA), décidée par l'Assemblée Nationale en première lecture du projet de loi. Depuis la loi « Grenelle II », l'ACNUSA est également compétente en matière de pollution atmosphérique, raison pour laquelle désormais nous parlons plus généralement d'« Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires ».
54. Au-delà de ces changements de nom, la préoccupation majeure consiste à analyser les pouvoirs et prérogatives dont est dotée l'autorité. Dès le projet de loi de 1998, portant création de l'autorité de contrôle technique de l'environnement sonore aéroportuaire, il est envisagé de créer un nouveau chapitre dans le Code de l'Aviation Civile, intitulé « Environnement des aérodromes », et dans lequel l'article L.227-3 conférerait à cette autorité le pouvoir d'émettre « des recommandations sur toute question relative à la mesure du bruit, à la maîtrise des nuisances sonores du transport aérien et à la limitation de leur impact sur l'environnement. » ⁴⁸ Elle dispose également du pouvoir de saisir l'autorité administrative compétente pour prononcer une sanction administrative à l'encontre de la personne ne respectant pas les règles fixées pour la protection de l'environnement des aérodromes. Dès cette époque, l'autorité dispose de missions spécifiques concernant les aérodromes visés à l'article 16 de la loi n°92-1444 relative à la lutte contre le bruit, du 31 décembre 1992, c'est-à-

⁴⁶ Advocnar, S. Casalonga, *10 ans de hauts et de bas pour l'ACNUSA*, sept. 2009 - JDLE

⁴⁷ Sénat, Commission des Affaires Economiques, *Rapport 430 : Projet de loi sur l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires*, par Jean-François Legrand, 16 juin 1999.

⁴⁸ Sénat, Session ordinaire, n°8 : *Projet de loi portant création de l'autorité de contrôle technique de l'environnement sonore aéroportuaire*, présenté par Jean-Claude Gayssot, 8 oct. 1998.

dire, les aérodromes « recevant du trafic public pour lesquels le nombre annuel des mouvements d'aéronefs de masse maximale au décollage supérieure ou égale à vingt tonnes est supérieur à 40 000. »⁴⁹ En 1999, figuraient parmi ces aéroports les plateformes de Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly, Nice-Côte d'Azur, Marseille Provence, Toulouse-Blagnac, Lyon-Satolas, Mulhouse, Bordeaux et Strasbourg.⁵⁰

55. En vertu du nouvel article 227-4 envisagé, l'ACTESA se voit reconnaître la possibilité : de définir des prescriptions d'ordre technique pour les stations de mesures du bruit, mais également concernant leur nombre et leur emplacement ; de veiller au respect de ces prescriptions, notamment au moyen de mises en demeure de respecter les obligations ; d'établir un programme de diffusion et d'information vis-à-vis du public, en veillant à la véracité et la fiabilité de ces informations ; d'être consultée sur les projets de plans de gêne sonore ou de plans d'exposition au bruit ; d'être consultée sur la mise en place d'une réglementation visant la protection de l'environnement sonore des aéroports précités ; ou encore de contrôle du respect des engagements liés à la maîtrise des nuisances sonores, pris par les personnes intéressées.⁵¹ Toutefois, les missions conférées à l'autorité semblent assez précaires et sa qualité « d'autorité » paraît alors quelque peu contestable.

56. M. Jean-Pierre BLAZY, alors député de la neuvième circonscription du Val d'Oise, précisait dans son Rapport sur le Projet de loi précité, adopté avec modifications par le Sénat en deuxième lecture :

« Dans sa version initiale, comme dans le texte voté en première lecture par le Sénat, les prérogatives conférées à l'ACNUSA dans le cadre de l'article 1^{er}, de même que les dispositions complémentaires contenues dans les articles 2 et suivants sont apparues fort modestes aux yeux de l'Assemblée nationale. L'ACNUSA n'avait alors d'autorité que l'initiale de son nom ! »⁵²

57. C'est lors de la première lecture devant l'Assemblée Nationale que le nom de l'autorité a été modifié pour devenir « Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires », son

⁴⁹ Art. 16 de la Loi n°92-1444 du 31 décembre 1992 relative à la lutte contre le bruit (disposition abrogée par l'Ordonnance n°2000-914 du 18 septembre 2000 – art 5 (V) JORF 21 septembre 2000)

⁵⁰ Sénat, Session ordinaire, n°8 : *Projet de loi portant création de l'autorité de contrôle technique de l'environnement sonore aéroportuaire, présenté par Jean-Claude Gayssot*, 8 oct. 1998.

⁵¹ Art 227-4 du Code de l'Aviation Civile (Projet de loi portant création de l'autorité de contrôle technique de l'environnement sonore aéroportuaire)

⁵² Assemblée Nationale, *Rapport n°1739 : rapport fait au nom de la Commission de la Production et des Echanges sur le projet de loi, adopté avec modifications par le Sénat en deuxième lecture, portant création de l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires, par Jean-Pierre Blazy*, 23 juin 1999 ; p.7.

appellation initiale étant jugée « par trop restrictive ». ⁵³ Par ailleurs, toutes les prérogatives de l'autorité énumérées ci-dessus ont été précisées et étendues, de sorte que l'autorité s'est vu attribuer un « pouvoir de recommandation (...) étendu à la mesure des nuisances sonores occasionnées par l'ensemble des activités aéroportuaires et à la définition des indices de mesure ». ⁵⁴ De façon plus importante, l'Assemblée Nationale a également affirmé la volonté de « confier à l'autorité ce pouvoir de sanction, sans toutefois supprimer la procédure d'instruction par la CNPN ⁵⁵. » ⁵⁶

58. L'Autorité de Contrôle des Nuisances Aéroportuaires (ACNUSA) est la première autorité administrative indépendante dans le domaine environnemental, qui a été instituée par la loi n°99-588 du 12 juillet 1999, et modifiée par la loi du 12 juillet 2010. Non seulement cette autorité est la première en France, mais elle marque également une innovation majeure au niveau mondial. Désormais, le cadre de son organisation, de son fonctionnement et de ses missions est codifié dans la partie législative du Code des Transports, dans le chapitre intitulé : « Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires ».

Section 2 – Les autres systèmes européens de lutte contre les nuisances sonores aéroportuaires

59. En France, c'est le fonctionnement sous forme d'autorité administrative indépendante qui a été retenu. Comme tous les autres pays membres de l'Union Européenne, cet Etat est tenu de se conformer aux directives et règlements édictés au niveau communautaire, ayant pour objectif d'harmoniser les législations nationales des Etats membres et d'unifier les règles applicables. L'idée est de protéger le citoyen européen en assurant une cohérence entre les différents systèmes législatifs des pays communautaires. Face au corpus de textes qui compose la réglementation européenne au sujet des nuisances sonores, il est intéressant de se pencher sur la mise en œuvre concrète de ces mesures et recommandations dans divers Etats de l'Union. C'est la raison pour laquelle nous avons choisi de présenter la comparaison des différents modes de régulation des nuisances sonores aéroportuaires en Europe, plutôt que sur d'autres continents.

⁵³ *Op. cit* n°52

⁵⁴ *Op. cit* n°47

⁵⁵ Commission Nationale de Prévention des Nuisances

⁵⁶ *Op. cit* n°47

La législation européenne

60. La lutte contre le bruit, quelle qu'en soit la source, est une problématique qui existe de longue date en Europe, et qui fait l'objet de divers. En effet, de nombreuses directives sur cette thématique se sont succédé.
61. La Directive 80/51/CEE du 20 décembre 1979 relative à la limitation des émissions sonores des aéronefs subsoniques constitue un premier pas dans la tentative de réduction des nuisances émises par les avions, et prend appui sur les dispositions édictées par l'OACI dans la troisième édition (juillet 1978) de l'Annexe 16.
62. Par la suite, est élaborée la Directive 92/14/CEE du 2 mars 1992 qui porte restriction de l'exploitation des avions à réaction subsoniques civils les plus bruyants. L'annexe de cette Directive est ensuite modifiée par la Directive 1999/28/CE du 21 avril 1999.
63. En novembre 1996, la Commission européenne publie un Livre Vert, sur « La politique future de lutte contre le bruit ». A cette date, les chiffres estimés sont de l'ordre de 20% de la population de l'Union Européenne, soit environ 80 millions de personnes, impactées par les niveaux de bruit jugés inacceptables par les scientifiques et experts de la santé, ce qui représente alors entre 0.2% et 2% du PIB.⁵⁷ Dans ce Livre Vert, la Commission reconnaît que la majorité des sources de bruit n'est pas d'origine locale, mais que « [l']efficacité des actions dépend toutefois dans une large mesure de la vigueur des politiques locales et nationales, qui doivent elles-mêmes être liées plus étroitement à la politique adoptée au niveau communautaire. »⁵⁸ Dans certains pays, des dispositions légales ont déjà été adoptées pour lutter contre le bruit. La France semble encore une fois précurseur dans le domaine, avec la publication de la Loi n°92-1444 du 31 décembre 1992 relative à la lutte contre le bruit. Cependant, ce travail de la Commission réaffirme la nécessité de redéfinir la politique de lutte contre le bruit afin d'accroître son efficacité, en particulier à travers une plus grande coopération des acteurs ayant vocation à intervenir dans la communauté. A ce titre, la Commission liste plusieurs points à placer au rang des priorités législatives, notamment l'adoption d'une directive permettant d'harmoniser et de développer les échanges d'information par rapport aux méthodes d'évaluation de l'exposition au bruit, mais aussi, et plus spécifiquement s'agissant du transport aérien, d'affermir la fixation des valeurs

⁵⁷ Commission Européenne, *La politique future de lutte contre le bruit*, Livre vert de la Commission Européenne, 4 nov. 1996.

⁵⁸ *Ibidem*

d'émission, d'encourager la conception d'avions moins bruyants, et de développer les moyens locaux de lutte contre les nuisances.

64. C'est ainsi que la Directive 2002/49/CE relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement est venue apporter une réponse majeure au besoin de protection des citoyens contre les nuisances sonores causées par différents types de trafics, tant routier, que ferroviaire ou aérien. Déjà, de grands efforts avaient été conduits depuis les années 70 pour réduire les nuisances sonores émises par les différentes sources de bruit. En 1996, « l'empreinte sonore tracée autour des pistes d'atterrissage et de décollage par les avions à réaction modernes est neuf fois moins étendue que celle des avions des années 70 »⁵⁹, ce qui traduit les efforts considérables qui sont d'ores et déjà déployés.
65. Par cette Directive de 2002, la Communauté européenne impose aux Etats membres de mettre en œuvre un dispositif sur le plan national. Les mesures envisagées sont l'élaboration de cartes de bruit et de plans de prévention du bruit dans l'environnement (PPBE) afin d'assurer une gestion et une régulation des nuisances au niveau local. La loi française du 26 octobre 2005 est venue transposer cette Directive dans l'ordre interne français, ce qui a donné lieu à l'élaboration des articles L.571-1 et suivants du Code de l'environnement. A titre d'illustration, 9 grands aéroports civils français sont concernés par la Directive de 2002⁶⁰, car ils figurent parmi les « grands aéroports ».⁶¹
66. Une autre directive de 2002, la Directive 2002/30/CE, propose la mise en place de règles visant à introduire des restrictions d'exploitation sur les plateformes aéroportuaires, afin de limiter le nombre de personnes impactées par les émissions sonores. Cette Directive⁶² a été abrogée par le Règlement n°589/2014 du Parlement Européen et du Conseil, du 16 avril 2014, relatif à l'établissement de règles et de procédures concernant l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports de l'Union, dans le cadre d'une approche équilibrée. Contrairement à la Directive qu'il abroge, ce Règlement vient renforcer le cadre

⁵⁹ *Op. cit n°57*

⁶⁰ Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, « La directive sur le bruit dans l'environnement : plus qu'une obligation, une opportunité », *CIDB*, 5 août 2010.

⁶¹ Parlement européen et Conseil, *Directive 2002/49/CE relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement*, 25 juin 2002.

⁶² Une directive n'a pas d'effet immédiat dans l'ordre interne des Etats membres de l'Union européenne. Elle met en place des lignes directrices et des objectifs que chaque Etat doit transposer dans sa législation nationale pour devenir applicable. Ceux-ci disposent ainsi d'une grande marge de manœuvre quant à la mise en œuvre de la directive et celle-ci peut être appliquée de façon très disparate entre les Etats. En vertu de l'article 288 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE), « la directive lie tout Etat membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens. »

préventif en imposant que soient mises en place des règles cohérentes et des restrictions d'exploitation liées au bruit pour protéger les riverains des plateformes. Le choix d'un règlement s'explique par sa portée obligatoire et directement applicable dans l'ordre interne des Etats membres de l'Union européenne. Cela traduit ainsi la préoccupation majeure que représente la protection des riverains contre les nuisances sonores du transport aérien. Les Etats se rendent compte de l'urgence de mettre en place un système efficace et la voie du règlement permet d'imposer des mesures qui pourraient ne pas être placées dans l'ordre de priorité des Etats en temps normal.

67. Ainsi, en réponse à ce besoin d'ordre international de réduction des nuisances sonores, les Etats ont peu à peu légiféré afin d'instaurer une institution ou une entité chargée de réguler les nuisances aux abords des plateformes aéroportuaires. Plusieurs modèles ont pu être développés en Europe.

IV. Des modèles européens d'autorité de régulation

68. En Europe, une grande diversité de modèles de régulation des nuisances sonores a émergé. Afin de dresser une comparaison des systèmes existants, nous nous attacherons à étudier principalement les modèles instaurés dans les Etats disposants de plateformes aéroportuaires équivalentes à celles dont nous disposons en France, c'est-à-dire, la Belgique, l'Allemagne, le Royaume Uni et les Pays-Bas et ayant une croissance économique semblable.
69. Le modèle comportant le plus de similitudes avec le système français est l'autorité Belge de la région de Wallonie, à savoir, l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires en Région wallonne (ACNAW). Cette autorité a été créée par un décret du 8 juin 2001, en réponse au souci du respect des riverains des aéroports de Liège-Bierset et Charleroi-Bruxelles, deux « pôles importants de développement économique et social »⁶³ à cette époque.
70. Cette autorité wallonne, largement inspirée du modèle français existant alors, est dotée de plusieurs compétences, comparables au système français, à savoir, un pouvoir d'avis, de recommandation et de médiation sur les questions relatives au bruit et aux nuisances sonores aux alentours des aéroports de la région. Comme l'ACNAW l'indique dans son rapport annuel de 2009, l'ACNUSA et elle ont pour préoccupation commune « la problématique des vols de nuit, l'interdiction des vols d'avions les plus bruyants du chapitre 3 de l'Annexe 16 de l'OACI,

⁶³ Source : Site internet ACNAW.be

la révision de la Directive européenne 2002/30/CE ou encore le risque de voir disparaître les mesures de gestion du bruit au profit de celles relatives à la qualité de l'air. »⁶⁴

71. Tout comme l'ACNUSA, cette autorité se caractérise par son indépendance. D'une part, ses membres sont désignés en raison de leur compétence dans des domaines spécifiquement définis dans le décret du 8 juin 2001 et d'autre part, ils ne peuvent pas exercer en parallèle certaines autres fonctions, telles que la qualité de Ministre du Gouvernement ou parlementaire.⁶⁵ Cette autorité est donc bien dissociée des organes de l'Etat.
72. Malgré ces nombreuses similitudes, il convient toutefois de préciser la différence majeure existant entre ces deux systèmes. Contrairement à l'autorité française de contrôle des nuisances sonores, l'ACNAW ne s'est pas vu conférer le pouvoir d'émettre des sanctions à l'égard des personnes commettant des manquements aux règles fixées pour la maîtrise des nuisances sonores aéroportuaires. Elle dispose uniquement du pouvoir d'alerter les autorités compétentes, ou de dénoncer les manquements.
73. Par ailleurs, nous nous pencherons également sur l'observation du système adopté dans un Etat qui a été, comme la France, le précurseur de l'émergence et du développement du transport aérien : le Royaume Uni, mais qui n'a pas opté pour la création d'une autorité indépendante de régulation des nuisances sonores.
74. Dans cet Etat, la *Civil Aviation Authority*⁶⁶ (CAA), entité publique rattachée au Ministère des Transports, s'est vu confier trois missions principales concernant le bruit des aéronefs : Elle décide de la possibilité d'aménager l'espace aérien, conformément aux politiques gouvernementales en matière de bruit ; surveille le niveau de bruit autour des aéroports britanniques et veille à la diffusion de l'information ; participe aux travaux de recherche sur les effets du bruit, et rend des avis au gouvernement.⁶⁷ La CAA opère dans le domaine d'expertise qui lui est accordé et a publié ces dernières années, des rapports sur la modélisation du bruit. Ceci constitue un point commun avec les systèmes français et Wallon puisqu'il s'agit d'une façon d'informer le public et de communiquer sur cette thématique.

⁶⁴ Rapport d'activité de l'ACNAW, 2009, p.57.

⁶⁵ *Op. cit* n°63

⁶⁶ Autorité de l'Aviation Civile

⁶⁷ Source : site internet CAA.co.uk

75. D'autres autorités britanniques ont aussi un rôle à jouer dans ce domaine. Nous pouvons citer le *Department for Transport* (DfT), qui exerce une compétence spécifique de régulation des nuisances sur les grandes plateformes londoniennes de Heathrow, Gatwick et Stansted. Bien que cette prérogative de contrôle des nuisances émises par les aéronefs appartienne au *Department for Transport* au moins en ce qui concerne les grandes plateformes, la politique générale penche vers la nécessité de confier ces missions aux autorités locales compétentes. Cette volonté semble assez cohérente dans la mesure où ce sont ces mêmes autorités locales qui octroient l'autorisation de construire ou d'agrandir un aéroport. Ainsi, celles-ci sont chargées de définir les hypothèses dans lesquelles un aéronef peut opérer en période nocturne, le nombre d'aéronefs autorisés par jour, etc... Malgré la volonté de limiter les personnes affectées par le bruit des aéronefs en Angleterre, aucune interdiction formelle des vols de nuit n'existe au Royaume-Uni. Cela constitue une différence majeure avec le système français, qui comporte quelques plateformes dotées d'un couvre-feu, comme l'aéroport d'Orly. Par opposition au système français, le modèle anglais paraît assez disparate, faisant interagir plusieurs acteurs à différentes échelles.
76. S'agissant du système instauré en Allemagne, depuis la loi bruit de 1971, des instances de concertation se mettent en place à plusieurs niveaux. La compétence afin de limiter les nuisances sonores liées au bruit des avions est attribuée aux *Länders*, qui instaurent des Commissions sur le bruit, *Fluglärmkommissionen*. Ces commissions, implantées dans les villes disposant d'une plateforme aéroportuaire, ont une fonction de conseil auprès des instances officielles.⁶⁸ Elles sont composées de plusieurs acteurs impliqués dans l'activité de transport aérien, tels que les compagnies, les communes ou les aéroports.
77. Toutefois, d'un point de vue pratique, c'est au gestionnaire aéroportuaire qu'il revient la tâche de mener des actions concrètes sur son site, pour répondre aux exigences en termes de bruit aérien. Ainsi, le gestionnaire « effectue les mesures de bruit, établit la cartographie du bruit et gère le programme d'aide à l'insonorisation »⁶⁹, tandis qu'en France, ces missions incombent à l'ACNUSA.
78. L'indépendance de chaque aéroport et de chaque *Länder*, qui disposent d'une parfaite autonomie, entraîne donc un système disparate entre les différentes plateformes allemandes. A titre d'exemple, l'aéroport de Cologne prévoit que sont exigibles au programme d'aide à

⁶⁸ ACNUSA, Rapport annuel 2004, p.54.

⁶⁹ *Ibidem*

l'insonorisation les personnes subissant plus de six fois par nuit les nuisances supérieures à 75 dB, tandis qu'à Francfort, un système de taxe bruit a été mis en place afin de récolter des fonds pour le programme d'aide à l'insonorisation.⁷⁰

79. Pour finir, il existe aux Pays-Bas un organe consultatif indépendant, dénommé *Schiphol Regional Consultative Committee (CROS)*⁷¹, créé en 2003. Cet organe regroupe des résidents locaux, des autorités régionales et locales et des acteurs de l'aviation et travaille dans la perspective de limiter les perturbations causées par l'activité autour de l'aéroport de Schiphol et afin de promouvoir une meilleure utilisation de l'environnement aéroportuaire.⁷² A ce titre, la compagnie aérienne néerlandaise, KLM, occupe une place au sein de cette commission. Différentes missions sont menées, notamment la réduction du bruit des moteurs d'avions, une meilleure coordination sur la plateforme et l'accompagnement des projets d'isolation phonique.
80. Ce système est assimilable aux Commissions consultatives de l'environnement (CCE) qui existent en France.⁷³ Des groupes de travail mis en place travaillent sur divers thématiques, notamment « les mesure de réduction des nuisances, les plaintes, la communication et l'agenda du comité. »⁷⁴
81. Cette courte présentation des modèles européens nous permet de nous rendre compte d'une part que cette problématique des nuisances est un phénomène social important, mais également que l'intérêt des entités mises en place est d'éveiller les consciences sur la nécessité de faire intervenir les acteurs et les moyens appropriés pour lutter contre la perturbation des riverains. Comme nous l'avons évoqué, le système français organisé sous forme d'Autorité Administrative indépendante est unique à travers le monde, en ce qu'il s'est vu attribuer, entre autres, un pouvoir de sanction.

Chapitre II. La création d'une AAI : Sa composition et son organisation

82. Le choix de la mise en place d'une autorité de régulation des nuisances sonores aériennes sous forme d'autorité administrative indépendante s'explique par les caractéristiques essentielles dont sont dotées ce type d'entité. Tant dans la composition de ses membres (Section 2) que

⁷⁰ *Op. cit.* n°68 pp.54 – 56.

⁷¹ Commissie Regionaal Overleg luchthaven Schiphol

⁷² Source : site klmtakescare.com

⁷³ B. Brynjolf, L'ACNUSA et la maîtrise des nuisances sonores aéroportuaires - Contributions aux droits de l'environnement et du transport aérien », Thèse de l'Université de Toulouse en Droit, en 2011. P.140.

⁷⁴ ACNUSA, Rapport d'activité pour l'année 2008, 2009 p.76.

dans les lignes directrices qu'elle adopte (Section 1), les objectifs de l'autorité sont clairement définis et servent à son bon fonctionnement.

Section 1 – Les lignes directrices du fonctionnement de l'ACNUSA

I. Les grands principes gouvernant l'autorité

83. Les grands principes de l'ACNUSA figurent déjà dans la version initiale du projet de loi annonçant la création de l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires. Ce texte énonce en effet que les deux objectifs principaux sont « de mettre en place une véritable haute autorité en matière de nuisances sonores aéroportuaires, dont l'indépendance et l'impartialité seraient incontestables, (...) de doter cette autorité d'un pouvoir d'élaboration de prescriptions techniques et parallèlement, d'un devoir d'information des riverains, pour les principaux sites aéroportuaires ». ⁷⁵ Les grands principes énoncés sont donc ceux de l'indépendance, de l'impartialité, et de la transparence.

a. **L'indépendance**

84. S'agissant de l'indépendance de l'autorité plusieurs éléments la caractérisent. En premier lieu, celle-ci est fortement marquée par la composition et le mode de nomination de ses membres, qui ont évolué au fur et à mesure des amendements portés au projet de loi portant création de cette autorité.

85. Initialement, il était prévu que l'autorité compterait sept membres, à savoir, un président nommé par décret pris en Conseil des ministres, deux autres membres désignés respectivement par le président de l'Assemblée Nationale et le Président du Sénat, puis quatre autres membres, dont deux compétents en matière aéronautique et de navigation aérienne et deux compétents en matière d'acoustique et de gêne sonore. Or, une légère incohérence figurait dans ce premier texte, puisqu'il disposait que « [l]es membres autres que le président sont nommés par décret du Premier ministre. » ⁷⁶ La volonté du législateur était alors peu claire entre avoir deux membres désignés par les présidents du Sénat et de l'Assemblée nationale, ou six membres nommés par décret du Premier Ministre.

⁷⁵ *Op. cit. n°48*

⁷⁶ *Op. cit. n°48*

86. La loi n°99-588 du 12 juillet 1999 portant création de l'ACNUSA, aboutissement de la phase de relecture du projet de loi, est venue rectifier ce point en tranchant en faveur de deux membres respectivement désignés par les présidents des deux autorités législatives. Ce processus de nomination garantissait alors une meilleure indépendance, un plus grand détachement vis-à-vis du gouvernement.
87. Aujourd'hui, avec la loi du 12 juillet 2010 venue modifier la loi de 1999, l'autorité est composée de « dix membres nommés en raison de leur compétence dans les domaines économique, juridique ou technique ou de leur connaissance en matière d'environnement, de santé humaine ou de transport aérien. »⁷⁷ Ainsi, par rapport au projet de loi initial, le champ de compétence des membres a été élargi, afin d'inclure de nouveaux domaines d'expertise perçus comme étant utiles pour rendre de meilleures décisions.
88. En vertu de l'article L6361-1 du Code des Transports, les membres de l'autorité sont nommés pour un mandat de 6 ans non renouvelable, et non révocable et le renouvellement des membres s'effectue par moitié, c'est-à-dire, 5 membres sont nommés tous les trois ans. Par ailleurs, la parité homme/femme est assurée, de sorte que si un des membres cesse d'exercer ses fonctions avant la fin de son mandat, le successeur sera nécessairement du même sexe.
89. L'indépendance des membres semble donc être garantie par un ensemble de petites mesures, pouvant paraître anodines au premier abord. Ces mesures, dont l'impossibilité de renouveler le mandat, permettent effectivement de garantir une certaine indépendance, afin que les membres ne soient pas « corrompus » par la satisfaction de détenir un pouvoir de décision et de sanction. Naturellement, une personne ayant une fonction importante pourrait facilement se laisser influencer par l'opinion générale et des idéaux politiques pour conserver sa place lors du mandat suivant. Ainsi, nous pouvons affirmer que la désignation des membres par des personnes distinctes et leur renouvellement par moitié est, dans une certaine mesure, une barrière à cette influence politique. En France, le mandat présidentiel quinquennal entraîne un changement de gouvernement tous les cinq ans, ce qui garantit *a priori* que les membres de l'ACNUSA désignés seront de plusieurs bords politiques. Ce détachement par rapport aux organes de l'Etat est donc *a fortiori* une marque d'indépendance.
90. Dans le but de garantir l'indépendance de cette autorité, la qualité de membre de l'ACNUSA est incompatible avec l'exercice d'autres activités professionnelles, de responsabilités

⁷⁷ Article L6361-1 du Code des Transports.

associatives donnant à son titulaire un intérêt direct ou indirect à l'activité des aéroports, ou de tout mandat électif et détention directe ou indirecte d'intérêts dans une entreprise des secteurs aéronautiques ou aéroportuaires. De plus, depuis la loi du 11 octobre 2013 et son décret d'application du 31 janvier 2014, les membres sont tenus de déclarer leur patrimoine et leurs intérêts à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).⁷⁸

91. En second lieu, la compétence des membres de l'autorité est également fondamentale pour garantir son indépendance. Le projet de loi prévoit que les membres désignés doivent tous être compétents dans des domaines différents, dans le but d'assurer une bonne représentativité des parties ayant des intérêts en jeu. En effet, en augmentant les domaines d'expertise représentés, c'est l'influence politique qui est effacée.
92. Ainsi, toutes ces caractéristiques énumérées démontrent de la volonté de dissocier cette entité de l'Etat afin de limiter les conflits d'intérêts et garantir que la mission principale de protection des riverains soit effectivement conduite.
93. Or, comme le soulignent plusieurs auteurs, et notamment Aurélie CAPPELLO, Maître de Conférences à l'Université de Bourgogne, « les termes « administrative » et « indépendante » sont incompatibles. »⁷⁹ Par ailleurs, cette indépendance semble relative puisque les décisions de l'ACNUSA peuvent faire l'objet d'un recours devant le juge administratif, qui dispose alors d'un pouvoir de contrôle de la décision rendue. Finalement, une totale indépendance ne peut pas être envisagée dans une telle hypothèse. L'objectif est donc d'essayer par tous moyens, de minimiser les atteintes à ce principe crucial.

b. L'impartialité

94. D'après le dictionnaire Larousse, l'impartialité se définit comme la « qualité, caractère de quelqu'un qui n'a aucun parti pris ou de ce qui est juste, équitable ».⁸⁰ En droit, cette notion d'impartialité se traduit par une « règle selon laquelle il convient que les juges et les arbitres soient indépendants au regard de l'autorité de l'Etat et neutres à l'égard des parties. »⁸¹ Cette règle fondamentale est notamment imposée par l'article 6.1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, appuyant le caractère

⁷⁸ Article L6361-3 et s. du Code des Transports

⁷⁹ *Op. cit* n°44

⁸⁰ Dictionnaire Larousse

⁸¹ S. Braudo, Conseiller honoraire à la CA de Versailles, Dictionnaire du droit privé

essentiel de cette garantie. Il s'agit donc d'un « élément fondamental du procès équitable ».⁸² L'autorité administrative qui est dotée du pouvoir de décision ou de sanction est assimilable à un juge ou un arbitre, dans la mesure où elle impose à une personne une mesure qu'elle a elle-même décidée. Elle joue pleinement le rôle d'une autorité et doit donc nécessairement comporter cette même garantie d'impartialité vis-à-vis des personnes physiques ou morales impliquées dans la procédure. Ainsi, l'ACNUSA disposant de ce pouvoir de sanction, elle ne peut échapper au respect de ce principe.

95. L'impartialité est en quelque sorte le résultat de l'indépendance de l'autorité. En effet, elle signifie que les membres sont indépendants au regard de l'autorité de l'Etat, et neutre à l'égard des parties en présence. Afin de garantir ce principe, il convient de s'assurer que les membres ne sont pas confrontés à des conflits d'intérêts pouvant biaiser leur jugement. Ceci explique, outre le besoin d'expertises de tous genres, que les membres désignés soient rattachés à un domaine spécifique de compétence.
96. Il s'avère que depuis sa création en 1999, et jusqu'en 2017, toutes les sanctions administratives décidées par l'ACNUSA ont été prises en suivant une procédure ne respectant pas ce principe d'impartialité. En effet, jusqu'à ce que le Conseil Constitutionnel déclare la procédure de sanction contraire à la Constitution pour manque d'impartialité, la séparation entre les fonctions d'instruction et de poursuite et celles de jugement n'étaient pas assurée. Le Conseil Constitutionnel en a déduit que « dans le cadre d'une procédure de sanction devant l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires, son président dispose du pouvoir d'opportunité des poursuites des manquements constatés alors qu'il est également membre de la formation de jugement de ces mêmes manquements. »⁸³
97. C'est ainsi que toute la procédure de sanction a été anéantie du fait de ce manquement grave au principe constitutionnel de l'impartialité. Aujourd'hui, c'est le rapporteur permanent qui dispose du pouvoir de clore l'instruction et classer sans suite le dossier et celui-ci ne participe pas aux délibérations ni au vote quant à la décision à prendre. L'impartialité semble donc établie.

⁸² *Op. cit* n°44

⁸³ Conseil Constitutionnel, Décision n°2017-675 QPC du 24 novembre 2017.

c. La transparence

98. Le troisième principe directeur de l'ACNUSA est son devoir d'information, de concertation et de transparence, notamment vis-à-vis des riverains.
- Telle est la déclaration formulée par Monsieur Jean-Claude GAYSSOT, alors ministre de l'équipement, des transports et du logement, devant le Sénat le 22 juin 1999 lorsqu'il affirme que « L'objectif que nous devons assigner à l'autorité indépendante est celui de la transparence et de l'objectivité de l'information. »⁸⁴. Dès lors, l'ACNUSA s'efforce de conduire ses activités tout en respectant ces principes.
99. En pratique, ce devoir d'information se décline de plusieurs manières. Il est possible d'observer en premier lieu que l'ACNUSA est tenue de publier un rapport tous les ans, afin de décrire son activité et les missions qu'elle a conduites. Deuxièmement, l'autorité met également à la disposition du public un site internet très détaillé, reprenant toutes les informations relatives à cette autorité et notamment l'inventaire des sanctions qu'elle a prises à l'encontre des personnes n'ayant pas respecté les règles imposées en matière sonore.
100. Pour satisfaire à cette obligation, le 31 mai dernier, Gilles Leblanc, Président de l'autorité, a remis le rapport de 2019 à Madame Elisabeth Borne, Ministre chargée des Transports.

II. Les objectifs de l'autorité

101. La raison d'être de cette autorité est «de contrôler l'ensemble des dispositifs de lutte contre les nuisances générées par le transport aérien et le secteur aéroportuaire. »⁸⁵ Cet objectif est volontairement établi selon des termes très vagues, ce qui permet d'inclure un grand nombre de mesures concrètes mises en place et de légitimer tous les faits et gestes de l'autorité.
102. Or, si à l'origine, l'objectif de l'ACNUSA est d'assurer une régulation des nuisances sonores émises autour des aéroports, le législateur a voulu augmenter son champ de compétence, sur et autour des dix plus grandes plates-formes aéroportuaires, en lui octroyant également, depuis la loi Grenelle II, une compétence en matière de pollution atmosphérique. Cependant, cela peut paraître « antinomique », pour reprendre le terme employé par Roger LERON.⁸⁶ En effet, divers conflits s'imposent naturellement entre nuisances sonores et pollution

⁸⁴ *Op. cit* n°40

⁸⁵ Source : site internet ACNUSA.fr

⁸⁶ Advocnar, S. Casalonga, *10 ans de hauts et de bas pour l'ACNUSA*, sept. 2009 - JDLE

atmosphérique. Certaines mesures mises en place permettent effectivement de garantir une réduction des nuisances sonores, une réduction de la pollution atmosphérique émise et un gain économique. Un exemple caractéristique de cette hypothèse est l'approche des aéronefs de descente continue, « technique qui permet aux équipages de conduire le vol à l'arrivée d'un aéroport en évitant au maximum les phases de vol en palier et en réduisant ainsi la sollicitation des moteurs, ce qui permet de limiter les nuisances sonores et réaliser des économies de carburant. »⁸⁷ Cependant, la mise en place de ce type de mesure nécessite au préalable une certaine organisation de l'espace aérien, « la définition et la publication d'une procédure opérationnelle particulière »⁸⁸ et un contrôle adéquat.

103. Monsieur Vincent GARNIER, directeur de la politique de l'environnement de SAFRAN estime que la limitation du bruit est compatible avec des économies de carburant, et par conséquent, avec la limitation de la pollution atmosphérique. Il y aurait ces 50 dernières années, une progression équilibrée sur trois niveaux de performances que sont : les émissions gazeuses, le bruit et la consommation de carburant. Par exemple, « [u]n des paramètres principaux de réduction du bruit du moteur consiste à augmenter le taux de dilution (un plus gros diamètre du moteur pour la même poussée). Ce paramètre est aussi un élément d'amélioration du rendement propulsif, donc de réduction de la consommation carburant. »⁸⁹ D'ailleurs l'avion A350-1000 du constructeur Airbus est un premier exemple de succès quant aux progrès réalisés. Cet appareil bénéficie d'une réduction de 15 dB et jusqu'à 25 % d'économie de carburant par rapport aux appareils de la génération précédente.
104. A l'inverse, certaines mesures imposées sur les aéroports ne sont pas capables d'allier à la fois réduction des nuisances sonores, réduction de la pollution atmosphérique et gain économique. Par exemple, les couvre-feux imposés sur certaines plateformes, notamment celle d'Orly où le trafic aérien est conséquent, engendre des coûts supplémentaires pour les compagnies aériennes lorsqu'un incident se produit empêchant l'aéronef de décoller avant le couvre-feu. Dans une telle hypothèse, reporter le vol au lendemain engendre des frais supplémentaires pour les compagnies, d'autant plus avec l'application du Règlement européen n°261/2004 du 11 février 2004 établissant des règles communes en matière d'indemnisation et d'assistance des passagers en cas de refus d'embarquement et

⁸⁷ Source : site du Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire, 13 mars 2019.

⁸⁸ *Ibidem*

⁸⁹ Assemblée nationale, Rapport d'information n°3580 : déposé en application de l'article 145 du Règlement par la Mission d'information sur les nuisances aéroportuaires, présenté par Jaques Alain Bénisti et Christophe Bouillon, 16 mars 2016, p.147.

d'annulation ou de retard important d'un vol, ainsi que des dépenses supplémentaires de carburant pour le roulage.

105. Le Rapport de l'Assemblée nationale sur les nuisances aéroportuaires, de 2016, souligne que les nuisances sonores ne constituent pas la priorité absolue des constructeurs aéronautiques. Ceux-ci privilégient la réduction de consommation de kérosène à la réduction du bruit des moteurs (bruit à la source), pour des raisons essentiellement économiques, puisque les compagnies aériennes sont dépendantes de la fluctuation du cours du pétrole. La forte concurrence entre Airbus et Boeing les incite à prendre en compte les priorités définies dans les cahiers des charges imposés par leur client, et se concentrer davantage sur l'économie énergétique et la performance des avions.⁹⁰
106. Du fait de cet élargissement de compétences, l'ACNUSA devient l' « autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires » par opposition à son appellation originelle, « Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires ». Charles de Courson, député de la Marne et rapporteur des questions d'aviation civile affirme que « [c]ela va poser des problèmes d'arbitrage. »⁹¹

Section 2 – La composition de l'autorité

107. Comme nous l'avons d'ores et déjà évoqué, l'autorité est composée de « dix membres nommés en raison de leur compétence dans les domaines économique, juridique ou technique ou de leur connaissance en matière d'environnement, de santé humaine ou de transport aérien. »⁹²
108. S'agissant de l'ACNUSA, on parle d'autorité collégiale, le président du collège en est l'exécutif. L'article L6361-1 du code des Transports énumère les dix membres permanents qui composent l'autorité et à qui revient la mission de prise de décision. Ces membres sont désignés pour sept d'entre eux, par un décret en Conseil des Ministres tandis que le Président est nommé par décret du Président de la République et les deux autres membres, respectivement par les Présidents du Sénat et de l'Assemblée nationale. Comme illustré dans le tableau récapitulatif ci-dessous, les membres sont désignés pour un secteur de compétence particulier.

⁹⁰ *Op. cit.* n°89 p.11.

⁹¹ Source : site advocnar.fr

⁹² *Op. cit.* n°77

Qualité du membre	Mode de nomination	Sur proposition de	Membre actuel	Fonction
Président de 'ACNUSA	Décret du Président de la République	-	Gilles LEBLANC	Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts
Membre	Désigné par le Président de l'Assemblée nationale	-	Philippe CANNARD	Inspecteur générale de l'administration au ministère de l'Intérieur
Membre	Désigné par le Président du Sénat	-	Lise DRIENCOURT	Présidente honoraire de la Cour d'Appel et du Tribunal Administratif de Paris
Membre compétent en matière d'émission atmosphérique de l'aviation	Décret pris en conseil des Ministres	Ministre chargé de l'Aviation Civile	Nadine ALLEMAND	Directrice adjointe du Centre Interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique (CITEPA)
Membre compétent en matière de santé humaine	Décret pris en conseil des Ministres	Ministre chargé des affaires sociales et de la santé	Agnès BRION DUCOUX	Médecin psychiatre, spécialiste des troubles du sommeil, ancienne vice-

				présidente de l'Institut National du Sommeil et de la Vigilance (INSV),
Membre compétent en matière d'impact de l'activité aéroportuaire sur l'environnement	Décret pris en conseil des Ministres	Ministre chargé de l'écologie, du développement durable et de l'énergie	Jean-Marie DURAND	Ingénieur aéronautique, ancien adjoint au directeur général de la prévention des risques au ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie
Membre compétent en matière de navigation aérienne	Décret pris en conseil des Ministres	Ministre chargé de l'Aviation Civile	Philippe GUIVARC'H	Ingénieur général honoraire des ponts, des eaux et des forêts, ancien Directeur des services de l'aviation civile aux Antilles Guyane
Membre compétent en matière d'aéronautique	Décret pris en conseil des Ministres	Ministre chargé de l'Aviation Civile	Francis TRUCHETET	ancien pilote de ligne et commandant de bord Air France, pilote instructeur sur simulateur à l'Institut Mermoz

Membre compétent en matière de nuisances sonores	Décret pris en conseil des Ministres	Ministre chargé de l'écologie, du développement durable et de l'énergie	Valérie ROZEC	Docteur en psychologie de l'environnement, responsable de projets "santé environnement" au CidB ⁹³
Membre compétent en matière d'acoustique	Décret pris en conseil des Ministres	Ministre chargé de l'écologie, du développement durable et de l'énergie	Julie VALLET	Chargée de mission Air, Bruit et Santé environnement à la Métropole de Lyon

109. Or, force est de constater que hormis deux membres respectivement compétents en matière de navigation aérienne et en matière aéronautique, tous les membres de l'autorité disposent de compétences en matière environnementale et sonore.
110. Si l'objectif de l'ACNUSA, tel que nous l'avons cité, est «de contrôler l'ensemble des dispositifs de lutte contre les nuisances générées par le transport aérien et le secteur aéroportuaire »⁹⁴, ne serait-il pas justifié que les intérêts des transporteurs aériens soient également bien représentés pour que les problématiques auxquelles ils font face soient prises en considération ? Certes l'objet de l'autorité vise à protéger les riverains des nuisances, mais lorsque le gouvernement Jospin a décidé de la création d'une telle autorité pour contrebalancer l'augmentation du trafic aérien, l'idée était de trouver un équilibre. Or, qui dit équilibre dit nécessairement compromission et balance des intérêts en jeu.
111. Par ailleurs, lorsqu'elle agit en qualité de juge des manquements aux règles sonores, l'autorité dispose, en vertu de l'article L6361-4 du Code des Transports, du concours de sept membres

⁹³ Centre d'information et de documentation sur le Bruit

⁹⁴ *Op. cit.* n°85

associés, désignés par arrêté du ministre chargé de l'aviation civile. La compétence de ces membres se répartit comme suit :

- deux représentants des professions aéronautiques ;
- deux représentants d'associations de riverains d'aérodromes ;
- un représentant d'associations de protection de l'environnement agréées au niveau national ;
- un représentant d'activités riveraines des aérodromes impactées par l'activité aéroportuaire ;
- un représentant du ministre chargé de l'aviation civile.⁹⁵

112. Ces membres associés ainsi que leurs suppléants sont nommés par arrêté du ministre chargé de l'aviation civile pour une période de 3 ans renouvelable. Ces membres perdent leur statut de membre s'ils perdent la qualité en fonction de laquelle ils ont été désignés. Ils participent à la séance tenue mensuellement, peuvent ainsi donner leur avis, mais celui-ci n'a aucune force contraignante puisqu'ils ne participent pas aux délibérations et ne disposent pas du droit de vote.

113. Il est intéressant de noter que concernant ces membres associés, seuls deux représentent les professions aéronautiques. Cela paraît quelque peu contestable dans la mesure où c'est au stade de la procédure de sanction qu'il semblerait le plus opportun de faire intervenir les représentants des professions aéronautiques pour défendre les intérêts des « coupables » et faire prendre conscience aux membres des autres domaines de compétence, des difficultés auxquelles les exploitants aériens sont confrontés. Cela pourrait constituer un premier pas vers un dialogue et une concertation des parties en présence afin de collaborer pour la mise en place d'efforts collectifs pour réduire les nuisances.

114. Du temps où la Commission Nationale de prévention des nuisances jouaient encore un rôle en matière de sanction administrative pour les manquements aux règles sonores, les intérêts des riverains et des exploitants aériens étaient bien représentés, puisque quatre membres étaient respectivement compétents pour représenter ces deux parties. Nous pouvons donc nous interroger sur les raisons de ce changement de composition de l'autorité compétente. La volonté était-elle de sévir ?

⁹⁵ Art. L6361-4 Code des Transports

Titre II. Les missions et pouvoirs de l'ACNUSA

115. L'ACNUSA remplit des missions diverses dont le but est la protection des riverains contre toutes les nuisances sonores et atmosphériques générées par les activités de transport aérien. Si ces missions n'étaient pas clairement définies dans le projet de loi initial portant création de l'autorité, aujourd'hui cet objectif de protection se décline de plusieurs façons, de sorte que l'autorité agit de manière préventive à l'égard des riverains, afin d'éviter que ceux-ci puissent s'installer proche des plateformes, (Chapitre I) mais également de manière curative, lorsqu'elle sanctionne les compagnies n'ayant pas respecté les règles de protection des nuisances (Chapitre II)

Chapitre I. Une mission de protection contre les nuisances : des mesures préventives et correctives

116. L'action de l'ACNUSA s'articule autour de trois missions principales, à savoir, le contrôle des dispositifs de lutte contre les nuisances sonores, qui se traduit par la définition « des normes sonores sur et autour des plateformes aéroportuaires »⁹⁶ ; l'information des riverains et du public en général, pour répondre à un objectif de transparence ; et la possibilité d'émettre des recommandations et des avis publics sur toute problématique relative au bruit du transport aérien. (Section 1)

117. Cette autorité est par ailleurs dotée de pouvoirs spécifiques sur les aéroports entrant dans le champ de l'article 1609 quater viciés A du Code Général des impôts, et qui sont ainsi soumis à la taxe sur les nuisances sonores aériennes. On parle également d'aéroports « acusés ». Pour ces plateformes, l'autorité a pour mission « de contribuer à une meilleure maîtrise de l'urbanisme »⁹⁷, mais également, elle dispose du pouvoir d'infliger des sanctions administratives pouvant atteindre un montant maximal de 40 000 euros. (Section 2)

Section 1 - Les compétences générales de l'ACNUSA pour tous les aéroports civils français

118. S'agissant des compétences générales de l'ACNUSA pour tous les aéroports civils français, celle-ci dispose de trois types de pouvoirs,⁹⁸ à savoir, un pouvoir de recommandation, un pouvoir d'investigation et un pouvoir d'alerte.

⁹⁶ *Op. cit.* n°89 p.122.

⁹⁷ *Ibidem*

⁹⁸ Source : ancusa.fr

I. Un pouvoir de recommandation

119. Lorsqu'elle est saisie d'une problématique relative aux nuisances sonores par l'une des personnes habilitées à la saisir par l'article L6361-5 du Code des Transports⁹⁹, l'autorité rend des recommandations ayant trait à plusieurs éléments. Ces recommandations peuvent concerner tant la mesure du bruit, notamment la définition d'indicateurs de mesures adéquats, l'évaluation et la maîtrise des nuisances sonores de l'activité de transport aérien ainsi que de l'activité aéroportuaire, que la limitation de l'incidence sur l'environnement à travers la mise en place de procédures spéciales lors des phases de décollage ou d'atterrissage des aéronefs, qui ont pour objet de restreindre les émissions sonores.¹⁰⁰
120. A titre illustratif, pour répondre aux nombreuses réclamations d'associations de riverains et des collectivités concernées, demandant la mise en place de couvre-feux sur les aéroports, l'autorité a rendu une recommandation au gouvernement en 2019. Celle-ci vise à analyser les hypothèses dans lesquelles une restriction d'exploitation des aéronefs en période nocturne serait envisageable en fonction de leurs caractéristiques acoustiques. L'idée de cette recommandation est d'encadrer la restriction afin de pouvoir tenir compte des paramètres environnementaux, économiques et sociaux propres à chaque plateforme. Ainsi, le travail de l'autorité se concentre en grande partie sur la détermination au cas par cas, des besoins de chaque plateforme. Cependant, elle préconise également un travail de concertation et de collaboration entre les aéroports et le coordonnateur national à la programmation des vols, afin d'éviter « toute opération non indispensable en cœur de nuit (minuit à 6 heures) et d'alléger les opérations entre 22 heures et minuit. »¹⁰¹ Les recommandations de l'ACNUSA sont prises en conformité avec celles rendues par l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS).
121. Déjà en 2017, l'autorité réaffirmait la nécessité de respecter le couvre-feu et le plafonnement applicable à l'aéroport d'Orly depuis l'arrêté du 6 octobre 1994. Ainsi, dans sa recommandation 2013, l'autorité requiert que l'atterrissage et le décollage des aéronefs du

⁹⁹ Conformément à l'article L.6361-5 du Code des transports, peuvent saisir l'autorité pour une recommandation relative aux nuisances sonores : un ministre, une commission consultative de l'environnement, une commune ou un établissement public de coopération intercommunale inclus pour tout ou partie dans le périmètre d'un plan d'exposition au bruit (PEB) ou d'un plan de gêne sonore (PGS), une association concernée par l'environnement aéroportuaire ou l'autorité elle-même.

¹⁰⁰ Art. L6361-5 Code des Transports

¹⁰¹ Rapport annuel de l'ACNUSA, 2019.

chapitre 3¹⁰² dont la marge cumulée est inférieure à 10 EPNdB¹⁰³ soient interdits sur cette plateforme entre 22 heures et 23 heures.

122. Cependant, la difficulté face à ce moyen d'action dont dispose l'ACNUSA est son manque d'applicabilité, surtout lorsque l'analyse sur laquelle la recommandation est fondée n'est pas partagée par les acteurs concernés au niveau local, ni par la DGAC. Dans de telles circonstances, « il est difficile de faire progresser un sujet »¹⁰⁴ affirment Jacques-Alain BENISTI et Christophe BOUILLON dans leur rapport d'information du 16 mars 2016. Ce fut notamment le cas pour la recommandation 2013/7 préconisant la mise en place d'une plage de repos la nuit de vendredi à samedi, ou de samedi à dimanche de 23 heures à 6 heures « sur l'ensemble des plateformes où ce sera possible ».¹⁰⁵ Cette difficulté s'accroît également lorsque les recommandations sont prises en de termes trop généraux, ne permettant pas d'identifier les études nécessaires pour répondre aux problématiques.
123. Jean-Pierre BLAZY, président de l'association Ville et aéroport, avait d'ailleurs affirmé à propos de l'autorité qu'elle « peinait à faire valoir ses recommandations », et qu'il serait nécessaire que les autorités y répondent, comme prévu par l'article L6361-5 du Code des transports.
124. Or, rappelons que la recommandation ne constitue qu'un simple avis, dépourvu de toute force exécutoire et les personnes concernées ne seront pas sanctionnées si elles ne suivent pas ces avis. Cela traduit ainsi le caractère assez limité de l'action de l'autorité à travers cet outil.

II. Un pouvoir d'alerte et de contrôle

125. Outre son pouvoir de recommandation, l'autorité est chargée « de contrôler les dispositifs de lutte contre les nuisances sonores générées par le trafic aérien ».¹⁰⁶ A ce titre, elle dispose du pouvoir d'alerter les autorités compétentes lorsqu'elle observe un manquement à des règles de circulation aérienne relatives aux nuisances sonores. Cela lui permet d'accroître ses pouvoirs afin d'aboutir plus efficacement à sa mission de régulation. Ce pouvoir lui est conféré par l'article L.6361-7 du Code des Transports, venu remplacer l'article L.227-5 du Code de l'aviation civile.

¹⁰² Classification acoustique des aéronefs de l'annexe 16 de l'OACI

¹⁰³ *Effective Perceived Noise Decibel*, unité de base permettant d'exprimer le niveau effectif de bruit perçu. Elle est utilisée pour la certification acoustique des aéronefs.

¹⁰⁴ *Op. cit.* n°89 p.188.

¹⁰⁵ *Ibidem*

¹⁰⁶ *Ibid.* p.122.

126. Afin que les prérogatives de l'ACNUSA soient réellement efficaces et que celle-ci puisse remplir sa fonction d'autorité en matière de nuisances aériennes, le législateur a entendu lui donner la possibilité de prendre des mesures concrètes et efficaces. Notamment, l'autorité peut mettre en demeure l'exploitant de l'aérodrome qui ne se conforme pas aux mesures de bruit, de respecter les prescriptions, dans un délai qu'elle aura fixé et qui ne pourra pas dépasser un an. Si toutefois le manque de conformité persiste à l'issue du délai imparti, l'autorité dispose d'un moyen d'action sévère puisqu'elle peut faire procéder elle-même aux travaux nécessaires, aux frais et sous la surveillance de l'exploitant d'aérodrome défaillant. Ce dispositif permet à l'autorité de veiller effectivement à la mise en conformité de l'ensemble des dispositifs de mesure de bruit sur les aérodromes, dans un temps imparti.
127. Ainsi, contrairement au pouvoir de recommandation qui est assez limité dans sa force exécutoire, ce pouvoir de contrôle et d'alerte permet réellement à l'ACNUSA de porter le qualificatif d' « autorité ». Le délai d'un an imposé par la loi pour prendre des mesures correctives ne semble pas anodin. En effet, d'une part les mesures à mettre en place peuvent être d'une certaine ampleur, nécessitant un gros investissement de temps et de moyens sur les plateformes et d'autre part, ce délai est nécessaire pour assoir l'autorité de l'ACNUSA.
128. Une autorité de régulation doit être en mesure de s'assurer de la conformité des acteurs aux règles imparties, dans un délai raisonnable. Si le délai pour agir était trop grand, la force des mesures commanditées par l'autorité et par ricochet l'importance de la protection contre les nuisances sonores perdraient de leur rigueur.
129. Ce pouvoir de contrôle doit donc être proportionné, adapté selon chaque plateforme et rigoureux pour assurer la bonne exécution des règles édictées.

III. Un pouvoir d'investigation

130. La dernière compétence générale dont dispose l'autorité est le pouvoir d'investigation, qui se matérialise par une étude du bruit sur une trajectoire de départ, d'attente et d'approche sur un aéroport. C'est l'article L6361-8 du Code des Transports qui confie une telle opportunité à l'autorité, qui peut « charger un ou plusieurs de ses membres ou de ses agents, ou des experts qu'elle a mandatés, de procéder à des vérifications sur place ou de se faire communiquer tous renseignements et documents utiles à ses missions ».¹⁰⁷ Cet article précise que les personnes

¹⁰⁷ Art. L6361-8 Code des Transports

concernées, les autorités et agents publics, les exploitants d'aérodromes et les transporteurs aériens ne peuvent pas refuser que l'autorité procède à de telles vérifications et doivent *a contrario*, faciliter le travail de l'autorité.

131. Ces dispositions permettent à l'autorité de procéder elle-même aux enquêtes, conformément à la volonté du législateur de lui donner un caractère autonome pour appuyer son indépendance.
132. Tous ces pouvoirs énumérés peuvent donc être exercés sur l'ensemble des plateformes aéroportuaire du territoire français, afin d'instaurer une harmonisation de la régulation du bruit sur ces aérodromes. Toutefois, le législateur a considéré, sans doute eu égard aux difficultés rencontrées pour faire respecter les règles relatives au bruit ou à leur manque d'efficacité, qu'il était nécessaire de mettre en place des mesures spécifiques sur les principales plateformes françaises.

Section 2 - Les compétences spécifiques sur les principaux aéroports

133. En France, du fait de l'ampleur du trafic aérien qu'elles reçoivent, certaines plateformes aéroportuaires font l'objet de mesures spécifiques afin de garantir une réduction des nuisances sonores et la protection des riverains. Les plateformes concernées par ces compétences particulières ont évolué dans le temps et sont aujourd'hui au nombre de onze. Sont concernées par ces mesures les plateformes rentrant dans le champ d'application de l'article 1609 quater *vis* A du Code général des impôts, c'est-à-dire, les aérodromes soumis à la taxe sur les nuisances sonores aéroportuaires (TNSA). Ainsi, cette taxe vise les aérodromes « pour lesquels le nombre annuel des mouvements d'aéronefs de masse maximale au décollage supérieure ou égale à 20 tonnes a dépassé vingt mille lors de l'une des cinq années civiles précédentes. »¹⁰⁸ ou « pour lequel le nombre annuel des mouvements d'aéronefs de masse maximale au décollage supérieure ou égale à deux tonnes a dépassé cinquante mille lors de l'une des cinq années civiles précédentes, si les plans d'exposition au bruit ou de gêne sonore de cet aérodrome possèdent un domaine d'intersection avec les plans d'exposition au bruit ou de gêne sonore d'un aérodrome présentant les caractéristiques définies au premier alinéa. »¹⁰⁹ En pratique, il s'agit des aérodromes de Bâle-Mulhouse, Beauvais-Tillé, Bordeaux-

¹⁰⁸ Article 1609 quater *vis* A, Code général des impôts

¹⁰⁹ *Ibidem*

Mérignac, Lyon-Saint-Exupéry, Marseille-Provence, Nantes-Atlantique, Nice-Côte d'Azur, Paris-Charles de Gaulle, Paris-Le Bourget, Paris-Orly et Toulouse-Blagnac.

I. Les mesures pour protéger les riverains

134. La protection des riverains contre les nuisances sonores issues des plateformes aéroportuaires repose sur deux piliers, deux mesures principales qui visent d'une part à empêcher autant que possible l'installation d'individus aux abords des plateformes, et d'autre part à financer l'insonorisation des individus déjà présents.

a. **Les plans d'exposition au bruit : action préventive**

135. Protéger les riverains contre les nuisances sonores autour des aéroports c'est avant tout analyser et quantifier le bruit émis par le transport aérien et dresser une cartographie du bruit spécifique à chaque plateforme avant de prendre des mesures restrictives. L'essence des plans d'exposition au bruit (PEB) est donc la « maîtrise de l'urbanisation autour des aéroports ».¹¹⁰ Les PEB ont été instaurés par une directive d'aménagement nationale, approuvée par le décret n°77-1066 du 22 septembre 1977, qui limite les possibilités de construire de nouveaux logements autour des aérodromes.¹¹¹

136. Le PEB constitue donc un « élément essentiel dans la définition d'une politique d'aménagement visant à concilier le développement de l'activité aéronautique et la protection des riverains, en déterminant l'utilisation de sols compatibles avec cet objectif. »¹¹² Or pour appréhender cet outil, il convient de s'interroger sur l'objet d'une politique d'aménagement. D'après Eugène CLAUDIUS-PETIT, Ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme de 1948 à 1953, « [l']aménagement du territoire, c'est la recherche dans le cadre géographique de la France d'une meilleure répartition des hommes en fonction des ressources naturelles et de l'activité économique. »¹¹³ Cette définition de l'aménagement du territoire montre bien une volonté de concilier le nécessaire développement de l'activité économique, avec le respect de l'environnement des êtres humains, et leur évolution dans un environnement sain.

¹¹⁰ *Op. cit.* n°73 p.91.

¹¹¹ *Ibidem*

¹¹² Environnement et aéroports, « Le Plan d'Exposition au Bruit (PEB) d'un Aéroport », note d'information n°2, Service Technique des Bases aériennes, 2^{ème} édition août 1998

¹¹³ E. Claudius-Petit, *Pour un plan national d'aménagement du territoire*, 1950

137. En réponse à cette nécessité, la mise en place de cartes de bruit aérien, établies en fonction de relevés acoustiques précis et d'un indice de bruit commun a été décidée. Le PEB se matérialise par « un document graphique à l'échelle du 1/25000ème qui délimite quatre zones de gêne quantifiées par l'indice *Level day evening night* (Lden). »¹¹⁴ Les zones délimitées vont de la zone A, caractérisée par une très forte gêne (Lden supérieure ou égale à 70) à la zone D, caractérisée par une faible gêne. La délimitation de cette zone D est obligatoire uniquement aux abords des dix plus grandes plateformes. Les territoires couverts par les zones A et B sont essentiellement inconstructibles tandis que la zone C permet, sous certaines conditions, la construction de nouveaux logements. S'agissant de la zone D, l'implantation de nouveaux logements est permise à condition que ceux-ci fassent l'objet d'une isolation phonique.

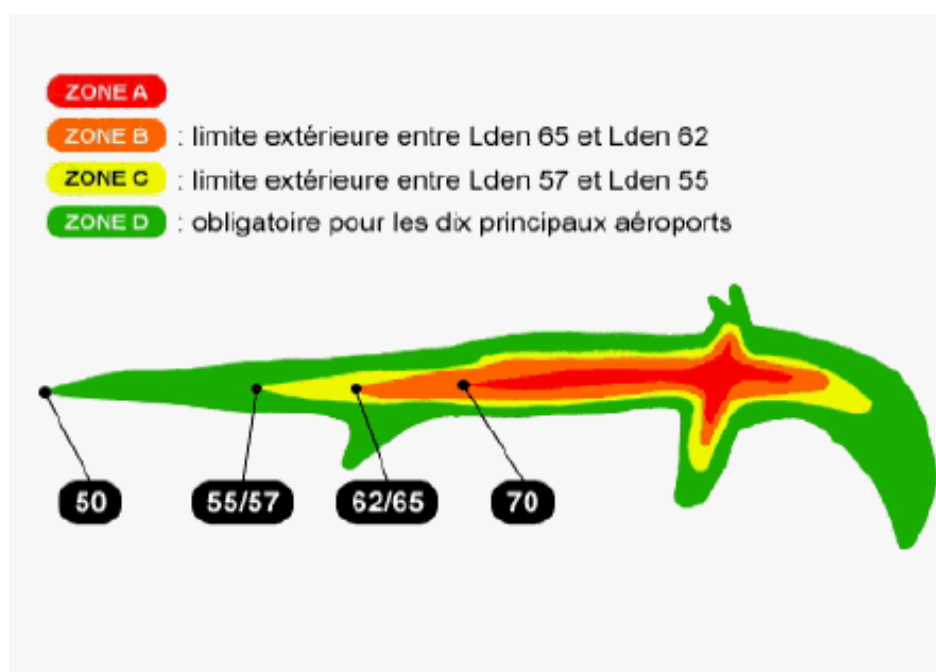


Figure 8 : Schéma représentatif du PEB en zones

138. En France, environ 170 plateformes sont dotées d'un PEB. Il ne s'agit pas d'une caractéristique spécifique aux grandes plateformes. Toutefois, le PEB est à l'initiative du préfet mais nécessite la consultation des communes concernées, de la Commission Consultative de l'Environnement (CCE)¹¹⁵ et de l'ACNUSA pour les plateformes « acusées ». Ainsi, l'ACNUSA joue un rôle dans

¹¹⁴ Source : ecologique-solidaire.gouv.fr

¹¹⁵ Des Commissions Consultatives de l'Environnement (CCE) sont régulièrement réunies sur les aéroports principaux en France. C'est un espace d'échange privilégié entre les associations de riverains et de protection de l'environnement, les collectivités territoriales, les professions aéronautiques et les services de l'Etat. Y sont traitées toutes les questions d'importance relatives à l'aménagement ou à l'exploitation de l'aérodrome qui pourraient avoir une incidence sur l'environnement.

ce domaine, uniquement concernant les aéroports principaux cités dans le code général des impôts.

139. Ces cartographies semblent en réalité répondre au double objectif « d'éviter l'exposition des nouvelles populations aux nuisances générées par le trafic aérien existant, et de garantir une exploitation à long terme de la plateforme. »¹¹⁶
140. Le code de l'urbanisme encadre ces mesures qui peuvent faire l'objet de révisions, notamment en fonction de l'activité aérienne constatée. "Toute création ou révision de PEB est préalablement soumise à enquête publique".¹¹⁷

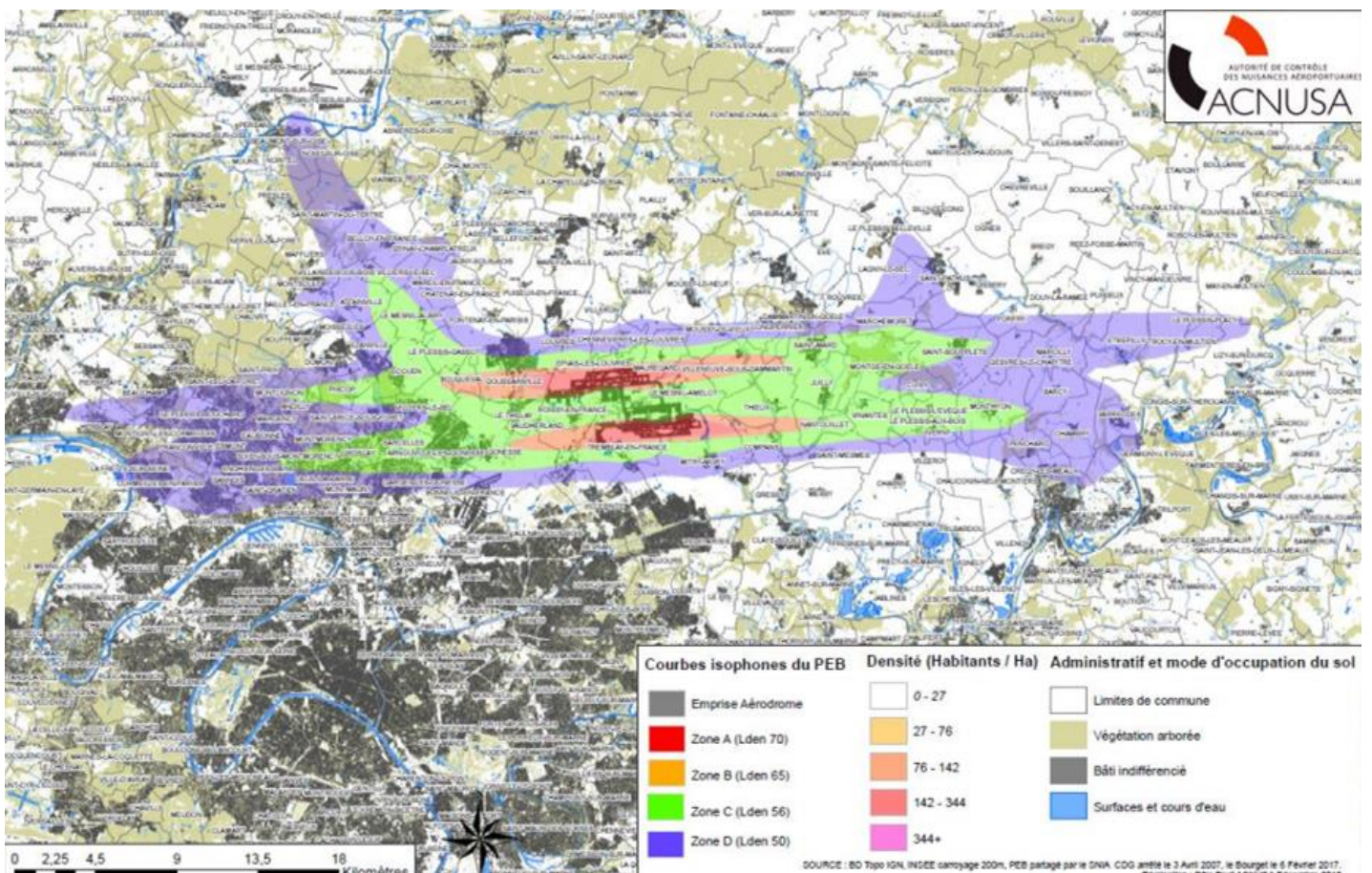


Figure 9 : PEB de l'aéroport Paris-Charles de Gaulle, arrêté le 3 avril 2007¹¹⁸

¹¹⁶ Source : assisesdutransportaerien.gouv.fr

¹¹⁷ *Ibidem*

¹¹⁸ ACNUSA, Fiche sur la situation sonore à Paris – Charles-de-Gaulle, janv 2019.

141. Cette cartographie du bruit de la plateforme Paris-Charles de Gaulle montre la vaste étendue de la zone suffisamment touchée par les nuisances pour que des individus se voient interdire la possibilité de s'y implanter.

b. Les aides à l'insonorisation à travers le Plan de Gêne Sonore (PGS) : action corrective

142. C'est la loi n°92-1444 du 31 décembre 1992 relative à la lutte contre le bruit qui a mis en place ce dispositif d'aide à l'insonorisation des logements riverains aux abords des grands aéroports nationaux. Cette aide est attribuée aux riverains des aéroports mentionnés précédemment, lorsque le plan de gêne sonore (PGS) établi pour ces plateformes démontre que ces individus sont victimes d'une réelle gêne.¹¹⁹ Le PGS définit trois zones de bruit : la zone I, où l'indice Lden¹²⁰ dépasse 70 ; la zone II où l'indice Lden est compris entre 70 et 65 (ou la valeur limite de la zone B du PEB si celle-ci est inférieure à 65) et la zone III où l'indice Lden est inférieure à la limite de la zone II, mais supérieure ou égale à 55.¹²¹

143. Sont éligibles à l'aide à l'insonorisation les riverains situés dans le PGS à la date de sa publication, mais non situés dans une zone de PEB lors de la délivrance de l'autorisation de construire. L'aide à l'insonorisation donne droit à des subventions pour les travaux d'insonorisation du logement, qui est plafonnée selon la zone dans laquelle se trouve le logement ainsi que la quantité de pièces à insonoriser.

144. La particularité de cette aide est qu'elle est financée intégralement par les compagnies aériennes qui conduisent leurs activités sur un aéroport « acnused », faisant l'objet d'un PGS. Ces compagnies sont redevables d'une Taxe sur les Nuisances Sonores Aériennes (TNSA), instituée par l'article 19 de la loi de Finances rectificative pour 2003 (n°2003-1312 du 30 décembre 2003) à compter du 1^{er} janvier 2005, pour chaque décollage d'aéronef d'une masse maximale au décollage supérieure à deux tonnes et est collectée par la DGAC. C'est l'application même du principe de « pollueur-payeur » : les avions les plus bruyants aux heures les plus gênantes sont les plus taxés.

¹¹⁹ Art.L571-15 Code de l'environnement

¹²⁰ Nouvel indice acoustique adopté en 2002, comme toute l'Europe. Il donne un poids différent aux vols selon les périodes de jour, de soirée et de nuit, et dont les valeurs limites s'appuient sur une enquête sociologique. D'après cet indice, les vols de soirée voient leur valeur augmenter de 5db et ceux de nuit de 10db. La mise en place de ce nouvel indicateur de bruit entraîne la révision des PEB sur l'ensemble du territoire.

¹²¹ Intervention d'A. Pillan, Le contexte réglementaire, la contribution de l'aviation à la lutte contre le changement climatique, IFURTA, 2017.

145. Plusieurs facteurs sont pris en compte dans le calcul de la recette de cette taxe, notamment, les caractéristiques acoustiques et la masse de l'aéronef, l'heure de décollage et le tarif propre à chaque aérodrome.
- Les aérodromes concernés sont divisés en groupes :
- 1^{er} groupe : 20 à 40 euros = Paris- Charles de Gaulle, Paris-Orly, Paris- Le Bourget
 - 2^{ème} groupe : 10 à 20 euros = Nantes-Atlantique, Toulouse-Blagnac
 - 3^{ème} groupe : 0 à 10 euros = tous les autres aérodromes dépassant le seuil fixé au I de l'article 1609 quater viciés A du Code Général des Impôts.
146. Le gestionnaire d'aéroport gère ensuite la redistribution auprès des riverains. Cependant, il est à noter que depuis la loi de finances pour 2014, la recette de cette taxe est plafonnée, signifiant qu'au-delà d'un certain seuil défini, les ressources de la taxe sont reversées au budget général de l'Etat. Ainsi, dans la limite des deux tiers du produit annuel de la taxe, celle-ci est dédiée au remboursement des gestionnaires aéroportuaires pour les travaux de réduction des nuisances sonores et d'insonorisation de leurs riverains.
147. Or ce plafonnement de la taxe paraît surprenant au regard de l'objectif recherché par cette mesure. Si l'objectif est de protéger les riverains des nuisances sonores en imposant une taxe aux compagnies aériennes, alors il paraît paradoxal de plafonner le montant de la recette alloué à cette insonorisation. Dans son rapport annuel publié en 2019, l'ACNUSA dresse un tableau récapitulatif du nombre d'habitants et de logements ayant fait l'objet d'une prise en charge de travaux d'insonorisation en 2018. Ces chiffres sont surprenants. Avec un total de 38 pourcents de taux de réalisation des travaux d'insonorisation sur toutes les plateformes, seuls 62 258 logements sur 162 921 ont bénéficié de cette aide. Fort étonnamment, ce ne sont pas les plateformes pour lesquelles il y avait le plus d'habitants fortement exposés aux nuisances (dans la zone I du PGS), qui ont le plus bénéficié des travaux. Ainsi, le taux de réalisation des travaux autour de la plateforme d'Orly est de 50 pourcents, tandis que pour Lyon, où seuls 3 habitants étaient fortement exposés aux nuisances, le taux de réalisation a atteint 96 pourcents.
148. Le caractère indépendant de chaque plateforme et ainsi la fixation d'un tarif qui lui est propre peut expliquer en partie ce fossé existant dans les taux de réalisation des travaux. Cela appelle également à se questionner sur la bonne définition des priorités. Le tiers restant de la recette de la TNSA ne pourrait-il pas servir à insonoriser davantage de logements ? Ce plafonnement

semble par ailleurs paradoxal face aux amendes administratives infligées aux transporteurs aériens lorsqu'ils commettent des manquements à des règles de restriction des nuisances. Cela revient à sanctionner les compagnies *a posteriori* pour des nuisances ayant pu engendrer une gêne pour les riverains, sans que les mesures raisonnables et nécessaires aient préalablement été prises pour prévenir ce risque de gêne, notamment à travers l'insonorisation.

Nombre d'habitants et de logements ayant fait l'objet d'une prise en charge de travaux d'insonorisation (données disponibles à la fin 2018)							
Plateforme	Nombre d'habitants en zone I du PGS	Nombre d'habitants en zone II du PGS	Nombre d'habitants en zone III du PGS	TOTAL	Nombre de logements recensés**	Nombre de logements insonorisés**	Taux de réalisation**
Paris - Charles-de-Gaulle	0	392	254 671	255 063	81 751	29 084	36%
Paris - Orly	574	9 434	120 379	130 387	35 329	17 566	50%
Paris - Le Bourget	0	383	42 147	42 530	14 920	1 225	8%
Toulouse - Blagnac	76	1 499	42 193	43 768	14 640	6 500	44%
Marseille - Provence	0	562	15 047	15 609	6 020	1 333	22%
Nice - Côte d'Azur	0	0	8 130	8 130	3 960	2 622	66%
Bâle - Mulhouse	0	0	6 020	6 020	1 344	672	50%
Nantes - Atlantique	0	54	4 206	4 260	1 751	912	52%
Lyon - Saint-Exupéry	3	0	3 188	3 191	1 506	1 439	96%
Bordeaux - Mérignac	4	98	3 374	3 476	1 250	686	55%
Beauvais - Tillé	0	11	1 076	1 087	450	219	49%
Total	657	12 433	500 431	513 521	162 921	62 258	38%

* Données recalculées par le pôle Bruit de l'ACNUSA (version 12.2018).

Sources PEB / PGS : SNIA ; Sources données populations : LCSQA (recensement INSEE 2014 + BDD IGN).

** Sources gestionnaires d'aéroport correspond au nombre de logements recensés dans la zone, ne prenant pas en compte le critère d'antériorité au PEB.

Figure 10 : La prise en charges des travaux d'insonorisation en 2018 aux abords des plateformes « acusées ».¹²²

149. Dans sa question n°57349 du 17 juin 2014 liée aux aides à l'insonorisation pour les riverains, Monsieur Jean-Pierre BLAZY relevait que « l'ACNUSA déplore qu'environ 60 % des logements situés dans le PGS de Paris-CDG ne soient toujours pas insonorisés » alors que la TNSA avait fait l'objet d'un abaissement du tarif pour les aéroports de Nice-Côte d'Azur, Paris-Charles de

¹²² Op. cit n°101, p.15.

Gaulle et Paris-Orly. En réponse, Madame la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie a fait valoir que « le dispositif d'aide financière à l'insonorisation au voisinage des aéroports n'a cessé de faire l'objet d'améliorations. (...) Dans le même temps, il convient, dans le contexte économique difficile actuel, de veiller à la compétitivité du transport aérien qui représente des milliers d'emplois. (...) ».¹²³

150. La nécessité de conciliation entre économie et protection des riverains est décelable dans ces propos recueillis. Cependant une incohérence demeure puisque les économies sur la TNSA que font les compagnies aériennes sont par la suite contrebalancées par l'infliction de sanctions administratives pouvant aller jusqu'à 40 000 euros à l'encontre de ces mêmes compagnies lorsqu'elles dépassent les seuils de bruit autorisés. Veiller à la compétitivité du transport aérien tout en protégeant les riverains pourrait se caractériser par la mise en place de mesures préventives efficaces et durable, telle qu'une insonorisation uniforme des logements. Cela nécessiterait au préalable un dé plafonnement de la recette de la TNSA, afin de veiller à mettre en place toutes les mesures réalisables.

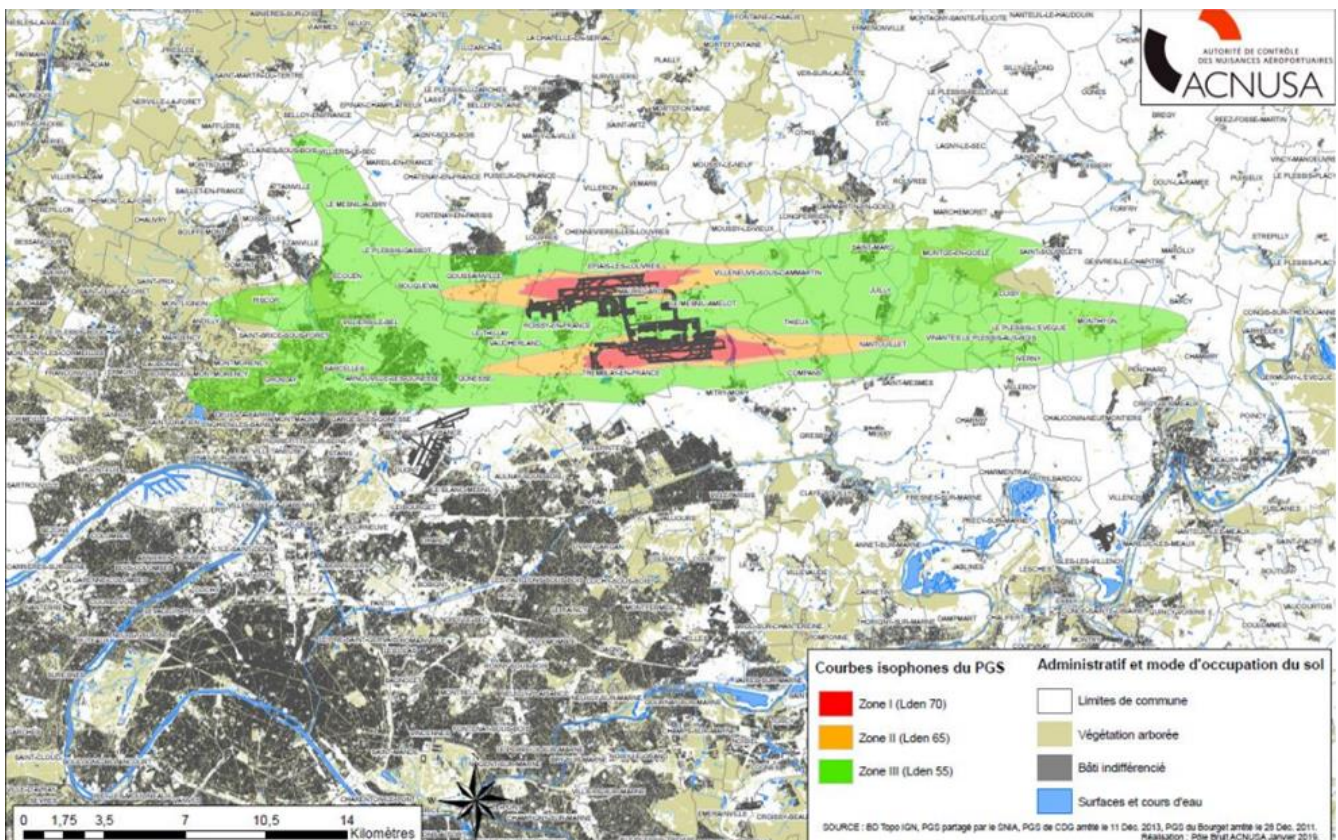


Figure 11: PGS de l'aéroport Paris-Charles de Gaulle, arrêté le 11 décembre 2013.¹²⁴

¹²³ Assemblée Nationale, *Déchets, pollution et nuisances (Aéroports. Bruits. Travaux d'insonorisation. Aides aux riverains)*, Question n°57349, 17 juin 2014, JO 23 sept. 2014, p.8122.

¹²⁴ *Op. cit.* n°118

151. Une comparaison du PGS avec le PEB de l'aéroport de Paris-Charles de Gaulle permet de constater que le Plan d'exposition au Bruit est plus étendu d'Est en Ouest que le Plan de Gêne Sonore, qui lui, est plus condensé autour de la plateforme. Cette large étendue de l'Est à l'Ouest s'explique par la trajectoire des aéronefs lors de leur décollage et leur atterrissage.

II. Des mesures de restriction pour les aérodromes et les transporteurs

152. Sur les plateformes « acnuesées », d'autres mesures relatives à la restriction d'exploitation sont élaborées. Ces restrictions peuvent concerner tant la limitation du nombre annuel de mouvements sur une plateforme que l'imposition d'un couvre-feu total, ou encore l'interdiction du vol de certains types d'aéronefs à une heure définie, selon leur classification acoustique ainsi que la limitation des opérations au sol.

a. Les Restrictions de vols

153. Pour prendre exemple de l'aéroport d'Orly, celui-ci fait l'objet d'un régime particulier puisque dès 1968 une décision ministérielle a imposé un couvre-feu total sur la plateforme. Ainsi, entre 23h15 et 6h00, les décollages y sont interdits, tandis que les atterrissages sont interdits entre 23h30 et 6h15. « Selon M. Didier Gonzales, Président de l'Association des élus riverains d'Orly, Orly pose un problème aigu, dans la mesure où il est près de Paris, et où on a détruit des villes pour le créer. (...) c'est pourquoi ont été instaurés un couvre-feu et le plafonnement des mouvements. »¹²⁵

154. D'autres plateformes ont tenté d'obtenir un décalage des heures de fermeture de minuit à 5 heures, à 1 heure à 6 heures pour pouvoir accueillir les compagnies *low cost*. En effet, les passagers préfèrent généralement privilégier une arrivée tardive sur la plateforme plutôt qu'un décollage de très bonne heure. Or, force est de constater que l'implantation d'une compagnie *low-cost* sur une plateforme est un gain économique majeur, puisque cela développe toute une région. Un exemple caractéristique du développement fulgurant d'une plateforme avec l'arrivée d'une compagnie *low cost* est l'ouverture de nombreuses lignes opérées par Ryanair sur l'aéroport de Beauvais-Tillé, le 1^{er} mai 1997. Sur cette plateforme, Ryanair représente environ 80 pourcents du trafic et envisage notamment d'y implanter une base.¹²⁶ Philippe ENJOLRAS, président de la chambre de commerce et d'industrie de l'Oise a fait remarquer que l'aéroport de Beauvais-Tillé est passé d'un statut « de quasi-aérodrome

¹²⁵ *Op. cit.* n°89

¹²⁶ Source : Le Parisien, 15 juin 2017.

régional à celui de 10^e aéroport français avec une pointe à 4 millions de passagers transportés en 2015. »¹²⁷

155. Cela traduit une fois de plus le conflit d'intérêts existant entre les considérations économiques et environnementales. L'importance étant toujours de rentabiliser son activité et d'accroître le développement économique, parfois, les enjeux environnementaux sont mis de côtés car trop lourds et coûteux en mise en œuvre. L'ultime question est donc celle de trouver un bon et juste équilibre pour ne pas pénaliser les acteurs du transport aérien, qui ont d'ores et déjà un grand nombre de dépenses importantes à gérer.
156. Suite aux mouvements de protestation des riverains, de nombreuses mesures sont réfléchies pour limiter les vols de nuit. Sur la plateforme de Nantes-Atlantique, les riverains réclament des mesures restrictives supplémentaires, telles que l'interdiction permanente d'exploiter des aéronefs du chapitre 2 et des interdictions de décoller et d'atterrir entre 22h30 et 23h pour les aéronefs du chapitre 3 ayant une marge cumulée inférieure à 8 EPNdB, et une interdiction de décoller et d'atterrir entre 23h et 6h pour les aéronefs du chapitre 3 ayant une marge cumulée inférieure à 13 EPNdB. Ce projet a reçu un avis favorable de la Commission consultative de l'environnement de l'aéroport de Nantes Atlantique.¹²⁸
157. Certaines plateformes, notamment cette de Paris-Charles de Gaulle, font l'objet de nombreux arrêtés de restriction d'exploitation. Pour l'aéroport de Charles de Gaulle, les restrictions environnementales peuvent, pour certaines, intervenir sur l'ensemble de la journée et pour d'autres, sur les plages horaires de nuit. Nous pouvons citer notamment l'arrêté du 6 novembre 2003, modifié par l'arrêté du 2 mai 2012, portant restriction d'exploitation nocturne de certains aéronefs dépassant un seuil de bruit au décollage ou à l'atterrissage sur l'aérodrome de Paris-Charles-de-Gaulle. Cette restriction liée à la catégorie des aéronefs incite fortement les compagnies à renouveler leur flotte afin de disposer d'une plus grande flexibilité quant aux horaires d'arrivée et de départ de leurs vols.

¹²⁷ *Ibidem*

¹²⁸ Consultation publique sur le projet d'arrêté modifiant l'arrêté du 24 avril 2006 portant restriction d'exploitation de l'aérodrome de Nantes-Atlantique

b. Les mesures liées à la trajectoire des aéronefs

158. La trajectoire empruntée par les avions a un fort impact sur les émissions polluantes de la navigation aérienne. Des mesures sont prises à l'échelle nationale et européenne, notamment à travers le programme technologique SESAR. On observe une optimisation des flux de trafic qui augmente la sécurité et la capacité de l'espace aérien tout en réduisant l'impact environnemental tant sonore qu'atmosphérique.¹²⁹
159. Plusieurs techniques ont pu être développées pour réduire cet impact environnemental, notamment la mise en place de nouvelles trajectoires, le relèvement des altitudes d'arrivée, et les plans de descente continue ayant un impact bénéfique tant d'un point de vue sonore qu'atmosphérique. Or, ces méthodes semblent présenter leurs limites puisque d'un point de vue acoustique et de perception humaine, une réduction nette de l'énergie acoustique émise ne se traduit pas nécessairement par une réelle différence pour l'oreille humaine. Ainsi, dans le cas des paliers d'altitude à l'arrivée, la réduction de l'énergie acoustique a pour corolaire une concentration des survols « parfois sur de nouvelles zones urbanisées ».¹³⁰
160. Par ailleurs, les rapporteurs de l'Assemblée nationale estiment que le relèvement des altitudes « a apporté des nuisances supplémentaires : le nombre de survols a été doublé, si bien que les bruits ont augmenté à 30 kilomètres de Paris-CDG. »¹³¹ En 2016, date du rapport, les nuisances générées par l'aéroport Paris-CDG concernent 400 000 habitants.
161. En revanche, la méthode de descente continue, qui consiste à opérer une approche progressive par paliers déterminés présente l'avantage de réduire la consommation de carburant puisqu'elle « permet de n'utiliser que 30% de la puissance du moteur » et par conséquent, de réduire l'intensité des nuisances sonores. Dans son rapport d'activité de 2013, l'ACNUSA préconise la poursuite de développement de l'approche en descente continue.¹³²
162. La mise en place d'un volume de protection environnementale (VPE) permet en outre, de cadrer les trajectoires des aéronefs. Celui-ci se définit comme, « dans un plan horizontal et un plan vertical, un volume de l'espace aérien dans lequel les avions sont contenus au départ ou à l'arrivée des aéroports qui en sont dotés. »¹³³ Seuls les avions à hélice sont autorisés à déroger à cette règle. Ainsi, un franchissement illicite des VPE peut entraîner un procès-verbal

¹²⁹ *Op. cit. n°116*

¹³⁰ *Op. cit. n°89*

¹³¹ *Ibidem*

¹³² Acnusa rapport d'activité 2013, 5 mai 2014 ; Juris Tourisme 2014, n°165, p.9.

¹³³ *Op. cit. n°89*

pour la compagnie aérienne, et le paiement d'une amende administrative recouvrée par l'ACNUSA.

163. Seules les considérations de l'ordre de la sécurité du vol sont en mesure de justifier la sortie des VPE par un aéronef. En transport aérien, la sécurité des vols est toujours placée comme une priorité absolue à laquelle il ne peut déroger, et qui justifie, *a contrario*, de déroger à toute autre règle de façon légitime. Ainsi, la sécurité étant primordiale elle excuse tout manquement aux règles définies dans le domaine aéronautique et aéroportuaire. C'est la raison pour laquelle les associations de riverains clament que les raisons invoquées par les compagnies pour justifier un manquement sont souvent abusives.

c. Limitation des opérations au sol

164. Dans certaines régions, certaines métropoles, d'autres mesures interviennent en cas de pics de pollution atmosphérique. C'est notamment le cas sur les plateformes parisiennes ou à Lyon, où la DGAC opère alors des contrôles renforcés sur les opérations conduites au sol : les modalités d'utilisation des moteurs auxiliaires de puissance (APU), l'interdiction des essais moteurs non liés au vol, l'interdiction des tours de piste d'entraînement pour la formation. Sur les plateformes parisiennes, un arrêté du 27 juillet 2012 réglementant l'utilisation des moyens permettant aux aéronefs de s'alimenter en énergie et climatisation-chauffage lors de l'escale sur les aérodromes de Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly et Paris-Le Bourget est venu préciser les modalités d'utilisation et de substitution à l'APU, dispositif particulièrement bruyant, polluant et consommateur de kérosène mais pourtant, reconnu par l'ACNUSA comme étant un élément indispensable pour effectuer la ventilation de l'aéronef et le fournir en électricité.¹³⁴ L'autorité avait alors demandé à la DGAC « d'étudier les conditions d'une généralisation des moyens de substitution à l'utilisation de l'APU ainsi que la possibilité de la mise en place d'une redevance aéroportuaire pour leur financement »,¹³⁵ augmentant ainsi encore considérablement les postes de dépenses pour les transporteurs aériens.
165. Finalement, il semblerait que les compagnies aériennes soient contraintes de supporter seules les dépenses liées à la limitation des nuisances. Or toutes ces dépenses ne sont qu'une partie des coûts auxquelles font face les transporteurs aériens.

¹³⁴ *Op. cit. n°132*

¹³⁵ *Ibidem*

166. Le pouvoir spécifique de sanction dont dispose l'ACNUSA lui permet également de prononcer des amendes administratives à l'encontre des acteurs ne respectant pas les règles relatives aux nuisances aériennes.

Chapitre II. Un pouvoir de sanction administrative à but dissuasif

167. En France, les AAI figurent parmi les autorités de régulation. Ces dernières sont définies comme « un organisme indépendant, tant du secteur régulé que du gouvernement, qui émet des règles, surveille un secteur et sanctionne les violations que les opérateurs font des règlements qui les gouvernent. »¹³⁶
168. L'ACNUSA n'échappe pas à cette qualification d'autorité de régulation et dispose à ce titre de pouvoirs spécifiques lui permettant de sanctionner les violations aux règles édictées en matière de nuisances sonores sur les grandes plateformes françaises. Ces mesures répressives revêtent, comme tout type de sanction, plusieurs buts. D'une part, elles sont prises en réponse à un manquement à une violation d'une obligation et prennent donc le caractère d'une peine, et d'autre part, elles sont généralement suffisamment sévères pour dissuader leur auteur de renouveler un tel comportement. A travers la procédure de sanction administrative qui lui est conférée, l'autorité dispose d'un réel moyen de pression sur les compagnies aériennes. Cependant, l'efficacité de ce système est à relativiser à plusieurs égards, ce qui permet de s'interroger sur le caractère réellement dissuasif de ce système.

Section 1 – La procédure de sanction administrative applicable

169. Le pouvoir de sanction administrative, qui est conféré à l'ACNUSA par la loi du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports, est exposé aux articles L6361-12 et suivants du Code des Transports et s'applique pour les vols au départ ou à destination des plateformes dites « acnusées », mais également sur d'autres plateformes pour lesquelles un arrêté de restriction a été pris par le Ministre chargé de l'aviation civile, telles que Cannes – Mandelieu, Issy-les-Moulineaux et Toussus-le-Noble. Un élément fondamental du pouvoir de sanction de l'autorité réside dans le fait qu'il est conditionné par l'existence d'une réglementation préalable. En effet, cela découle du principe de légalité des délits et des peines, *nullum crimen*,

¹³⁶ MA. Frison-Roche, *Pourquoi des autorités de régulation ?* Le politique saisi par l'économie, *Economica*, 2002 p271.

nulla poena sine lege, garantie fondamentale des justiciables devant les juridictions pénales et par extension, devant les autorités qui disposent d'un pouvoir de sanction.

170. Lorsqu'un aéronef dépasse le seuil de bruit autorisé aux abords de la plateforme, une procédure de sanction peut être engagée à l'égard « de la personne exerçant [l']activité de transport aérien public », « de la personne au profit de laquelle est exercée [l']activité de transport aérien », « de la personne exerçant [l']activité aérienne, rémunérée ou non » ou « du fréteur (...) ne respectant pas les mesures prises par l'autorité sur [l']aérodrome ».¹³⁷
171. Cette procédure peut se décomposer en trois étapes, à savoir, le relevé du manquement ; la phase écrite ; et la phase orale. Nous nous attacherons par la suite à détailler chacune de ces étapes en les illustrant avec un exemple concret.

I. Les faits constitutifs du manquement

172. C'est un arrêté du Ministre chargé de l'aviation civile qui définit les manquements pouvant faire l'objet d'une sanction sur une plateforme donnée. Il peut s'agir tant des restrictions des vols de nuit, que de restrictions permanentes ou temporaire d'usage de certains aéronefs en fonction de leur classification acoustique, que des procédures particulières de décollage ou d'atterrissage, que de l'utilisation de l'APU, etc...¹³⁸ Tous ces manquements aux règles relatives au bruit sur une plateforme aéroportuaire peuvent donner lieu à une sanction.
173. Pour l'exercice de ce pouvoir de sanction, l'ACNUSA bénéficie du concours de sept membres associés, en supplément des membres permanents du collège. Ces manquements sont constatés, en vertu de l'article L6361-14 du Code des Transports, par les fonctionnaires et agents habilités. Il peut s'agir des « fonctionnaires et agents de l'Etat, les personnels navigants effectuant des contrôles en vol pour le compte de l'administration et les militaires, marins et agents de l'autorité militaire ou maritime, commissionnés à cet effet et assermentés dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. »¹³⁹ Il est important de relever que ces agents et fonctionnaires sont assermentés, puisque cela légitime le procès-verbal qui est dressé et pose une présomption quant à la véracité des faits relatés. Ces agents dressent alors un procès-verbal de manquement, qui est communiqué, avec le montant de l'amende encourue,

¹³⁷ Art L6361-12 Code des Transports

¹³⁸ Source : site ACNUSA.fr

¹³⁹ Art. L6142-1 Code des Transports

à l'autorité et la personne concernée. S'ouvre alors une phase d'échange entre l'auteur présumé du manquement et l'autorité afin de constituer le dossier d'instruction.

174. Dans l'exemple que nous avons choisi pour illustrer la mise en œuvre de cette procédure, il s'agit d'un manquement relatif au dépassement du temps d'utilisation autorisé d'un APU avant le départ du vol. En l'espèce, le manquement a été relevé par la Gendarmerie des Transports Aériens présente sur la plateforme de Roissy, qui a adressé une notification de manquement à l'exploitant de l'appareil ainsi qu'à l'Autorité. Cette notification contient plusieurs documents, à savoir, le procès-verbal de constat de manquement, un extrait de l'arrêté de restriction et AIP (*Aeronautical Information Publication*) en vigueur, le rappel de la procédure et des sanctions encourues ainsi que le procès-verbal de renseignement administratif de la Gendarmerie des Transports Aériens de Roissy.
175. Le procès-verbal doit comporter plusieurs éléments, tels que « l'identité du propriétaire ou de l'exploitant de l'appareil ; le lieu, la date et l'heure du manquement ; l'identification de l'appareil ; l'exposé des faits (nature et conditions du manquement). »¹⁴⁰ Ces éléments peuvent être clairement identifiés sur l'exemple présenté en annexe 1. En outre, le montant de l'amende encourue est rappelé dans les documents annexes au procès-verbal. En l'espèce, il peut être constaté que le manquement a eu lieu le 19 janvier 2018, tandis que la notification du manquement est datée du 25 janvier 2018, soit 6 jours après la commission des faits. En l'espèce, l'exploitant de l'appareil en a pris connaissance le 29 janvier de la même année, soit un total de neuf jours après les faits. Dans le cas d'espèce, ce délai a entraîné des difficultés pour l'exploitant, notamment pour se procurer les images de vidéosurveillance permettant d'infirmer ou de confirmer ces faits, puisque lesdits enregistrements ne sont conservés que dix jours.
176. Cette problématique relative aux délais dans le cas d'espèce peut en réalité refléter une difficulté plus grande lorsque la personne mise en cause est un transporteur étranger. En effet, la procédure de notification peut alors être plus longue, entraînant des difficultés pour la personne concernée pour se procurer les preuves nécessaires à la justification de ce manquement. Dans une certaine mesure, cela peut remettre en cause le principe du droit de défense. Nous étayerons ce point ci-après.

¹⁴⁰ *Op. cit* n°138

177. Lorsque la personne concernée a été notifiée du manquement, s'ouvre alors la phase écrite d'échanges entre l'Autorité et l'exploitant de l'appareil pour constituer le dossier d'instruction.

II. La phase écrite : la préparation du dossier d'instruction

178. Le Décret n°2018-835 du 2 octobre 2018 relatif à la procédure devant l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA) statuant en matière de sanctions, prévoit, qu'à compter de la notification du manquement, la personne concernée dispose d'un délai d'un mois pour présenter ses observations par écrit à l'autorité. Ce délai était auparavant de quinze jours.

179. Encore une fois, ce délai peut être contesté au regard de la complexité à se procurer des preuves en si peu de temps, d'autant plus pour les transporteurs n'ayant pas leur base ou leur siège social sur le lieu de commission du manquement et pour lesquels les échanges peuvent être plus longs.

180. Dans le cas d'espèce, le manquement reproché à la compagnie était relatif à la durée d'utilisation d'un APU. Un APU est un turboréacteur embarqué situé généralement à l'arrière du fuselage de l'appareil qui le fournit en climatisation et en électricité. Cet attribut est essentiel lors des différentes phases d'évolution de l'aéronef, c'est-à-dire, au sol, au décollage et à l'atterrissage. Cependant, il présente l'inconvénient, d'une part d'être extrêmement bruyant et d'autre part, de nuire à la qualité de l'air. C'est la raison pour laquelle, lors des opérations au sol, il peut être substitué par deux types d'appareils lorsque l'aérodrome les possède : l'un fournissant de l'électricité et l'autre permettant la climatisation ou le chauffage de la cabine.

181. Un moyen de substitution à l'APU n'est pas toujours disponible. Ainsi, son utilisation est réglementée par un arrêté ministériel du 27 juillet 2012 en ce qui concerne la plateforme de Roissy-Charles de Gaulle. En l'espèce, l'appareil étant de masse maximale au décollage supérieure à 140 tonnes et aucun moyen de climatisation-chauffage n'étant disponible, l'exploitant pouvait faire application de son APU pour la durée totale de 80 minutes. Le procès-verbal de manquement relevait une durée d'utilisation excédant 95 minutes.

182. Dans les observations qu'il a présentées (annexe 2) par courriel à l'autorité, l'exploitant a développé quatre points pour assurer sa défense dans ce dossier. Force est de constater que

dans cette hypothèse, la possibilité d'échanger par voie électronique permet une facilité et une rapidité des correspondances. Cependant, malgré cela, les délais demeurent trop justes pour arriver à se constituer les preuves nécessaires.

183. Premièrement, celui-ci a contesté le délai de dix jours de réception de la notification de manquement, ne lui permettant pas de se procurer les enregistrements permettant de vérifier la véracité des faits allégués.
184. Dans un second temps, avec une preuve interne à l'appui, le transporteur a pu justifier auprès de l'autorité que le départ de l'aéronef du parking avait eu lieu à 10h26 locales et non pas 10h30, permettant ainsi de retrancher quatre minutes sur le dépassement total de la durée d'utilisation autorisée de l'APU. Par ailleurs, conformément à l'article 3 de l'arrêté précité relatif à l'utilisation de l'APU, le transporteur a indiqué que l'heure à prendre en compte pour la cessation de l'utilisation de l'APU était « l'heure programmée de départ du point de stationnement », ramenant ainsi la durée d'utilisation de l'APU à 85 minutes.
185. Dans un troisième point, un argument tenant à l'absence de preuve de la présence du gendarme tout au long de la durée d'utilisation de l'APU a été avancé. L'idée était de présenter l'hypothèse selon laquelle l'APU aurait été coupé pendant les 95 minutes litigieuses.
186. Finalement, le dernier point développé tendait quant à lui, à démontrer l'attitude constructive de la compagnie face à ce manquement et la mise en place de mesures en interne pour palier à ces éventualités.
187. Le dossier d'instruction est constitué par les fonctionnaires et agents susmentionnés, qui peuvent approfondir les recherches (annexe 3). A la réception des observations de la compagnie et lorsqu'il estime avoir tous les éléments nécessaires, le Rapporteur permanent transmet le dossier complet à la personne concernée, qui dispose d'un nouveau délai d'un mois pour présenter des observations complémentaires. Le délai entre ces deux périodes peut être très long. Dans le cas d'espèce, le dossier d'instruction complet fut transmis à l'exploitant un an après la commission des faits (annexe 4). Celui-ci a à nouveau confirmé ses dires dans de nouvelles observations transmises à l'autorité par voie électronique, en insistant sur les délais particulièrement longs de notification, ne permettant pas de se procurer les preuves suffisantes à la défense du dossier (annexe 5). Dans ce dossier d'instruction de manquement, l'ensemble des échanges et de la procédure sont relatés. Lorsque se termine cette phase contradictoire, le Rapporteur permanent peut choisir soit de classer l'affaire sans suite, soit de

transmettre le dossier complet d'instruction à l'autorité. Il notifie la personne concernée de cette décision. En l'occurrence, la compagnie a été avisée, le 12 avril 2019 de la transmission de son dossier à l'autorité, marquant ainsi le début de la phase orale (annexe 6).

188. Elle fut ainsi convoquée le 4 juin 2019 dans les locaux de l'autorité pour la séance orale.

III. La phase orale et la délibération

189. Quand bien même la procédure de sanction est essentiellement écrite, la personne concernée doit être en mesure de présenter ses arguments à l'oral avant la délibération de l'autorité. A ce titre, la loi requiert que pour cette phase, la personne concernée soit notifiée au moins un mois avant la délibération et soit en mesure de se présenter devant l'autorité ou de se faire représenter.
190. Dans le cas d'espèce, cette convocation par courrier est datée du 12 avril 2019 pour une séance prévue le 4 juin 2019, soit plus d'un mois avant la date de la délibération. La personne concernée a ainsi pu confirmer par courriel, sa présence lors de l'audience.
191. Lors de la séance, les membres permanents de l'autorité sont présents ainsi que les fonctionnaires de l'ACNUSA. Le Rapporteur Permanent procède à un rappel complet des faits et des échanges avec la personne concernée, notamment les arguments qu'elle a avancés pour sa défense, et donne l'opportunité à la personne concernée de s'exprimer pour compléter les éléments du dossier. Des questions des différentes personnes présentes peuvent lui être posées avant la délibération. Lorsque les membres et fonctionnaires de l'ACNUSA n'ont plus de questions relatives au dossier, la personne concernée est remerciée et se retire. S'engage alors la phase de délibération à laquelle les membres associés ne prennent pas part.
192. En l'occurrence, le Rapporteur Permanent étant absent, c'est son adjoint qui a procédé au rappel des faits constitutifs du manquement et des observations de chaque partie. Chaque étape de la procédure et les arguments soulevés ont été rappelés. L'autorité a pu confirmer que l'heure de départ de l'aéronef du parking était bien à 10h26 et non pas 10h30 comme l'indiquait le procès-verbal et ce qui constituait vraisemblablement une erreur.
193. S'agissant de la récidive, elle fait systématiquement l'objet d'un rappel lors de la phase orale, lorsque la personne mise en cause a déjà fait l'objet d'une sanction antérieurement. Dans

l'exemple précité, le Rapporteur Permanent a pu préciser dès le début de sa prise de parole, que la compagnie concernée avait d'ores et déjà fait l'objet d'une procédure de sanction en 2014, soit quatre ans auparavant. Force est de constater que le manquement commis en 2014 concernait l'utilisation d'un APU mais également la mise en œuvre des moteurs. Ainsi, le manquement constaté en janvier 2018 était de même nature que le manquement sanctionné auparavant.

194. Cependant, nous pouvons nous interroger sur l'utilisation et la pertinence de cette notion de récidive. Certes, lorsqu'un transporteur est sanctionné à plusieurs reprises pour des faits similaires, cela caractérise sans aucun doute une récidive dans la mesure où il n'a pas mis en œuvre une action efficace pour corriger ses manquements. Néanmoins, la notion de temps entre les deux manquements doit également être prise en compte. Est-ce proportionné de parler de récidive pour des faits commis avec quatre ans d'intervalle alors que l'activité de transport aérien est continue ? De nombreuses prestations de transport aérien ont été effectuées au cours des quatre années, sans qu'il ne soit relevé le moindre manquement. Ainsi, au *pro rata* des prestations effectuées, la notion de récidive peut être jugée sévère.
195. Par ailleurs, il n'est pas exclu que la récidive soit invoquée pour la commission de faits de nature différente. Or, lorsqu'un transporteur a été sanctionné une première fois pour des faits constituant un manquement à une règle de prévention des nuisances, qu'il met en place des actions correctives afin de ne pas commettre à nouveau un tel manquement, mais que par la suite il commet un manquement d'une autre nature, peut-on légitimement parler de récidive ?
196. En droit pénal, il existe plusieurs catégories de récidives. La récidive qui ne tiendrait pas compte du temps écoulé entre la commission des deux faits contestables, ni de la nature du deuxième manquement, tant que celui-ci est aussi grave que le premier, serait assimilable à la récidive générale et perpétuelle prévue par l'article 132-8 du code pénal, applicable aux crimes et délits punis de plus de dix années d'emprisonnement. Dans le cas d'un manquement à une règle de protection de l'environnement, une telle assimilation pourrait paraître disproportionnée au regard de la gravité des faits. En effet, quand bien même les nuisances sonores peuvent être de nature particulièrement gênante pour les riverains et présenter certaines conséquences néfastes pour leur santé, leur ampleur ne peut être comparée à la gravité d'un crime ou d'un délit pouvant donner lieu à une peine d'emprisonnement de dix ans.

197. Par ailleurs, l'ACNUSA précise dans son rapport annuel publié en 2019 que la récidive et la multi-récidive sont des éléments conduisant fréquemment « au prononcé d'une sanction atteignant le plafond ». ¹⁴¹ Or, si la récidive est définie comme étant une récidive générale et perpétuelle, ce qui semblerait être le cas, son utilisation pour infliger une sanction d'un montant maximal paraît disproportionnée par rapport à la gravité des faits. Cela remet donc en cause un autre principe du droit pénal que constitue la proportionnalité de la peine.
198. Outre la récidive, l'autorité prend également en compte l'attitude constructive de la compagnie. En l'espèce, il a été relevé que la compagnie avait rappelé à son personnel et sous-traitants, dans des notes internes, la nécessité de se conformer aux règles d'utilisation et de mise en œuvre de l'APU et des moteurs. Cette attitude constructive peut entraîner une diminution de la sanction infligée.
199. Lorsque la parole lui a été accordée, la personne concernée a soulevé à nouveau la problématique liée à l'heure de départ à retenir pour la durée d'utilisation de l'APU. Elle a soutenu que l'arrêté ministériel du 27 juillet 2012 relatif à l'utilisation de l'APU prévoyait la prise en compte de « l'heure de départ programmée » contrairement à ce qu'affirmait le Rapporteur permanent qui prenait en compte l'heure de départ effectif. Il y eut une divergence d'opinion sur ce point parmi les membres présents à la séance, ce qui traduit manifestement un doute sur l'application du texte en vertu duquel le manquement était caractérisé. Dans de telles circonstances, le doute ne doit-il pas profiter à l'accusé ? Le Rapporteur permanent a souligné que malgré ce point de divergence, le manquement était constitué dans les deux hypothèses puisqu'un dépassement de cinq minutes du temps d'utilisation de l'APU pouvait être constaté.
200. A l'issue des échanges avec la personne concernée, l'autorité a pu délibérer. La présence d'au moins cinq membres est requise pour délibération de l'autorité. Si elle n'a pas pu délibérer, une réunion se tient dans un délai d'un mois maximum. La délibération s'effectue à la majorité des voix, avec une prépondérance de la voix du président lorsque la majorité n'est pas acquise. La notification de la décision prise par l'autorité est notifiée à la personne concernée dans un délai d'au moins un mois. Elle peut lui être transmise par courriel, suivi d'un courrier, comme ce fut le cas en l'espèce.

¹⁴¹ *Op. cit. n°101*, p.39.

201. Lorsque l'autorité estime que le manquement est avéré et mérite une sanction, le montant de l'amende infligée ne peut dépasser 1500 euros pour une personne physique et 20 000 euros pour une personne morale, majorée à 40 000 euros lorsque le manquement concerne une restriction nocturne. Le montant de l'amende dépend des circonstances à l'origine du manquement constaté et du comportement des compagnies que l'ACNUSA prend en compte. L'ACNUSA peut décider en réunion plénière de ne pas prononcer d'amende si le manquement n'est pas constitué.
202. Aucun barème légal n'est défini afin de déterminer le montant de l'amende qui sera prononcée. Ainsi, l'autorité s'appuie « sur une expérience forte », et « tient compte de toutes les circonstances de l'affaire pour apprécier la gravité du manquement et, par voie de conséquence, le montant de l'amende à prononcer. »¹⁴² Les circonstances et comportement des compagnies pris en compte pour moduler le montant de l'amende sont notamment : le faible écart de trajectoire ; le très faible dépassement horaire ; les conditions météorologiques ; les problèmes techniques ; les éventuels problèmes médicaux ; les retards liés à des questions de sécurité et de sûreté, mais également la récidive et l'attitude constructive de la compagnie. Le montant de l'amende doit être reversé au Trésor Public. Une absence de paiement au 15 du deuxième mois suivant l'émission d'un titre de perception entraîne une majoration de 10 %, conformément à la loi de finances rectificatives n°2010-1658 du 29 décembre 2010. Par ailleurs, si après mise en demeure infructueuse, la créance n'est toujours pas payée, ou le paiement insuffisant, l'autorité dispose du pouvoir de requérir auprès du juge, la saisie conservatoire de l'aéronef. Cette pratique, bien que rare, a déjà été mise en œuvre par l'autorité.
203. Il peut cependant être relevé que contrairement aux amendes administratives infligées aux compagnies aériennes qui débarquent sur le territoire français un étranger non ressortissant d'un Etat de l'Union Européenne et démunie de documents de voyage ou du visa requis par la loi ou l'accord international qui lui est applicable en raison de sa nationalité (un INAD), les sanctions prononcées par l'ACNUSA ne sont pas systématiquement du montant maximal encouru. Il peut être constaté que s'agissant de l'entrée des INAD sur le territoire national, l'article L625-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, punit les

¹⁴² *Op. cit. n°101*, p.39.

compagnies « d'une amende d'un montant maximum de 10 000 € ». En pratique, l'amende prononcée correspond systématiquement au plafond prévu par la loi.



Figure 12 : Schéma récapitulatif de la procédure de sanction administrative de l'ACNUSA¹⁴³

204. En l'espèce, pour un dépassement de 5 minutes de la durée d'utilisation de l'APU, une attitude constructive de la compagnie et malgré un doute quant à l'application du texte sur lequel se fonde le manquement, l'autorité a infligé une amende de 5000 euros à la personne concernée (annexe 7). Certes, ce montant est bien inférieur aux 20 000 euros que l'autorité aurait pu

¹⁴³ Op. cit. n°138

infliger, mais pour un dépassement de 5 minutes, en pleine matinée, c'est-à-dire en dehors de plage horaire de nuit, cela peut paraître sévère.

205. Cette procédure de sanction appliquée aujourd'hui est en réalité très récente, puisqu'elle a été modifiée en juillet 2018. En effet, la procédure existant antérieurement à cette date a été déclarée anticonstitutionnelle en ce qu'elle ne garantissait pas la séparation des pouvoirs, à savoir le pouvoir d'instruire et le pouvoir de sanctionner.
206. Ainsi, lors d'une Question Prioritaire de Constitutionnalité en 2017, le Conseil Constitutionnel a jugé la procédure de sanction de l'ACNUSA contraire à la Constitution, car ne respectant pas le principe d'impartialité, remettant ainsi sérieusement en cause la légitimité des sanctions infligées jusqu'alors par cette autorité. En effet, avant la mise en place de cette nouvelle procédure précitée, le pouvoir d'instruire le dossier revenait au Président de l'autorité et non au rapporteur permanent. Il y avait donc un grave manquement au principe d'impartialité en ce que le Président était ensuite amené à juger le dossier qu'il avait lui-même instruit. En vertu de l'article 16 de la déclaration des Droits de l'Homme et des Citoyens de 1789, « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution. » Dès lors, la procédure a été jugée contraire à la Constitution. Lorsque cette première incohérence a été pointée du doigt, le Conseil a pris la décision de reporter l'abrogation des dispositions législatives contestées (article L.6361-14 du Code des Transports) au 30 juin 2018. C'est ainsi que Maître CHESNEAU, Avocat au barreau de Paris, soulève l'existence d'une deuxième incohérence. Il s'agit de la possibilité pour l'ACNUSA de persister à sanctionner les compagnies aériennes sur le fondement d'un texte déclaré anticonstitutionnel, c'est-à-dire, « en violation de leurs droits fondamentaux ».¹⁴⁴ L'auteur poursuit en exposant que les compagnies aériennes seront amenées à s'interroger « sur la légalité des amendes à venir si l'instruction et les poursuites par l'ACNUSA se déroulent sous l'empire des dispositions qui ont été censurées ».¹⁴⁵
207. C'est ainsi que l'ACNUSA a continué à prononcer des amendes au cours de cette période. Elles ont atteint le nombre de 144, soit un total de 2, 206,200 euros d'amende prononcés.¹⁴⁶ L'autorité pensait-elle que les amendes infligées sur le fondement d'un texte

¹⁴⁴ A. Chesneau, « Le Conseil Constitutionnel censure le pouvoir de sanction de l'ACNUSA », 27 nov. 2017 [<https://www.chesneau-fischel.com/conseil-constitutionnel-censure-pouvoir-sanction-acnusa/>].

¹⁴⁵ *Ibidem*

¹⁴⁶ *Op. cit n°85* - « Actualités, contentieux-amendes »

anticonstitutionnel seraient incontestables jusqu'au 30 juin 2018, lors de l'abrogation du texte ?

208. Ainsi l'inévitable s'est produit. Par cinq décisions identiques rendues le 10 juillet 2018, le Tribunal Administratif de Paris vient annuler cinq amendes prononcées en référence aux textes contestés devant le Conseil Constitutionnel. Le juge s'appuie sur les circonstances concrètes dans lesquelles le président de l'ACNUSA a exercé son pouvoir de poursuite, c'est-à-dire, son manque d'impartialité. Ces décisions remettent donc en cause toutes les sanctions prononcées par l'autorité antérieurement à l'abrogation de la procédure de sanction administrative.
209. Ce tournant majeur dans la procédure de l'ACNUSA montre bien que la volonté de protéger les riverains des nuisances sonores aux abords des aéroports ne suffit pas à justifier que soient écartés les principes légaux imposés applicables en France. Ainsi la protection des riverains ne doit pas être exercée au détriment de la protection des autres parties en présence, notamment les compagnies aériennes qui se voient infliger des sanctions. Quel que soit l'enjeu, le respect des principes de droit prévaut toujours.
210. Tout cela nous amène à nous interroger sur l'efficacité du système de sanction administrative conféré à l'autorité. D'après le dictionnaire Larousse, une sanction est une « mesure répressive infligée par une autorité pour l'inexécution d'un ordre, l'inobservation d'un règlement, d'une loi ». ¹⁴⁷ Ainsi, la sanction revêt plusieurs objectifs à savoir, une fonction de dissuasion, en instaurant une situation de crainte et d'intimidation pour faire réfléchir les personnes concernées avant la commission des actes punis, une fonction de punition, en ce qu'elle vise à réprimer des actes fautifs et une fonction de réinsertion, afin que la personne ayant commis l'acte comprenne le tort provoqué et cesse de tels comportements. La sanction administrative étant calquée sur le système de répression pénale, nous pouvons nous interroger sur le caractère réellement dissuasif des amendes prononcées.

¹⁴⁷ Source : Larousse [dictionnaire en ligne]

Section 2 : La contestation de l'efficacité du système : une amende dissuasive ?

211. Antérieurement à la création de l'ACNUSA, c'est la Commission nationale de Prévention des nuisances qui procédait à l'examen des dossiers constitués après la commission de manquements à l'égard de règles limitant les nuisances sonores aériennes. C'est également à cette Commission que revenait la tâche de proposer le montant de la sanction financière. Considérée comme un attribut essentiel pour la maîtrise des nuisances sonores, cette fonction répressive a été conservée et conférée à l'ACNUSA lors de sa création.
212. Depuis la création de l'autorité, des évolutions conséquentes ont pu être constatées dans ce régime de sanction administrative. Cependant, le nombre de manquements n'a pas diminué.
213. Afin d'étudier l'effectivité du rôle répressif de l'autorité et de s'interroger sur le caractère réellement dissuasif de cette procédure, nous avons dressé une étude du nombre d'amendes infligées depuis la création de l'autorité, ainsi que le montant moyen des amendes par année. Le graphique obtenu lorsque nous confrontons les différentes données nous révèle plusieurs informations intéressantes.
214. En premier lieu, nous pouvons constater que le montant moyen des amendes infligées par l'autorité depuis sa création est de 9367 euros. Un net palier peut être observé à partir de l'année 2014, où le montant moyen des amendes dépasse 10 000 euros. Ce seuil visible sur le graphique s'explique par le doublement du montant maximal des amendes. En effet, lors des débats à l'Assemblée Nationale le 15 novembre 2012, la question du relèvement des plafonds d'amendes avait été débattue. Tandis que le Ministre chargé de l'aviation civile plaidait en faveur des transporteurs aériens qui estimaient le montant maximal de l'amende de 20 000 euros suffisamment dissuasif en ce qu'ils voyaient leur bénéfice « réduit à néant » lorsqu'ils étaient condamnés, l'autorité quant à elle a fait valoir que le nombre de manquements relevés chaque année suffisait à démontrer que le montant de l'amende n'était pas assez dissuasif. C'est ainsi qu'en 2014 l'autorité eut gain de cause et les plafonds furent doublés. A compter de cette date, le montant de l'amende encourue par une personne morale peut atteindre 20 000 euros pour les manquements de jour et 40 000 euros pour les manquements aux restrictions nocturnes. Le passage de l'année 2013-2014 à l'année 2014-2015 est donc marqué par un taux de croissance de 44% du montant de l'amende. L'année 2017-2018 est marquée par le dépassement d'un nouveau seuil, puisque le montant moyen des amendes infligées au cours de l'année est de 21 359 euros. Pourtant, c'est également l'année au cours de laquelle le nombre d'amendes prononcées est le bas. Nous pouvons donc émettre l'hypothèse qu'au

cours de cette période, les manquements aux restrictions nocturnes sur les plateformes « acusées » furent plus élevées.

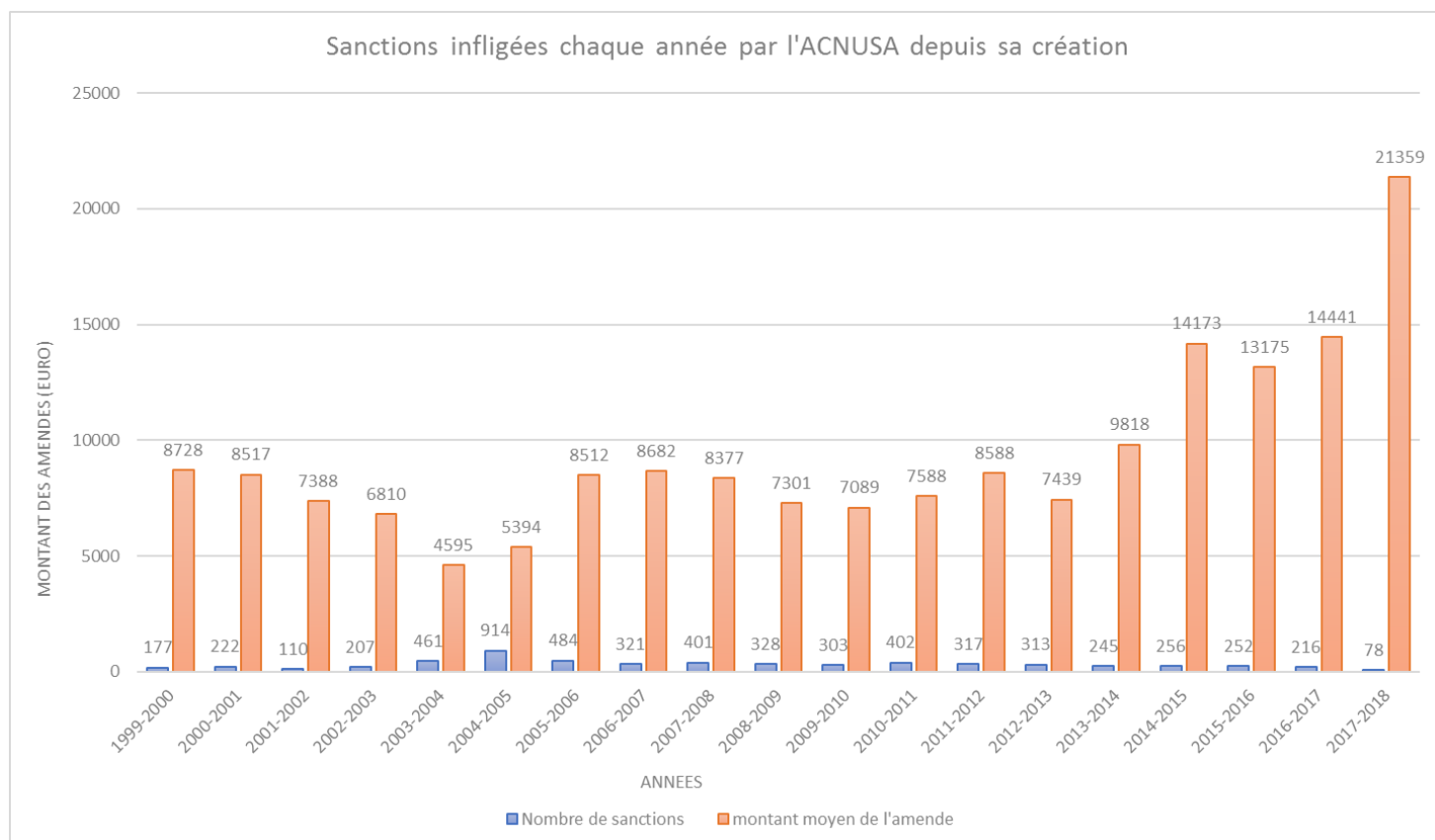


Figure 13 : Etude des amendes infligées par l'ACNUSA depuis sa création¹⁴⁸

215. Par ailleurs, nous pouvons constater que l'année la plus marquée en nombre d'amendes prononcées est l'année 2004-2005. Depuis cette date leur nombre a diminué chaque année. Cependant, contrairement à toute attente, malgré le doublement des plafonds de l'amende encourue en 2014, une légère augmentation du nombre de manquements peut être constatée l'année suivante. Cela nous amène à réfléchir sur le caractère réellement dissuasif de l'amende. Peut-être n'est-ce pas le montant de l'amende qui dissuade les compagnies de ne pas respecter les arrêtés de chaque aéroport. Dans son rapport annuel de 2019, l'Autorité admet que force est de constater que malgré le doublement du plafond des amendes en 2014, le nombre de manquements n'a pas diminué. Cela se constate notamment s'agissant des départs sans créneau, où il peut être observé qu'en 2018, le nombre de manquements s'élevait approximativement à 220, contre environ 150 manquements en 2014.¹⁴⁹

¹⁴⁸ Source : chiffres annuels ACNUSA

¹⁴⁹ *Op. cit. n°101*, p.39.

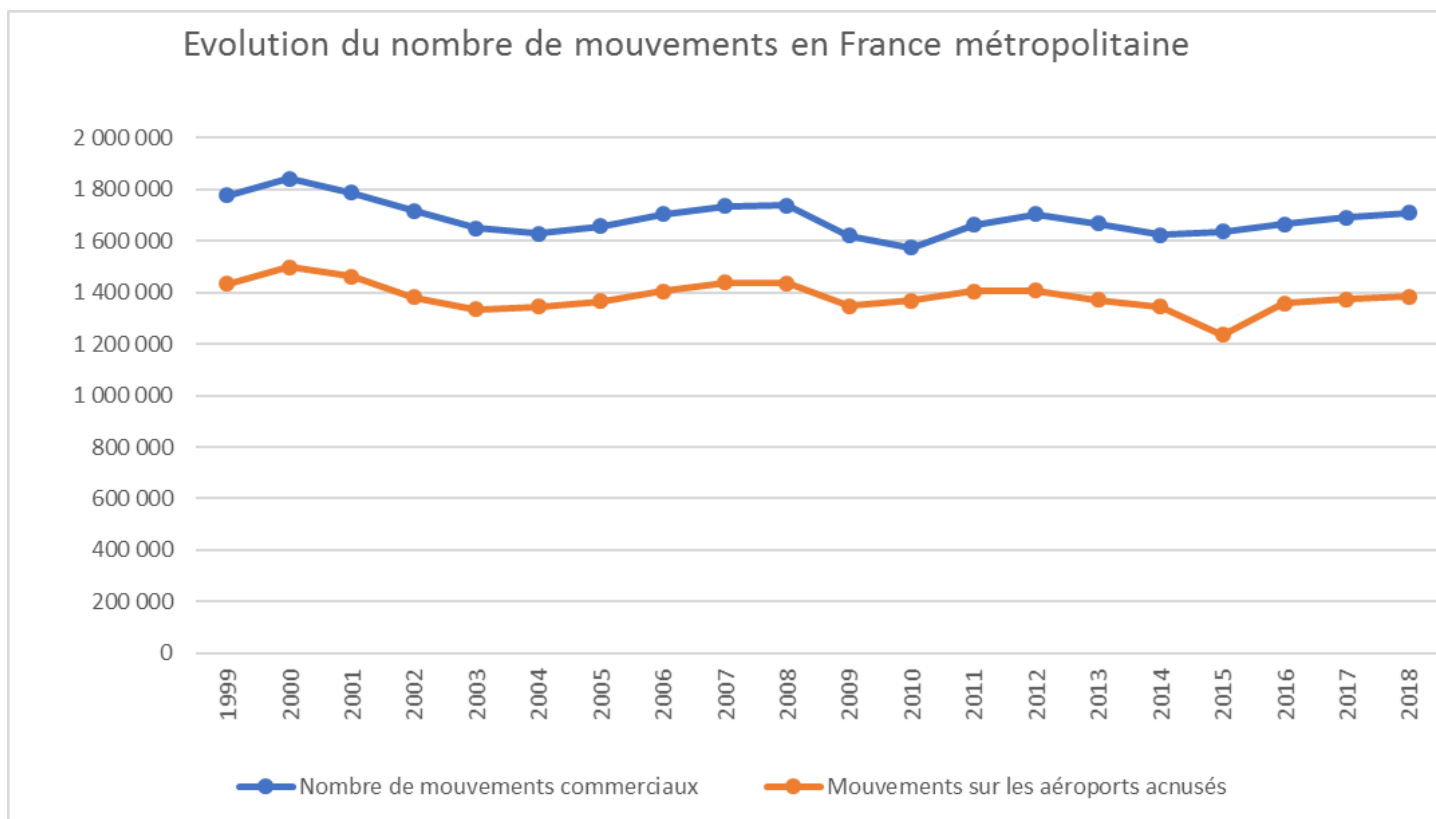


Figure 14: Evolution du nombre de mouvements en France métropolitaine¹⁵⁰

216. Il est intéressant de noter que le nombre de mouvements en France métropolitaine n'a pas augmenté au cours des dernières années. Cela s'explique par le développement d'aéronefs ayant une plus grande capacité et une meilleure autonomie. Ainsi, le transport de passagers a considérablement augmenté, mais le nombre de mouvements sur les plateformes françaises est resté constant. Nous pouvons ainsi exclure l'hypothèse selon laquelle l'augmentation du montant de l'amende est due à un accroissement du nombre de mouvements et par conséquent, du nombre de manquements.
217. Le premier graphique permet également de relever le nombre très élevé de manquements sanctionnés pour l'année 2004-2005. Ce chiffre ayant presque doublé par rapport à l'année précédente, nous pouvons nous interroger sur la cause d'une telle croissance.
218. Il apparaît qu'en 2004 le Règlement européen n°261/2004 du Parlement Européen et du Conseil du 11 février 2004 établissant des règles communes en matière d'indemnisation et

¹⁵⁰ Source : chiffres de la DGAC, rapports annuels

d'assistance des passagers en cas de refus d'embarquement et d'annulation ou de retard important d'un vol, voyait le jour. Ce règlement impose au transporteur aérien de verser une indemnité aux passagers en cas d'annulation, de refus d'embarquement et, depuis un arrêt de la Cour de justice de l'Union Européenne¹⁵¹, de retard important de vol, ainsi que de les « prendre en charge », c'est-à-dire, leur offrir un hébergement et une restauration lorsque les circonstances l'imposent. Le montant total des indemnisations peut donc facilement atteindre des sommes faramineuses, parfois plus que le montant d'une amende infligée par l'ACNUSA. Nous pouvons ainsi émettre l'hypothèse que les transporteurs aériens ont été sensibles à l'entrée en vigueur de ce texte et ont ainsi privilégié le départ de leurs avions plutôt que la maîtrise des nuisances sonores.

219. Ainsi, malgré le but dissuasif recherché par l'infliction d'amendes sévères, « Il faut néanmoins noter que le nombre de sanctions a fortement augmenté au cours des années, et que les agents de l'Autorité sont soumis à des tâches de plus en plus nombreuses. »¹⁵²
220. Par ailleurs, le rôle dissuasif vise également à inciter les compagnies à renouveler leur flotte pour se procurer des aéronefs de chapitre 3 ou 4, avions nettement moins bruyants. Cependant, ce renouvellement de flotte représente un investissement majeur pour les compagnies et au regard de tous les coûts auxquels elles font face, ainsi que des dépenses liées aux législations nationales et européennes, telles que les indemnisations européennes à verser et les amendes qu'elles se voient infliger, elles ne sont pas toujours en mesure de prétendre à de tels investissements. La sévérité des législations semblerait donc enfermer certains transporteurs dans un cercle vicieux.
221. Ces deux graphiques permettent donc de démontrer que malgré une évolution constante du nombre de mouvements en France métropolitaine et également sur les plateformes « acnusées », le montant moyen des amendes infligées aux compagnies a beaucoup fluctué chaque année. Nous pouvons également constater que le doublement du plafond des amendes n'a pas eu l'effet escompté puisque le nombre de manquements n'a pas diminué brutalement. Ainsi, nous pouvons nous interroger sur le caractère réellement dissuasif de ce système de répression et de son efficacité.

¹⁵¹ CJUE, arrêt Sturgeon, 19 nov. 2009.

¹⁵² *Op cit.* n°73 p.293.

Partie II : Les sanctions administratives infligées aux compagnies aériennes

222. L'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires dispose de nombreuses prérogatives. Cependant, celle qui lui confère une plus grande légitimité et plus d'autorité est son pouvoir de sanction. A ce jour, l'ACNUSA a prononcé 8121 décisions à l'égard de 1053 personnes, dont un total de 5944 manquements ont fait l'objet d'une amende. Pourtant, les réclamations des associations de riverains perdurent voire augmentent.
223. La tâche que revient à l'ACNUSA, d'être référent en termes de nuisances sonores aériennes, n'est pas aisée. Ayant à cœur d'être en mesure de satisfaire les riverains des aérodromes tout en faisant face aux besoins de l'économie française et au développement considérable du transport aérien, l'ACNUSA se démène avec l'outil majeur dont elle dispose, le pouvoir d'infliger des sanctions administratives aux transporteurs aériens. La procédure de sanction de l'ACNUSA est venue se calquer sur le modèle du droit pénal (Titre I) afin d'assurer une garantie pour les parties concernées. Cependant, la pratique montre que cette procédure comporte ses limites, notamment à travers des conflits d'intérêts décelables à plusieurs égards (Titre II).
224. A travers les statistiques et les chiffres présentés précédemment, nous pouvons constater que le système actuel n'est pas aussi performant que ce qui aurait pu être espéré. Le nombre considérable de manquements relevés montre bien que la procédure ne suffit pas à faire face aux besoins économiques tant des opérateurs aériens, que du pays dans un sens plus large.

Titre I. Une procédure qui s'inspire du droit pénal

225. L'indépendance et la qualité effective d'autorité de l'ACNUSA sont dues aux pouvoirs coercitifs dont elle a été dotée. Plus particulièrement, son pouvoir de sanctionner rend l'autorité crédible vis-à-vis des riverains qui dénoncent sans cesse l'activité du transport aérien aux abords des plateformes. Toutefois, comme toute autorité qui dispose du pouvoir de sanctionner, un cadre doit être posé afin que celle-ci ne puisse pas abuser de ses fonctions. La personne concernée par la procédure de sanction engagée doit pouvoir bénéficier des garanties fondamentales de toute personne et plus particulièrement du droit de la défense (Chapitre I).

226. La loi est venue poser un premier cadre à l'action de l'autorité en fixant les conditions dans lesquelles un manquement pouvait être constitué et la procédure de sanction engagée. Toutes les pratiques de l'autorité ne sont pas strictement décrites dans les articles du Code des Transports et l'autorité bénéficie dès lors d'une certaine marge de manœuvre pour apprécier par elle-même la nature des mesures à prendre en fonction des actes accomplis. Cependant, l'étude des différents dossiers devant l'autorité permet de constater que son action se limite lorsque le juge administratif est amené à connaître du dossier. Ainsi, la jurisprudence est également un facteur important dans le façonnement des pratiques de l'autorité. Toute la procédure que nous avons détaillée précédemment doit répondre aux exigences du droit pénal, en ce qu'elle vise également à réprimer des faits commis en violation à une disposition imposée par l'autorité. Cela implique nécessairement des voies de recours pour les personnes mises en cause.

Chapitre I. L'application des grands principes du droit pénal

227. Si aujourd'hui la procédure de sanction administrative emprunte tant d'éléments aux grands principes du droit pénal, c'est grâce à la jurisprudence. En effet, à de nombreuses reprises, le juge a été amené à se prononcer sur diverses questions telles que la proportionnalité d'une amende infligée, la possibilité de cumuler les sanctions administratives, ou encore les garanties pour le défendeur. C'est ainsi que de nombreux principes de droit pénal ont été jugés essentiels pour le déroulement de la procédure de sanction conformément à la législation française et européenne.
228. Un premier principe fondamental de droit pénal ayant marqué son avènement dans l'activité des autorités administratives indépendantes dotées du pouvoir de sanctionner est le principe universellement reconnu de « *Ne bis in idem* », qui ne permet pas de sanctionner deux fois des mêmes faits. C'est la première chambre de la Cour administrative d'appel de Paris qui a eu l'occasion de dégager ce principe en matière de régulation économique dans son arrêt n°14PA02370 du 3 décembre 2015. Dans cette affaire, l'ACNUSA estimait que le principe de *non bis in idem* ne s'appliquait pas aux sanctions administratives prononcées par l'autorité, ce à quoi la Cour Administrative d'Appel de Paris a répondu que :

“alors que ni l'article L.6361-14 du code des transports ni d'ailleurs aucune disposition législative ou réglementaire ne prévoit que la procédure de sanction pourrait être reprise pour les mêmes faits après une première décision, c'est à bon droit que le tribunal administratif a

estimé que le principe général du droit proscrivant la pluralité des poursuites s'opposait à ce que l'ACNUSA se prononce à nouveau sur ces infractions ;"¹⁵³

229. En effet, la Cour estime qu'il convient de « faire application du principe général du droit selon lequel nul ne peut être sanctionné ni même poursuivi deux fois à raison des mêmes faits. »¹⁵⁴ Dans le cas d'espèce, la compagnie en cause n'avait pas fait l'objet d'une sanction la première fois que le manquement avait été constaté, puisque les mentions portées sur les procès-verbaux étaient inexactes, en ce qu'elles opéraient une confusion entre « l'aire » et le « poste » de stationnement et que le manquement n'était donc pas constitué.
230. L'application de ce principe fondamental de droit pénal découle de la logique même de la procédure de sanction administrative. En effet, remplissant les mêmes conditions et les mêmes objectifs qu'une sanction pénale, le pouvoir de sanction de l'autorité administrative est un moyen d'exercer la mission qui lui est confiée. La sanction est donc un simple outil dont il faut faire usage avec précaution.
231. Ce Conseil d'Etat dans un arrêt du 30 décembre 2016 a pu réaffirmer l'application souple de ce « principe général du droit de non-cumul des sanctions administratives ». ¹⁵⁵ Bien que l'application du principe soit souple, il n'en demeure pas moins que la règle conserve ses conditions cumulatives pour s'appliquer, à savoir que les faits soient strictement identiques à ceux déjà poursuivis ou réprimés et que le « lien matériel et temporel [soit] suffisamment étroit entre les répressions ». ¹⁵⁶ En pratique, le développement de ce principe en matière administrative impose à l'autorité un travail consciencieux et proportionné d'instruction, afin que les faits soient correctement sanctionnés dès le départ.
232. En outre, la jurisprudence a également pu reconnaître le principe du droit pour tout justiciable d'être entendu dans une langue qu'il comprend, principe qui découle de l'article 6.3.a) de la Convention Européenne des Droits de l'Homme. Cet article dispose :

« 3. Tout accusé a droit notamment à :
être informé, dans le plus court délai, dans une langue qu'il comprend et d'une manière détaillée, de la nature et de la cause de l'accusation portée contre lui ; (...)

¹⁵³ Cour administrative d'appel de Paris, 1^{ère} chambre, Arrêt n°14PA02370 du 3 décembre 2015.

¹⁵⁴ *Ibidem*

¹⁵⁵ S. FERRARI « Fin de partie pour le cumul de sanctions administratives en matière de régulation économique ? », 1^{er} mars 2017.

¹⁵⁶ *Ibidem*

e) se faire assister gratuitement d'un interprète, s'il ne comprend pas ou ne parle pas la langue employée à l'audience. »

233. L'autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires est une autorité française, dont la langue officielle est donc le français. Cependant, les plateformes aéroportuaires françaises reçoivent de nombreux opérateurs étrangers, qui ne sont pas exempts du respect des arrêtés sur chaque aéroport. Ainsi, lorsque l'autorité constate un manquement commis par un transporteur aérien étranger, elle doit le notifier dans une langue qu'il comprend afin de se conformer avec ces principes fondamentaux du droit européen. En pratique, le juge a pu écarter l'hypothèse de la violation de cet article lorsque la personne concernée avait commencé la préparation de sa défense, notamment lorsqu' « elle avait mandaté un avocat inscrit au barreau français pour la représenter ».¹⁵⁷
234. Toutefois, même si le juge ne fait pas une application extensive de ce principe, l'autorité doit veiller à ce que la personne concernée soit mise en mesure de comprendre les faits qui lui sont reprochés. Le nombre de nationalités différentes opérant sur chaque plateforme complexifie légèrement la tâche. Cependant, face au caractère international des activités de transport aérien, l'autorité doit être à même de garantir un tel droit aux opérateurs à l'encontre desquels elle engage une procédure de sanction.
235. Par ailleurs, le Conseil d'Etat a également été amené à consacrer le principe de légalité des délits et des peines en matière administrative. Ce principe de *nullum crimen, nulla poena sine lege* se traduit par l'impossibilité de sanctionner un transporteur ou exploitant aérien pour des nuisances sonores commises aux abords d'une plateforme qui ne fait pas l'objet d'un arrêté de restriction relatif à ces pratiques ou nuisances. Ainsi, les aéroports « acusés » sont ceux pour lesquels un arrêté de restriction d'exploitation a été édicté. Sur ces plateformes, l'ACNUSA est en mesure de sanctionner un manquement à ces règles, tandis qu'un même comportement sur une plateforme dépourvue d'arrêté de restriction ne pourra pas faire l'objet d'une sanction. C'est ainsi que les première et sixième chambres du Conseil d'Etat ont pu affirmer, dans un arrêt n°390234 du 16 décembre 2016, que ce principe « s'étend à toute sanction ayant le caractère d'une punition » et qu'ainsi, il « fait obstacle à ce que l'administration inflige une sanction si, à la date des faits litigieux, la règle en cause n'est pas suffisamment claire, de sorte

¹⁵⁷ Conseil d'Etat, 7 décembre 2005, n°270-424, Société RYANAIR c/ Min.des Transports, *Bulletin du Droit de l'Environnement Industriel*, n°3, 1er mai 2006, commentaires J.C. Beaujour, Docteur en droit LLM, avocat associé HOBSON, Paris

qu'il n'apparaît pas de façon raisonnablement prévisible par les professionnels concernés que le comportement litigieux est susceptible d'être sanctionné. »¹⁵⁸

236. Dans l'exemple précité de procédure de sanction relatif au dépassement du temps d'utilisation d'un APU, les termes de l'article 3 de l'arrêté du 27 juillet 2012 sur l'utilisation des moyens permettant aux aéronefs de s'alimenter en énergie et en climatisation-chauffage lors de l'escale sur les aérodromes de Paris-Charles de Gaulle, Paris – Orly et Paris – Le Bourget, ont été débattus lors de la phase écrite, puis lors de la séance orale. Tandis que le rapporteur permanent estimait que « l'heure programmée de départ » signifiait l'heure effective de départ, d'autres membres de l'autorité et la défenderesse estimaient quant à eux que l'heure à prendre en compte était celle figurant sur la programmation initiale du vol, indépendamment d'un éventuel retard. Le débat que l'interprétation de cet article a engendré nous permet de nous interroger sur le caractère suffisamment clair de la règle en cause. Dès lors, si des avis divergent quant à son application, cela traduit peut être un manque de prévisibilité pour les professionnels.
237. Par ailleurs, il est intéressant de noter sur ce point que l'autorité ne s'est pas clairement prononcée sur l'heure à prendre en compte dans la notification de la décision qu'elle a transmise à la personne concernée. En effet, elle parle en de termes vagues en précisant que le temps d'utilisation correspond à un dépassement « d'au moins 5 minutes ». En l'espèce l'autorité relève que quelle que soit l'interprétation retenue du texte, le manquement est constitué. Or, cet argumentaire est-il suffisant à éluder le principe de légalité des délits et des peines ?
238. Pour ce manquement constitué par un dépassement « d'au moins 5 minutes » du temps d'utilisation de l'APU, la compagnie aérienne s'est donc vu infliger une amende de 5000 euros. Cela nous amène également à étudier l'application du principe de proportionnalité dans le choix des amendes.
239. En matière de sanctions administratives pour les nuisances sonores, la loi fixe un plafond pour le montant de l'amende encourue en fonction de la période de la journée pendant laquelle le manquement a été commis. Aucun barème plus précis n'a été fixé et c'est à l'autorité de juger du montant de l'amende à prononcer en fonction de plusieurs critères. La récidive est

¹⁵⁸ CE, 1^{re} et 6^e ch., 16 déc. 2016, n° [390234](#), Groupement d'employeurs Plusagri, Publiée au Recueil Lebon (Annulation CAA Marseille, 17 mars 2015), S. Monchambert, rapp.; J. Lessi, rapp. publ.

également prise en compte et peut entraîner le prononcé de la peine maximale encourue. Lors des premières années de mise en place de l'ACNUSA, c'est à la Commission nationale de prévention des nuisances sonores que revenait la tâche de proposer le montant de l'amende, puis au juge de la fixer. Comme toute sanction, l'amende administrative doit nécessairement viser à dissuader la commission de manquements afin de protéger les populations riveraines des plateformes. Le montant élevé des amendes est également perçu comme un moyen « d'accélérer la mise en œuvre du dispositif de prévention des nuisances sonores ».¹⁵⁹

240. Ce principe de la proportionnalité des peines avait été soulevé par la compagnie Ryanair à l'occasion des condamnations dont elle avait fait l'objet suite à des décollages et atterrissages en dehors des horaires autorisés par la réglementation sur l'aérodrome de Beauvais. La compagnie estimait que le montant de l'amende de 2000 euros était disproportionné au regard des circonstances de l'espèce puisqu'il y avait une grève extérieure à la compagnie, mais également au regard de l'impact de la sanction sur la rentabilité des vols de Ryanair. Dans ses conclusions de réplique, Madame Isabelle DE SILVA, commissaire du gouvernement, exposait que « le dispositif ayant un but dissuasif, les montants infligés ne peuvent être trop faibles, car si tel était le cas les compagnies n'auraient aucune incitation à modifier l'organisation de leurs vols pour respecter la réglementation. »¹⁶⁰ Ainsi, la proportionnalité de la sanction vise à trouver le bon équilibre entre son but dissuasif et la prise en compte des circonstances du cas d'espèce et les difficultés auxquelles les compagnies font face. Dans ce même arrêt, Ryanair a également fait valoir que l'entrée en vigueur du règlement européen n°261/2004 était extrêmement pénalisante en ce qu'elle était confrontée à deux cas de figures : soit décoller plus tard, « au risque d'encourir une amende de l'ACNUSA », soit annuler son vol, pouvant ainsi « la contraindre à indemniser ses passagers (ce qui serait encore plus coûteux) ».¹⁶¹

Finalement, c'est le juge administratif qui a le dernier mot sur la proportionnalité de l'amende lorsqu'il est saisi.

241. Nous pouvons également citer un autre principe de droit pénal qui trouve vocation à s'appliquer en matière de sanction administrative. Il s'agit de la garantie des droits de la défense, en l'occurrence des compagnies aériennes. Dans un arrêt du 31 janvier 2007 le

¹⁵⁹ CE, 7 déc. 2005, n°270424, Société RYANAIR c/ Min. des Transports, commentaires J.C. Beaujour « Lutte contre les nuisances sonores dans le secteur aérien : bataille environnementale ou bataille commerciale ? », 1^{er} mai 2006.

¹⁶⁰ Conseil d'Etat, 5 décembre 2005, n°270-424, Petites fiches – n°157, p.14, août 2006, Conclusions de Madame Isabelle de Silva, commissaire du gouvernement

¹⁶¹ *Ibidem*

Conseil d'Etat a annulé une décision de l'ACNUSA au motif que la procédure ne respectait pas les droits de la défense : « la personne concernée doit avoir connaissance de l'ensemble des éléments de son dossier ».¹⁶² En l'espèce, il s'agissait de la proposition de sanction formulée par la Commission, qui n'avait pas été portée à la connaissance de la société CORSAIR. De même, la personne concernée doit pouvoir exercer ses droits de recours pour contester la sanction ou la procédure.

242. Il est intéressant de rappeler les différentes étapes qui ont amené le principe de respect des droits de la défense à être érigé en Principe Fondamental Reconnu par les Lois de la République (PFRLR). Dans son arrêt Dame Trompier Gravier du 5 mai 1944, le Conseil d'Etat pose le principe de la nécessité de respecter les droits de la défense. Puis, en 1976, le Conseil Constitutionnel érige ces droits de la défense en PFRLR. La Cour Européenne des Droits de l'Homme a estimé que cet article 6.1 relatif au droit à un procès équitable devant un tribunal indépendant s'appliquait aux procédures se déroulant devant les AAI. Cette position a été reprise en France dans un arrêt d'Assemblée de la Cour de Cassation du 5 février 1999, puis par le Conseil d'Etat qui confirme cette position dans un arrêt du 3 décembre 1999. Dès lors, bien plus que l'ACNUSA toute AAI disposant du pouvoir de sanctionner doit se soumettre à l'application du principe du respect des droits de la défense.
243. En somme, la procédure devant cette autorité administrative indépendante semble donc largement inspirée de la procédure de droit pénal. Dans son commentaire de jurisprudence sur la décision du Conseil d'Etat du 31 janvier 2007, Jean-Claude BEAUJOUR souligne qu'« [a]fin de garantir un système fiable, le législateur et le juge par sa jurisprudence exigent le respect des règles de procédure existantes devant toute juridiction, par ces autorités administratives indépendantes.»¹⁶³
244. Le rôle de l'autorité peut donc réellement être assimilé à celui d'un juge. Le pouvoir de sanctionner ainsi que les garanties qui y sont associées sont identiques au moins en ce qui concerne l'obligation d'appliquer ces principes fondamentaux attachés à une procédure répressive. Toute autorité disposant du pouvoir de contrôle et de sanction doit elle-même

¹⁶² CE, Section du contentieux, 2ème sous-section, Décision n°290567 du 31 janvier 2007

¹⁶³ Conseil d'Etat, Section du contentieux, 31 janvier 2007, n°290567, Bulletin du Droit de l'Environnement Industriel n°9, 1er Juin 2007, commentaires J.C. Beaujour, Docteur en droit LLM, avocat associé HOBSON, Paris

faire l'objet d'un contrôle et d'un encadrement. Jean-Claude BEAUJOUR parle ainsi d'une « immixtion [des AAI] dans la sphère de compétence du pouvoir judiciaire ». ¹⁶⁴

Chapitre II. Contestation de la sanction : Les voies de recours pour les compagnies aériennes

245. Parmi les droits et garanties accordés aux personnes concernées par la procédure de sanction, nous pouvons citer le droit de recours devant le juge administratif qui est une garantie essentielle et permet de s'assurer que l'amende prononcée n'a pas fait l'objet d'une décision discrétionnaire de la part de l'autorité (Section 1). D'autres moyens plus complexes à mettre en œuvre concernent l'éventualité d'un recours subrogatoire de la personne sanctionnée à l'encontre du gestionnaire d'aéroport ou de toute personne pouvant avoir une part de responsabilité dans la commission du manquement (Section 2).

Section 1 – Droit de saisir le Juge Administratif

246. Dans le rapport de l'Assemblée Nationale de 2016, il est rappelé que « [l]'ACNUSA doit faire preuve de cohérence dans ses sanctions, car la compagnie mise en cause risque de saisir un avocat si les amendes sont nombreuses et qu'elle les conteste. » ¹⁶⁵
247. A cet égard, l'ACNUSA peut être assimilée à une juridiction de première instance qui rendrait une décision pouvant faire l'objet d'un appel auprès d'une juridiction supérieure. Ainsi, toute décision de sanction prise par l'autorité peut faire l'objet d'un recours de pleine juridiction devant le Tribunal administratif de Paris dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision. Ce recours peut concerner tant le montant de l'amende que toute étape de la procédure de sanction. Toutefois, « [l]a nature d'un tel recours n'empêche pas le juge d'annuler, pour un motif de légalité qui le justifie, la décision infligeant une sanction ». ¹⁶⁶ Cependant, contrairement aux juridictions civiles où la règle générale est une suspension de l'exécution en cas d'appel, en vertu de l'article L4 du Code de justice administrative, « [s]auf dispositions législatives spéciales, les requêtes n'ont pas d'effet suspensif s'il n'en est

¹⁶⁴ *Op. cit* n°163

¹⁶⁵ *Op. cit.* n°89

¹⁶⁶ M.Moliner-Bubost, Maître de conférences à l'Université Jean-Moulin - Lyon 3, "Synthèse - Lutte contre les nuisances sonores", *JCl. Concurrence - Consommation - Synthèse - Droit de l'Union européenne de la concurrence: ententes, abus de domination, concentrations*, Juin 2018

autrement ordonné par la juridiction ». L'amende infligée doit donc être payée malgré sa contestation.

248. Certes l'ACNUSA est une autorité indépendante, toutefois, cela ne dispense pas le juge administratif d'avoir le dernier mot lorsqu'il est saisi de l'affaire. Ainsi, le juge peut être amené à contrôler tant la procédure que le montant de l'amende infligée. L'étude de la jurisprudence et les décisions prises par les juges administratifs montre que finalement, c'est au juge qu'il revient d'apprécier la proportionnalité de la sanction infligée et le respect des principes du droit pénal. L'ACNUSA est alors placée sur le même pied d'égalité que la personne mise en cause et toutes deux vont présenter leurs arguments au juge. A plusieurs reprises l'ACNUSA a fait appel des décisions du juge administratif, notamment lorsque celui-ci avait pu décider de réduire le montant de l'amende initialement infligé par l'autorité.
249. Finalement, tandis que certains estiment que l'ACNUSA s'immisce dans le rôle du juge en disposant du pouvoir de réprimer certains actes, il peut être pointé du doigt que cette immixtion n'est que relative puisque dès lors que le juge administratif est saisi, il est en mesure de remettre en cause toutes les décisions que l'autorité a prises. L'ampleur du pouvoir du juge lui permet également d'annuler des sanctions au motif que la procédure suivie par l'autorité ne garantissait pas le respect des droits de la personne mise en cause, ni les principes du droit pénal applicables en matière de régulation économique. Cela constitue alors une sanction sévère à l'encontre de l'autorité, ayant pour corollaire une atteinte à l'image de l'ACNUSA, sa légitimité et son autorité.
250. Parler de l'ACNUSA comme d'un « Tribunal des nuisances sonores » n'a de sens que dans la mesure où la décision prononcée n'est pas contestée devant le juge. Dans l'hypothèse d'une contestation, c'est le juge administratif qui se substitue alors à l'autorité et qui revêt la casquette du « tribunal des nuisances sonores ».
251. Un fort contentieux peut être observé en la matière et le juge administratif a peu à peu été amené à poser les contours de la conduite à suivre par l'autorité lors du prononcé de sanctions.
252. Cependant, avec la croissance du trafic aérien, les règles semblent de plus en plus restrictives. D'une part, les exigences sont plus fortes aux abords des plateformes et d'autre part, l'ACNUSA est de plus en plus sujette au respect des principes du droit de la défense et du droit pénal plus généralement. Outre la saisine du juge administratif, d'autres voies de recours ont pu s'ouvrir tant aux compagnies aériennes qu'aux riverains eux-mêmes.

Section 2 – L'éventualité de nouvelles voies de recours

253. L'ACNUSA est le porte-parole des riverains et défend leurs intérêts ainsi que l'environnement. Ainsi, lorsqu'elle prononce des sanctions à l'égard de compagnies aériennes ayant commis des manquements aux règles de limitation des nuisances sur certaines plateformes aéroportuaires, elle remplit sa mission de prévention et de protection. Cependant, les amendes prononcées par l'autorité ne concernent que les personnes physiques ou morales « exerçant une activité de transport aérien public au sens du code des transports, ou au profit de laquelle est exercée une telle activité, ou exerçant une activité aérienne, rémunérée ou non, autre que les deux précédents, ou le fréteur d'un aéronef. »¹⁶⁷
254. Les personnes visées par l'application de l'article sont donc essentiellement les compagnies aériennes. Or, celles-ci ne sont pas les seuls acteurs jouant un rôle dans la mise en œuvre de prestations de transport aérien. En effet, l'activité d'une compagnie aérienne est dépendante de plusieurs autres personnes : le constructeur aéronautique qui la fournit en aéronefs, l'aéroport qui accueille son activité, le contrôleur aérien qui lui délivre l'autorisation d'atterrir et de décoller, mais également toutes les autres personnes au sol qui travaillent autour de l'aéronef pour que celui-ci puisse opérer ses vols. La chaîne est longue lorsque nous examinons toutes les personnes amenées à intervenir pour qu'un aéronef puisse quitter le sol et pourtant, ce sont les compagnies aériennes qui paient les pots cassés lorsqu'une atteinte à l'environnement ou à la tranquillité des riverains est constatée.
255. La jurisprudence a admis plusieurs pratiques permettant aux compagnies aériennes d'exercer tantôt un recours subrogatoire, tantôt un appel en garantie à l'encontre de l'exploitant de l'aérodrome.
256. Historiquement, face à l'augmentation des nuisances sonores autour de aéroports, les riverains ont recherché la responsabilité des compagnies aériennes sur le fondement de l'article L.141-2 du Code de l'aviation civile. Ces derniers ont été largement accueillis par le juge, qui condamnait les transporteurs aériens « à indemniser les demandeurs des dommages subis à raison du bruit ». ¹⁶⁸ En 1987, le Conseil d'Etat¹⁶⁹ a admis la possibilité pour les transporteurs d'exercer un recours subrogatoire à l'encontre des gestionnaires d'aérodromes afin d'obtenir le remboursement des montants versés aux riverains, pour l'unique raison que

¹⁶⁷ *Op. cit.* n°138 (art. L6361-12 Code des transports)

¹⁶⁸ B. Mercadal, *Navigation aérienne*, octobre 2000 (actualisation juin 2016)

¹⁶⁹ CE 6 févr.1987, *RFD aérien* 1987.56

« l’implantation et le fonctionnement normal des aéroports sont la cause directe et certaine des troubles du voisinage. »¹⁷⁰

257. En effet, par leur qualification d’ouvrage public, les aéroports peuvent voir leur responsabilité engagée devant une juridiction administrative, lorsqu’un trouble est causé par leur fonctionnement. C’est ainsi que les riverains disposent également de la possibilité de saisir le juge administratif des travaux publics, afin de réclamer la réparation de leur préjudice causé par l’activité sur un aéroport donné. Le Conseil d’Etat a eu l’occasion à plusieurs reprises de confirmer l’opportunité d’une telle poursuite. Ce sont donc ces gestionnaires d’aéroports qui, à l’époque, se sont vu contraints de supporter les coûts liés à l’indemnisation des riverains pour les nuisances sonores subies. Leur responsabilité pouvait être engagée sans faute à l’égard des tiers et ils ne pouvaient pas appeler l’Etat en garantie au motif que « le préjudice subi par les riverains trouve directement son origine dans le fonctionnement de l’ouvrage et non dans son existence. »¹⁷¹
258. Aujourd’hui, ce sont les compagnies aériennes qui sont en ligne de mire lorsqu’il s’agit de sanctionner des nuisances sonores aéroportuaires. Celles-ci font peu ou pas usage du recours subrogatoire, puisque lorsqu’elles en ont les moyens et les preuves suffisantes, elles sont en mesure de se défendre directement auprès de l’autorité qui inflige la sanction, puis auprès du juge administratif.
259. Toutefois, il serait intéressant d’envisager la possibilité pour les compagnies sanctionnées de se retourner contre les opérateurs aéroportuaires ou les autres acteurs pouvant partager leur responsabilité.
260. En effet, il peut se présenter différentes hypothèses dans lesquelles la compagnie commettrait une violation à une règle sur les nuisances sonores par manque de moyens mis à sa disposition à l’aéroport. Par exemple, certaines aires de stationnement pour avion sont dépourvues de système alternatif de climatisation ou d’électricité, contraignant ainsi le transporteur à faire usage de son APU ou GPU alors que celui-ci est particulièrement bruyant et fait l’objet de restrictions. De même, des sous-traitants qui tarderaient à approvisionner l’avion en climatisation lorsque les moyens le permettraient seraient à l’origine du bruit causé par l’aéronef. Ainsi, les compagnies devraient pouvoir bénéficier de la possibilité de se retourner contre ces opérateurs afin que la sanction leur soit infligée à leur place.

¹⁷⁰ *Op. cit. n°168*

¹⁷¹ *Ibidem*

261. Une compagnie devrait également être en mesure de se retourner contre le constructeur aéronautique qui a conçu ses appareils lorsque le logiciel d'approche comporte un défaut et entraîne l'appareil à sortir du volume de protection sonore (VPE).
262. En pratique, la mise en place de tels recours ne se fait pas, puisqu'elle engendre une procédure qui peut devenir longue et complexe. Alors que du temps où l'ACNUSA n'existait pas, ces mécanismes avaient été jugés recevables à plusieurs reprises, nous pourrions imaginer qu'aujourd'hui certaines compagnies les invoquent. Cependant, en pratique, la balance entre les coûts engendrés par une telle procédure et les bénéfices potentiels liés au succès de celle-ci justifie que les compagnies n'y aient pas recours. En effet, des raisons d'ordre commercial font également obstacle à ce que les compagnies se retournent contre leur fournisseur ou contre le constructeur qui lui fournit ses aéronefs. Dans de telles hypothèses, se lancer dans une procédure d'action récursoire comporte un risque financier, puisque le mécanisme est long et coûteux et n'est pas sûr d'aboutir, mais aussi un risque commercial, puisqu'il peut engendrer des tensions entre les parties engagées dans une relation commerciale. L'absence de décisions en la matière peut s'expliquer d'une part par le peu de décisions publiées, mais également par le peu de précédent.¹⁷²
263. En revanche, comme l'ACNUSA en manifeste la volonté dans son rapport annuel de 2019, ouvrir le champ des personnes sanctionnables par l'ACNUSA pourrait entraîner une répression plus proportionnée et justifiée, mais également une plus grande sensibilisation de tous les acteurs du secteur aéronautique à la nécessité de protéger les riverains et l'environnement de toutes sortes de nuisances.
264. L'exposé de cette procédure de sanction et le constat de son manque d'efficacité permettent d'affirmer que l'Autorité de Contrôle des Nuisances Aéroportuaires présente certaines limites.

Titre II. Une procédure qui comporte des limites

265. L'ACNUSA est à ce jour le système de régulation des nuisances sonores le plus développé et le plus complet dans le monde. Cependant, malgré sa renommée, l'autorité met en confrontation des intérêts très différents voire antinomiques et son efficacité est conditionnée par la recherche du bon équilibre entre le développement économique de l'activité de

¹⁷² Maître Mathilde BOUCTIN, Cabinet HFW – rdv téléphonique du 19.08.2019

transport aérien d'une part, et la protection des riverains contre tous types de nuisances, particulièrement sonores, d'autre part.

266. Cette recherche d'équilibre doit s'opérer à plusieurs niveaux : en premier lieu entre les différentes autorités concernées, à savoir le Ministère chargé de l'aviation civile et le Ministère de la transition écologique et solidaire, puis dans un second temps, elle doit permettre une meilleure coopération des personnes concernées par la procédure de sanction, à travers la mise en place d'un mécanisme fiable et réfléchi.

Chapitre I. L'existence de conflits d'intérêts

267. La protection de l'environnement a de tous temps été source de problématiques et de conflits d'intérêts. En effet, celle-ci est nécessairement exercée au détriment du développement d'une autre activité qui pourrait lui nuire, ce qui pose des difficultés en pratique. Les missions conduites par l'ACNUSA, en particulier la procédure de sanction devant l'ACUNSA, engendre des conflits d'intérêts à plusieurs niveaux. Les compagnies aériennes en ligne de mire font face à un premier dilemme : risquer de se faire sanctionner par l'autorité pour un manquement à une règle de protection sonore, ou risquer de devoir prendre en charge et payer une indemnité à leurs passagers. Concernant les autorités elles-mêmes, il s'agit d'un « affrontement » pour défendre des intérêts économiques pour les uns et des considérations environnementales pour d'autres.
268. Dans les deux cas de figure, c'est la recherche d'équilibre qui permet d'assurer l'efficacité du travail de l'ACNUSA.

Section 1- Un conflit d'intérêts pour les compagnies aériennes

269. Comme nous avons pu l'évoquer précédemment, la procédure de sanction de l'ACNUSA à l'encontre des compagnies aériennes n'a pas eu l'effet escompté, puisqu'il n'a pas abouti à une nette baisse du nombre de manquements. En 2012, constatant que son système manquait d'efficacité, l'ACNUSA a milité pour le doublement des plafonds des amendes qu'elle pouvait infliger, afin de rendre la sanction suffisamment dissuasive pour que les compagnies aériennes se préoccupent davantage de l'environnement et des nuisances. Et pourtant, malgré des plafonds d'amendes atteignant 40 000 euros, le nombre de manquements est encore trop élevé selon les associations de riverains.

270. En effet, dans cette recherche d'effet dissuasif, l'ACNUSA a omis de prendre en considération les autres facteurs de dépenses pour les compagnies. Il convient de préciser qu'un avion qui ne vole pas est un avion qui coûte cher à une compagnie. De même, un avion peu ou pas assez rempli est un gouffre financier pour le transporteur aérien. Chaque minute de plus passée au sol représente des dépenses pour la compagnie. Celles-ci sont d'autant plus importantes lorsqu'elles contraignent l'appareil à décoller avec plusieurs heures de retard. En effet, la législation européenne est si sévère à l'égard des transporteurs qu'elle les oblige à faire passer les considérations économiques avant toute considération environnementale.
271. Lorsqu'un problème d'exploitation survient, les compagnies optent donc pour « le moindre mal ». Le règlement européen n°261/2004 peut donc être regardé comme l'ennemi de la protection de l'environnement contre les nuisances.
272. Prenons un exemple pour illustrer nos propos. Un transporteur français doit opérer un vol au départ de Paris-Orly à 22 heures, en direction de New York. Lors des vérifications de l'appareil, un problème technique est détecté. Les réparations retardent le départ d'une heure et demie. Le vol étant complet, environ 250 personnes attendent en salle d'embarquement. Plusieurs options se présentent alors au transporteur : L'aéroport d'Orly est doté d'un couvre-feu interdisant le décollage de tout aéronef entre 23 heures 15 et 6 heures. Si le transporteur décide d'effectuer son vol malgré tout, il viole l'arrêté de restriction d'exploitation de cette plateforme et s'expose ainsi au prononcé d'une amende administrative pouvant atteindre 40 000 euros. D'autre part, la législation européenne prévoit que si les passagers arrivent à leur destination finale avec plus de 3 heures de retard, le transporteur leur sera redevable de la somme de 600 euros dans le cas d'espèce. De plus, si le vol est reporté au lendemain, le transporteur devra prendre en charge tous les passagers, les héberger et leur procurer de quoi se restaurer. Cela lui reviendra donc potentiellement bien plus cher que s'il se fait sanctionner par l'ACNUSA.
273. Cet exemple illustre des cas de figure qui surviennent très régulièrement dans le secteur du transport aérien, celui-ci étant largement impacté par des aléas de tous genres. Ainsi, il est aisé de comprendre le conflit d'intérêt auquel se confronte une compagnie aérienne lorsqu'elle est dans un tel cas de figure.
274. Ce point avait d'ores et déjà été soulevé par la compagnie aérienne Ryanair en 2005 (CE, déc.2005, n°270-424) lorsqu'elle avait contesté le montant de l'amende qui lui avait été

infligée (2000 euros) par l'ACNUSA, estimant qu'elle était disproportionnée, eut égard à l'entrée en vigueur du règlement n°261/2004, qui entraînerait des frais encore plus conséquents pour la compagnie.

275. A cet argument de Ryanair, il a été rétorqué qu' « il n'apparaît pas, en tout état de cause, que l'adoption de cette réglementation communautaire préservant les droits des passagers aurait pour effet, *a posteriori*, de rendre la réglementation française illégale, en ce qu'elle imposerait aux compagnies aériennes des contraintes disproportionnées. »¹⁷³
276. Toutefois, l'argument avancé par Ryanair ne doit pas totalement être évincé. En effet, il démontre bien la problématique à laquelle les compagnies font face et l'existence d'une faille qui empêche l'ACNUSA d'exercer sa mission de protection de l'environnement. L'autorité avait été créée dans le but de protéger les riverains des nuisances aéroportuaires et s'était ainsi vu conférer le pouvoir de sanctionner comme outil pour aider à la mise en place de sa mission. Au lieu de cela, après quelques années d'existence, l'ACNUSA est semblable à une autorité de police dont la mission principale est de sanctionner. Son travail de sensibilisation est quasiment totalement évincé au profit de son rôle punitif, ce qui entraîne inévitablement une défiance de la part des compagnies aériennes plutôt qu'une volonté de coopérer.
277. Tout l'enjeu de l'ACNUSA serait donc de trouver une méthode permettant de sensibiliser les compagnies aux nuisances aériennes tout en prenant en compte les charges financières pesant sur elles. A ce niveau, une coopération entre les autorités nationales et les autorités européennes serait peut être nécessaire pour tenter de faire coïncider les objectifs recherchés. L'objet du règlement européen n°261/2004 était avant tout de protéger le consommateur et de lui offrir certaines garanties. L'ACNUSA quant à elle cherche à protéger le riverain qui subit les nuisances aéroportuaires. Puisque la protection des individus est une préoccupation commune des autorités nationales et européennes, il y aurait matière à trouver un compromis pour assurer un bon développement du transport aérien tout en veillant à la protection des consommateurs et des riverains. Alléger le montant des indemnités européennes du Règlement entraînerait-il moins de manquements ?
278. Par ailleurs, au-delà des sanctions prononcées par l'ACNUSA, les compagnies peuvent faire l'objet de sanctions supplémentaires, notamment lorsqu'elles ne respectent pas les créneaux

¹⁷³ *Op. cit. n°160*

horaires qui leur sont accordés. Ainsi, l'ACNUSA n'est pas seule pour faire respecter les règles du transport aérien aux compagnies aériennes.

279. Cela amène à s'interroger sur le caractère réellement dissuasif de la sanction : « Trop de sanctions tue la sanction ». Plus la compagnie sera sujette à des sanctions, moins son activité sera efficace et plus de manquements il y aura.

Section 2 - Un conflit d'intérêt décelable entre le développement économique et la protection de l'environnement et des riverains

280. Les limites quant au bon fonctionnement et l'efficacité du travail de l'ACNUSA trouvent également leur origine dans la divergence des intérêts des acteurs institutionnels en cause. En effet, le secteur du transport aérien est placé sous la tutelle de la Direction Générale de l'Aviation Civile (DGAC) en France, elle-même placée sous l'autorité du Ministre de la Transition Ecologique et Solidaire. La DGAC, dont les missions de prédilection sont « le bon fonctionnement de la circulation aérienne, la sûreté et la sécurité du trafic »,¹⁷⁴ cherche à développer davantage le transport aérien et son économie florissante pour le pays, tandis que l'ACNUSA veille à la protection des riverains et de l'environnement contre les nuisances issues de l'activité de transport aérien.
281. Cependant, les deux objectifs défendus sont légitimes et doivent être soutenus l'un comme l'autre. L'idée est d'arriver à concilier le développement économique avec la protection des riverains d'aérodromes. C'est ainsi que l'Assemblée nationale rappelle dans son rapport qu'il est important « de mettre en œuvre les nécessaires adaptations à l'évolution du contexte et des contraintes globales. »¹⁷⁵
282. Les chiffres clés du transport aérien permettent d'affirmer que cette activité est un atout économique majeur pour le territoire national et a des répercussions à plusieurs niveaux sur le développement du pays. A titre d'exemple, les chiffres présentés en juin 2017 par l'association *Air Transport Action Group*, indiquaient que les activités d'Air France généraient 300 000 emplois en France, 22 milliards d'euros en retombées économiques et représentaient 1.1% du PIB français.¹⁷⁶ De même, en 2016, l'activité de l'aéroport de Paris-Orly représentait

¹⁷⁴ J.A.Bénisti, C.Bouillon, Rapport d'information sur les nuisances aéroportuaires, Assemblée nationale 16 mars 2016, n°3580

¹⁷⁵ Assemblée nationale. Question n°57349 du 17 juin 2014 liée aux aides à l'insonorisation pour les riverains.

¹⁷⁶ *Air Transport Action Group*, L'aéronautique : un moteur pour l'économie mondiale et un acteur du développement durable, juin 2017.

157 440 emplois en France, dont 28 360 emplois directs et un total de 8.1 milliards d'euros de contribution au PIB.¹⁷⁷

283. Ce secteur étant générateur d'emplois et un outil structurant de l'aménagement du territoire, la DGAC s'attache à veiller à son développement et à la croissance de cette activité. C'est ainsi que l'ACNUSA a pu se plaindre que « les professionnels de l'aéronautique, soutenus par la DGAC, persistent à ne privilégier que le développement économique. »¹⁷⁸ L'ACNUSA affirme que concernant la prise en compte des riverains et des impacts environnementaux de l'aviation, les « propositions particulièrement significatives restent en suspens »¹⁷⁹, notamment la procédure de descente continue optimisée insuffisamment pratiquée, dénonçant ainsi un manque de coopération de la DGAC. Elle soulève ainsi que « [s]i dans son précédent rapport, l'Acnusa a fait un certain nombre de recommandations pour diminuer les perturbations imputables aux vols de nuit (JT n°155/2013, p.9), force est de constater qu'elles risquent de rester lettre morte face à la suprématie des enjeux économiques. »¹⁸⁰
284. Cette divergence des intérêts se répercute également sur l'activité même du transport aérien. Il est intéressant de remarquer que le contraste entre les intérêts de la DGAC et ceux de l'ACNUSA est moins flagrant sur les plages horaires de journée, où les manquements sont généralement la conséquence d'une erreur du pilote, notamment lorsque la trajectoire empruntée ne respecte pas les exigences posées par la plateforme. En revanche, concernant les manquements commis en période nocturne, notamment les décollages tardifs, la DGAC peut être perçue comme ayant une part de responsabilité en ce que ce sont les contrôleurs aériens qui autorisent le décollage de l'appareil. La DGAC est-elle complice de l'infraction lorsqu'elle permet, à travers l'activité des contrôleurs aériens, qu'un appareil décolle en dehors des créneaux autorisés ? Dans une telle hypothèse, nous pouvons nous demander s'il est légitime d'infliger une sanction à la compagnie aérienne d'autant plus que les infractions sont souvent constatées par des agents de la Gendarmerie des Transports Aériens (GTA), qui dressent ensuite le procès-verbal de manquement. Nous avons pu constater que de nombreux principes de droit pénal sont applicables dans la procédure de sanction de l'autorité. Si le droit pénal s'applique, alors la complicité existe et pourrait être retenue dans de telles hypothèses.

¹⁷⁷ UTOPIES, Etude d'impact socio-économique des aéroports Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly et Paris- Le Bourget, Rapport 2017.

¹⁷⁸ P. Collet, L'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires tire à boulets rouges sur le ministère de l'Environnement, *Actu Environnement*, L'actualité professionnelle du secteur de l'environnement, 3 juin 2018.

¹⁷⁹ *Ibidem*

¹⁸⁰ ACNUSA, Rapport d'activité 2013, 5 mai 2014 (*Juris Tourisme 2014*, n°165, p9)

285. Les Rapporteurs de l'Assemblée Nationale ont pu affirmer que "la DGAC fait fi de tous les textes de loi régissant les règles urbanistiques et environnementales en vigueur".¹⁸¹ Ils poursuivent en affirmant que « L'ACNUSA (...) n'apporte que peu de remèdes. Elle inflige quelques amendes pour non-respect du couvre-feu et des trajectoires d'approche, mais valide malheureusement souvent des décisions de la DGAC ». ¹⁸² Mais ce propos est à nuancer puisque malgré l'autorisation donnée par les contrôleurs aériens aux compagnies de décoller après le couvre-feu, l'ACNUSA sanctionne ces compagnies.
286. Un exemple récent illustrant bien cette divergence entre les intérêts économiques et les considérations environnementales est l'abandon du projet de construction de l'aéroport Notre Dame des Landes. Celui-ci avait pour vocation de répondre à l'accroissement important du trafic sur la plateforme de Nantes-Atlantique, mais s'est heurté à l'opposition virulente des populations voisines militant pour la protection de l'environnement et du climat. Les proportions énormes qu'ont prises ces oppositions ont contraint l'Etat à abandonner le projet.
287. Cependant, cette confrontation des deux autorités est vouée à s'estomper peu à peu. Lors des Assises du transport aérien tenues en mai 2018, la Direction Générale de l'Aviation Civile a évoqué quatre priorités pour concilier d'une part la croissance économique du transport aérien et d'autre part, le respect de l'environnement. Ces priorités sont : replacer l'aviation dans son domaine de pertinence ; lutter contre le changement climatique ; protéger la biodiversité aéroportuaire ; réduire les effets des nuisances (qualité de l'air et bruit).¹⁸³ Celles-ci sont accompagnées de moyens d'action allant de la concertation et la prévention à la sanction ou des procédures opérationnelles.
288. De même, à la question qui lui est posée de savoir « Quelles doivent être, (...) les relations entre l'ACNUSA et la direction générale de l'aviation civile ? », Gilles LEBLANC, président de l'autorité répond : « Les bases de la coopération m'apparaissent robustes sans mettre en péril l'indépendance, et encore plus l'impartialité, de l'ACNUSA. Il me paraîtrait utile que l'ACNUSA développe plus avant des coopérations avec d'autres directions générales des différents ministères concernés, notamment avec celles du Ministère de la cohésion des territoires. »¹⁸⁴

¹⁸¹ *Op. cit.* n°89 p.259.

¹⁸² *ibidem*

¹⁸³ *Op. cit.* n°38

¹⁸⁴ Questionnaire à M. Gilles Leblanc, dont la nomination est proposée par le Président de la République pour la fonction de président de l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires, Paris, 19 mars 2018.

289. Ces déclarations de la DGAC d'une part et du Président de l'ACNUSA d'autre part laissent présager qu'un effort de coopération et de concertation va être mis en place pour que le transport aérien puisse se développer tout en prenant en compte la protection de l'environnement. La FNAM rajoute également que la lutte contre les nuisances sonores est une bataille qui doit être menée sur plusieurs fronts, et qui implique une coopération et une concertation entre les différents acteurs du secteur aéronautique. En effet, il incombe aux constructeurs et aux industriels de concevoir et produire des appareils générant moins de nuisances sonores (réduction du bruit à la source) ; de la même façon qu'il incombe aux compagnies de renouveler leur flotte pour pouvoir bénéficier des progrès entrepris par les constructeurs ; qu'il incombe à l'Etat, aux gestionnaires d'aéroports ou aux collectivités publiques de développer des mesures visant à l'amélioration des infrastructures aéroportuaires et à une gestion plus efficace de l'espace aérien ; ou qu'il incombe également aux contrôleurs aériens et aux pilotes de mettre en place des trajectoires plus optimales pour la réduction des nuisances et une fluidification du trafic.

Chapitre II. Propositions visant à améliorer la performance de l'ACNUSA

290. L'ACNUSA est certes une autorité dont le fonctionnement et les pouvoirs sont admirés en Europe, mais elle comporte également des failles qui troublent son efficacité. Son mécanisme permettant d'infliger des sanctions pénales semble quelque peu s'essouffler devant les enjeux auxquels les compagnies aériennes font face et qui deviennent, par la force des choses, prioritaires. Ainsi, d'autres mécanismes alternatifs sont à envisager pour une meilleure protection des riverains contre les nuisances. Le droit pénal donne à cet égard plusieurs perspectives (Section 2), qui pourraient venir compléter un meilleur travail préventif (Section 1).

Section 1 – Un meilleur travail en amont

291. Avant toute chose, « restaurer la confiance entre les acteurs, les institutions et les riverains des aérodromes »¹⁸⁵ devrait être une priorité selon Blais BRYNJOLF. Cela se traduit notamment par une augmentation de la transparence entre les riverains et les transporteurs aériens à travers une information simplifiée et accessible, l'instauration de dialogues et d'une écoute qui soient constructifs, des engagements réciproques et des compromis permettant aux deux parties de se sentir comprises et non pas lésées.

¹⁸⁵ *Op. cit* n°73. p.398.

292. Contrairement à beaucoup d'idées reçues, l'émission de nuisances sonores n'est pas du seul fait des exploitants aériens. Certes, ce sont les principaux acteurs concernés puisque ce sont eux qui font physiquement voler les appareils, mais n'oublions pas que ces appareils n'existeraient pas sans constructeurs et ne voleraient pas sans les infrastructures nécessaires ni les autorisations des autorités. La conduite d'activités de transport aérien nécessite la collaboration de nombreux acteurs. Ne serait-ce pas injustifié voire même inégal de faire reposer toute la responsabilité sur les compagnies aériennes, qui finalement remplissent une mission de service public et qui contribuent au développement économique du pays ?
293. Les compagnies aériennes sont au bout de la chaîne de responsabilité et sont donc en ligne de mire quand il s'agit de sanctionner les nuisances sonores. Cependant, elles sont souvent obligées de composer avec les éléments dont elles disposent et parfois un manque d'efficacité de la part des autres acteurs du secteur se répercute directement sur leur activité.
294. Envisager un travail coopératif et un partage des responsabilités entre les différents acteurs du secteur aéronautique permettrait donc d'alléger le fardeau des compagnies aériennes, qui pourraient ainsi récolter des ressources leur permettant d'investir dans le développement durable et la protection de l'environnement.
295. Par ailleurs, les compagnies sont soumises à la Taxe sur les Nuisances Sonores Aériennes (TNSA) sur certains aéroports. Elles versent donc d'ores et déjà des sommes d'argent permettant d'insonoriser les logements proches des aéroports. Cependant, une partie de cet argent est reversé au budget général de l'Etat. De même, les amendes prononcées par l'ACNUSA sont reversées au Trésor Public, alors qu'elles pourraient être utilisées pour mettre en place des actions limitant les nuisances.
296. L'instauration d'un système de subvention pour inciter les compagnies à renouveler leur flotte pourrait notamment contribuer grandement à la réduction des nuisances, surtout dans la mesure où le renouvellement de la flotte est une des solutions proposées aux compagnies aériennes pour diminuer le bruit à la source. Cependant, cette mesure est à nuancer. D'une part, un aéronef est extrêmement coûteux et nécessite un fort investissement auquel toutes les compagnies ne peuvent pas répondre, et d'autre part, cela soulève la problématique du recyclage de l'avion en « fin de vie ». Les nuisances sonores ne peuvent pas et ne doivent pas négliger toutes les autres considérations environnementales. Il serait fortement paradoxal de demander aux compagnies aériennes de changer leur flotte pour réduire les nuisances, mais

ainsi de générer une forte pollution avec ces appareils qui ne pourraient pas être réutilisés. Ainsi, avant d'inciter le renouvellement des flottes des compagnies, il serait judicieux d'analyser les conséquences de ces changements et de pouvoir identifier quelle deuxième « vie » donner aux appareils. A cela il convient d'ajouter qu'au regard de la croissance majeure dans le nombre d'aéronefs depuis plusieurs années, il ne s'agirait pas de recycler une centaine d'appareils, mais plutôt des milliers. En a-t-on les moyens ?

297. De même, la mise en place d'infrastructures particulières sur les plateformes les plus actives et le déploiement d'outils d'insonorisation permettrait d'une part, de montrer aux riverains que les moyens nécessaires sont mis en œuvre pour satisfaire leurs besoins et d'autre part, d'instaurer une collaboration entre les acteurs dans la lutte contre les nuisances.
298. Mais le travail en amont ne doit pas être fourni uniquement par les acteurs du transport aérien. Limiter l'urbanisation autour des aéroports est ainsi fondamental et contribue grandement à réduire le nombre de personnes affectées par les nuisances.
299. Tous ces moyens développés en amont pourraient ainsi restaurer la confiance entre les acteurs et rendrait la problématique des nuisances un objectif commun.

Section 2 – S'inspirer du Droit Pénal

300. La procédure de sanction devant les AAI est calquée sur le modèle du droit pénal. Or, de nombreuses évolutions peuvent être relevées en droit pénal, notamment au sujet des différentes sanctions infligées.
301. Si historiquement, l'amende et la peine d'emprisonnement ont été l'apanage du droit pénal, peu à peu le système répressif se tourne vers des solutions alternatives, à but pédagogique, préventif et de sensibilisation et visant essentiellement à réintégrer le mis en cause dans la société. Toutes sortes de peines aménagées existent désormais et nous pouvons donc nous demander si en matière de nuisances sonores aériennes, une alternative plus efficace pourrait être mise en place.
302. La sanction pécuniaire a certes un rôle dissuasif, mais envisager d'autres méthodes plus pédagogiques, telles que des colloques, des sessions de sensibilisation, ou une coopération de l'autorité avec les compagnies aériennes pour les aider à limiter les nuisances émises pourrait s'avérer plus efficace.

303. En effet, l'étude des travaux de l'ACNUSA et le nombre conséquent de manquements relevé permet de douter de la réelle efficacité de sa mission. La nécessaire protection de l'environnement et des riverains doit pénétrer l'esprit des transporteurs aériens afin qu'elle devienne une de leurs préoccupations et non plus une de leurs contraintes. En usant et abusant de la sanction administrative, les tensions entre transporteurs et riverains s'alimentent et celle-ci devient alors contre-productive.
304. Certes, le mécanisme de sanction doit être conservé puisque, comme en droit pénal, certains faits sont suffisamment graves pour la requérir. Cependant, peut être devrait-il intervenir en dernier ressort.

Conclusion

306. Julien BETAILLE, Maître de conférences à l'université Toulouse 1 Capitole, loue l'efficacité du contrôle des nuisances aéroportuaires opéré par l'ACNUSA dans son article intitulé « Le contrôle des nuisances aéroportuaires, un modèle à reproduire pour le droit de l'environnement ». En effet, il parle de l'environnement comme d'un « droit finaliste : il poursuit un objectif déterminé, la protection de l'environnement ».¹⁸⁶ Selon lui, deux techniques du droit de l'environnement permettent de limiter l'impact sonore, à savoir, la réduction de la vulnérabilité aux risques de nuisances en maîtrisant l'urbanisation au voisinage des aéroports ainsi que la réduction du bruit et de la pollution à la source, c'est-à-dire, la mise en place d'aéronefs plus performants d'un point de vue écologique. Nous pouvons affirmer que l'ACNUSA bataille pour que la protection de l'environnement et des riverains soit une obligation de résultat pour les opérateurs du secteur aéronautique et non pas une obligation de moyens. Ainsi, une difficulté d'exploitation ne suffit pas à justifier un manquement aux règles de protection contre les nuisances. Seuls les actes nécessaires à la sécurité du vol permettent de déroger à cette exigence de protection environnementale.
307. Face à l'accroissement considérable du transport aérien annoncé pour les années à venir, la question de l'avenir des compagnies aériennes et leur interaction avec l'ACNUSA se pose. Cette dernière a affirmé sa volonté de doubler à nouveau le montant des amendes qu'elle inflige, passant ainsi à des sanctions pouvant atteindre 80 000 euros pour les infractions de nuit et 40 000 euros pour les manquements commis de jour. L'ACNUSA semble donc vouloir jouer la carte de la dissuasion pour atteindre son objectif de prévention des nuisances. Or, comme nous avons pu l'exposer précédemment, face aux nombreuses contraintes des compagnies aérien, plus particulièrement les compagnies européennes, les considérations environnementales ne trouvent pas une place prioritaire dans leur activité.
308. Lors d'une conférence donnée le 2 juillet 2019 par Denis GELY, expert acoustique et membre de l'association 3AF (Association Aéronautique Astronautique de France), sur le thème « Le bruit du transport aérien : vers des avions plus silencieux et des nuisances sonores mieux maîtrisées », il a pu être mis en avant une étude qui démontre que pour un même niveau de bruit, c'est-à-dire un phénomène physique identique, le bruit est perçu comme étant plus gênant en 2010 qu'en 2001. L'hypothèse a alors été émise que cette perception de la gêne

¹⁸⁶ J. Betaille, Maître de conférences UT1, Le contrôle des nuisances aéroportuaires, un modèle à reproduire pour le droit de l'environnement, *Revue de droit et ville*, n°82, 2016, pp 45-71.

provient de facteurs non acoustiques : la conviction que le bruit pourrait être évité ; le sentiment des riverains qu'ils sont abandonnés ; leur absence de confiance dans le discours des autorités.¹⁸⁷ Toutes ces considérations d'ordre social permettent donc d'affirmer qu'il existe une réelle nécessité d'impliquer les riverains dans la procédure de lutte contre les nuisances, notamment en leur délivrant une information claire, une transparence des méthodes appliquées et une explication sur les difficultés rencontrées par les opérateurs aériens.

309. Plusieurs associations travaillant dans la réduction des nuisances sonores relèvent de nouveaux défis. Le projet ANIMA lancé par l'association 3AF et financé dans le cadre du programme de recherche et d'innovation H2020 de l'Union européenne, vise à réduire la gêne perçue et non pas le bruit de l'avion. En effet, pour arriver à l'objectif de réduire de 15 dB le bruit des avions d'ici 2050, Denis GELY affirme qu'il faudrait « une rupture technologique ».¹⁸⁸ Ainsi, après de nombreux efforts portés sur la réduction du bruit à la source, celle-ci commence à atteindre ses limites, entraînant le besoin de recourir à de nouvelles méthodes de réduction des nuisances.
310. A l'heure où les riverains d'aéroports se sentent abandonnés dans ce combat face à la pollution sonore, l'instauration d'un dialogue entre les autorités, les transporteurs et les riverains pourrait s'avérer porteur et ainsi diminuer la perception de gêne ressentie par les riverains mais également contribuer à une meilleure implication des compagnies dans la lutte contre les nuisances.
311. Face à l'accroissement du trafic aérien mondial, il devient important d'envisager la mise en place une action efficace répondant aux besoins des riverains. Si une grande partie de la perception de gêne provient des facteurs non acoustiques, il pourrait être envisagé de jouer la carte de la sensibilisation et du dialogue afin que la lutte contre les nuisances puisse devenir un objectif commun à tous les acteurs du secteur aéronautique.
312. Récemment, l'idée d'une proposition de loi visant à supprimer toutes les lignes aériennes radiales domestiques vers des villes qui sont suffisamment bien desservies par le TGV, pour limiter l'impact environnemental a été émise. En réalité, cela reviendrait à supprimer toutes

¹⁸⁷ *OP. cit. n°23*

¹⁸⁸ *Ibidem*

les liaisons majeures en France. Ceci illustre à nouveau la volonté de protéger l'environnement alors que dans un tel cas, il s'agirait d'une régression économique majeure.

Bibliographie

I. Traités, manuels et recueils

A. Cappello, Maître de Conférences à l'Université de Bourgogne, *Autorités administratives indépendantes*, oct. 2016, Répertoire de droit pénal et de procédure pénale

AV. de Château Thierry, N. Rallo, La maîtrise des nuisances sonores sur les aéroports européens, *La Documentation française*, 1998

J. Betaille, Maître de conférences UT1, *Le contrôle des nuisances aéroportuaires, un modèle à reproduire pour le droit de l'environnement*, *Revue de droit et ville*, n°82, 2016.

JM. Sauvé, Conseil d'Etat – Etudes et documents de Conseil d'Etat, fondé par René Cassin, 2011.

M.Moliner-Bubost, Maître de conférences à l'Université Jean-Moulin - Lyon 3, "Synthèse - Lutte contre les nuisances sonores", *JCl. Concurrence - Consommation - Synthèse - Droit de l'Union européenne de la concurrence : ententes, abus de domination, concentrations*, Juin 2018

Pouvoir de sanction de l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA), *Document Revue de droit des transports n°3*, Avril 2007, comm.69

S. Braudo, Conseiller honoraire à la CA de Versailles, *Dictionnaire du droit privé*

II. Thèses et mémoires

B. Brynjolf, L'ACNUSA et la maîtrise des nuisances sonores aéroportuaires - Contributions aux droits de l'environnement et du transport aérien, Thèse de l'Université de Toulouse en Droit, 2011.

III. Conventions et normes internationales et européennes

Commission Européenne, *La politique future de lutte contre le bruit*, Livre vert de la Commission Européenne, 4 nov. 1996.

Commission européenne, Rapport au Parlement européen et au Conseil, *Sur la mise en œuvre de la directive relative au bruit dans l'environnement conformément à l'article 11 de la directive 2002/49/CE*, 30 mars 2017.

Directive 2002/49/CE relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement, Parlement européen et Conseil, 25 juin 2002.

OACI, Annexe 16 : Classification acoustique des aéronefs

IV. Codes, lois et projets de lois

Article 16 de la Loi n°92-1444 du 31 décembre 1992 relative à la lutte contre le bruit (disposition abrogée par l'Ordonnance n°2000-914 du 18 septembre 2000 – art 5 (V) JORF 21 septembre 2000

Article 1609 quater viciés A, Code général des impôts

Article 227-4 du Code de l'Aviation Civile

Article 9 alinéa 1 de la Loi n°2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes

Article L571-15 Code de l'environnement

Articles L6361-1 et suivants du Code des Transports

Assemblée Nationale, *Rapport n°1739 : rapport fait au nom de la Commission de la Production et des Echanges sur le projet de loi, adopté avec modifications par le Sénat en deuxième lecture, portant création de l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires*, par Jean-Pierre Blazy, 23 juin 1999

Sénat, Commission des Affaires Economiques, *Rapport 430 : Projet de loi sur l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires*, par Jean-François Legrand, 16 juin 1999.

Sénat, Commission des Affaires Economiques, *Rapport n°204 : Projet de loi relatif à l'environnement sonore aéroportuaire*, présenté par Jean-François Legrand, 9 fév. 1999.

Sénat, Session ordinaire, n°8 : *Projet de loi portant création de l'autorité de contrôle technique de l'environnement sonore aéroportuaire*, présenté par Jean-Claude Gayssot, 8 oct. 1998.

V. Articles et notes d'information

A. Chesneau, « France/ ACNUSA : Les compagnies aériennes gagnent une nouvelle bataille », 13 juillet 2018.

A. Chesneau, « Le Conseil Constitutionnel censure le pouvoir de sanction de l'ACNUSA », 27 nov. 2017

A. Roy, Institut Français de l'Environnement, « La sensibilité des français à leur environnement de proximité » n°85, août 2003.

ACNUSA, Fiche sur la situation sonore à Paris – Charles-de-Gaulle, janvier 2019

Air Transport Action Group, « L'aéronautique : un moteur pour l'économie mondiale et un acteur du développement durable », juin 2017.

B. Mercadal, « Navigation aérienne », octobre 2000 (actualisation juin 2016)

C. Bouland, G. Dellisse, J. de Villiers, 2. *Notions acoustiques et indices de gêne*, Les données de l'IBGE: "Bruit - Données de base pour le plan" (mis à jour en mars 2018)

C. Lepage, « Le dossier des nuisances aériennes », *Huglo-Lepage Avocats*

Dalloz, Autorité administrative indépendante, septembre 2018 [fiche d'orientation]

E. Claudius-Petit, « Pour un plan national d'aménagement du territoire », 1950

Environnement et aéroports – Le Plan d'Exposition au Bruit (PEB) d'un Aérodrome, *note d'information n°2*, Service Technique des Bases aérienne, 2^{ème} édition août 1998.

L'OBS, « Roissy : la construction de la 4^e piste continue », juillet 2000

Le Monde, R. Belleret, « M.Gayssot autorise la construction de deux nouvelles pistes à Roissy », sept. 1997

M. Moliner-Dubost, « Synthèse – Lutte contre les nuisances sonores », *JCI*, extrait de Concurrence-Consommation, Droit de l'Union européenne de la concurrence : ententes, abus de domination, concentration, 11 juin 2018

MA. Frison-Roche, « Pourquoi des autorités de régulation ? » *Le politique saisi par l'économie, Economica*, 2002

Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, « La directive sur le bruit dans l'environnement : plus qu'une obligation, une opportunité », *CIDB*, 5 août 2010.

Ministère de la Transition écologique et solidaire, « Aéroports : restriction environnementales », 12 septembre 2018

Ministère de la Transition écologique et solidaire, « Bruit : organiser l'urbanisation autour des aéroports », 14 octobre 2016

P. Collet, « L'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires tire à boulets rouges sur le ministère de l'Environnement », *Actu Environnement*, L'actualité professionnelle du secteur de l'environnement, 3 juin 2018.

S. Casalonga, Advocnar, « 10 ans de hauts et de bas pour l'ACNUSA », sept. 2009 – JDLE

S. Ferrari « Fin de partie pour le cumul de sanctions administratives en matière de régulation économique ? », 1^{er} mars 2017.

Service technique des bases aériennes, *Le plan d'exposition au bruit d'un aéroport*, note d'information n°2, 2^{ème} édition août 2008

VI. Commentaires de jurisprudence

Cour administrative d'appel de Paris, 1^{ère} chambre, Arrêt n°14PA02370 du 3 décembre 2015.

Conseil Constitutionnel, Décision n°2017-675 QPC du 24 novembre 2017.

Conseil d'Etat, 1^{re} et 6^e chambre., 16 décembre 2016, no 390234, Groupement d'employeurs Plusagri, *Recueil Lebon* (Annulation CAA Marseille, 17 mars 2015), S. Monchambert, rapp.; J. Lessi, rapp. publ.

Conseil d'Etat, 4^e et 5^e sous-section, 18 mars 2015, n°373-158, P. Graveleau, Sanction administrative : disposition applicable.

Conseil d'Etat, 5 décembre 2005, n°270-424, *Petites fiches* – n°157, p.14, août 2006, Conclusions de Madame Isabelle de Silva

Conseil d'Etat, 6 février 1987, *RFD aérien* 1987, p.56

Conseil d'Etat, 7 décembre 2005, n°270-424, Société RYANAIR c/ Min. des Transports, *Bulletin du Droit de l'Environnement Industriel*, n°3, 1^{er} mai 2006, commentaires J.C. Beaujour, Docteur en droit LLM, avocat associé HOBSON, Paris

Conseil d'Etat, 7 décembre 2005, n°270424, Société RYANAIR c/ Min. des Transports, commentaires J.C. Beaujour « Lutte contre les nuisances sonores dans le secteur aérien : bataille environnementale ou bataille commerciale ? », 1^{er} mai 2006.

Conseil d'Etat, Section du contentieux, 2^{ème} sous-section, Décision n°290567 du 31 janvier 2007

Conseil d'Etat, Section du contentieux, 31 janvier 2007, n°290567, *Bulletin du Droit de l'Environnement Industriel* n°9, 1er Juin 2007, commentaires J.C. Beaujour, Docteur en droit LLM, avocat associé HOBSON, Paris

Cour de Justice de l'Union Européenne, arrêt Sturgeon, 19 nov. 2009

VII. Rapport public et textes officiels

ACNUSA, Rapport annuel, 2004.

ACNUSA, Rapport annuel, 2008.

ACNUSA, Rapport annuel, 2013.

ACNUSA, Rapport annuel, 2019.

Assemblée Nationale, *Déchets, pollution et nuisances (Aéroports. Bruits. Travaux d'insonorisation. Aides aux riverains)*, Question n°57349, 17 juin 2014, JO 23 sept. 2014, p.8122.

Assemblée nationale, Rapport d'information n°3580 : *déposé en application de l'article 145 du Règlement par la Mission d'information sur les nuisances aéroportuaires, présenté par Jaques Alain Bénisti et Christophe Bouillon*, 16 mars 2016.

Assises nationales du transport aérien, *Nuisances sonores et pollution atmosphérique : concerter, prévenir, agir !* mai 2018

Boeing, Commercial aviation market forecast 2013-2032

Consultation publique sur le projet d'arrêté modifiant l'arrêté du 24 avril 2006 portant restriction d'exploitation de l'aérodrome de Nantes-Atlantique

DGAC, Rapports annuels

OMS, Lignes Directrices relatives au bruit dans l'environnement dans la Région européenne, Résumé d'Orientation OMS 2018- Lignes directrices publiées par le Bureau régional de l'OMS pour l'Europe.

VIII. Etudes

Bruitparif, Effets sanitaires du bruit dans l'environnement : L'OMS revoit ses exigences à la hausse, Saint-Denis, 12 oct. 2018.

CCI Aquitaine, Etude d'impact économique des aéroports Bordeaux Mérignac, Biarritz Anglet Bayonne, Pau Pyrénées, Bergerac Dordogne Périgord, Janv. 2015.

UTOPIES, Etude d'impact socio-économique des aéroports Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly et Paris-Le Bourget, Rapport 2017.

W. Babish, « The noise/stress concept, risk assessment and research needs », Noise Health, 2002

World Health Organization, Regional Office for Europe, "Burden of disease from environmental noise – Quantification of healthy life years lost in Europe", 30 mars 2011

IX. Conférences et Interviews

Europe 1, Aéronautique : les avions vont devenir beaucoup moins bruyants, 13 oct. 2017 [Podcast]

G. Sebaoun, Assemblée Nationale, Question n°56462, du 03 juin 2014. Déchets, pollution et nuisances (aéroports. Nuisances sonores. Groupes auxiliaires de puissance. Réglementation), JO 5 août 2014.

J.C. Gayssot, Ministre de l'équipement, des transports et du logement [discours devant le Sénat], 22 juin 1999

Maître M. BOUCTIN, Cabinet HFW – entrevue téléphonique, août 2019

ONERA – D. Gély, Le bruit du transport aérien : vers des avions plus silencieux et des nuisances sonores mieux maîtrisées, 2 juillet 2017, à Paris.

Questionnaire à M. Gilles Leblanc, dont la nomination est proposée par le Président de la République pour la fonction de président de l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires, Paris, 19 mars 2018.

X. Site internet

ACNAW : www.acnaw.be

ACNUSA : www.acnusa.fr

Actu Environnement : www.actu-environnement.com

ADEME : www.ademe.fr

Air Journal : www.air-journal.fr

Assises du Transport Aérien : www.assisesdutransportaerien.gouv.fr

Bruit Paris : www.bruitparif.fr

CAA : www.caa.co.uk

CidB : www.bruit.fr

DGAC : www.ecologique-solidaire.gouv.fr

FNAM : www.fnam.fr

IATA : www.iata.org

KLM : www.klmtakescare.com

L'internaute : www.linternaute.com

Larousse : www.larousse.fr

Le Parisien : www.leparisien.fr

OACI : www.icao.int

Portail vie publique : www.vie-publique.fr

XI. Cours théoriques

Cours de JF. Guitard, Gestion des aéroports, IFURTA, 2019

Cours de V. Brun, Economie du Transport aérien, IFURTA, 2018.

Intervention d'A. Pillan, Le contexte réglementaire, la contribution de l'aviation à la lutte contre le changement climatique, IFURTA, 2017.

Intervention de JM. Bara, Développement Durable Engagement des transporteurs aériens, IFURTA, 2017.

Intervention de L.Lassagne, La politique de développement durable des aéroports de Lyon, IFURTA, 2017.

Intervention L. Bodossian, Aviation – Aéroport – environnement Le point de vue des riverains une perspective européenne, IFURTA 2017.

Table des matières

Remerciements	2
Sommaire	3
Table des abréviations et des sigles utilisés	4
Introduction	5
I. Le Transport aérien comme un puissant atout économique	6
a. Définition et chiffres du transport aérien	6
b. Notions économiques	7
II. La problématique des nuisances sonores	10
a. Evolution de la réglementation en matière environnementale	10
b. Définition du bruit et de la gêne	11
c. Chiffres du transport aérien	15
III. L'Équilibre entre le développement économique et la protection de l'environnement et ses riverains	18
Partie I : Présentation de l'Autorité de Contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA)	19
Titre I. Le contexte de la création de l'ACNUSA	19
Chapitre I. L'étude comparée des dispositifs de lutte contre les nuisances sonores aéroportuaires	19
Section 1 – L'évolution historique de l'ACNUSA	19
I. Le contexte historique	19
II. Le choix d'une autorité administrative indépendante (AAI)	21
III. La création de l'ACNUSA	23
Section 2 – Les autres systèmes européens de lutte contre les nuisances sonores aéroportuaires	26
IV. Des modèles européens d'autorité de régulation	29
Chapitre II. La création d'une AAI : Sa composition et son organisation	32
Section 1 – Les lignes directrices du fonctionnement de l'ACNUSA	33
I. Les grands principes gouvernant l'autorité	33
a. L'indépendance	33
b. L'impartialité	35
c. La transparence	37
II. Les objectifs de l'autorité	37
Section 2 – La composition de l'autorité	39
Titre II. Les missions et pouvoirs de l'ACNUSA	44
Chapitre I. Une mission de protection contre les nuisances : des mesures préventives et correctives	44
Section 1 - Les compétences générales de l'ACNUSA pour tous les aéroports civils français	44
I. Un pouvoir de recommandation	45
II. Un pouvoir d'alerte et de contrôle	46
III. Un pouvoir d'investigation	47
Section 2 - Les compétences spécifiques sur les principaux aéroports	48
I. Les mesures pour protéger les riverains	49
a. Les plans d'exposition au bruit : action préventive	49
b. Les aides à l'insonorisation à travers le Plan de Gêne Sonore (PGS) : action corrective	52
II. Des mesures de restriction pour les aérodromes et les transporteurs	56
a. Les Restrictions de vols	56
b. Les mesures liées à la trajectoire des aéronefs	58

c. Limitation des opérations au sol	59
Chapitre II. Un pouvoir de sanction administrative à but dissuasif	60
Section 1 – La procédure de sanction administrative applicable	60
I. Les faits constitutifs du manquement	61
II. La phase écrite : la préparation du dossier d’instruction	63
III. La phase orale et la délibération	65
Section 2 : La contestation de l’efficacité du système : une amende dissuasive ?	72
Partie II : Les sanctions administratives infligées aux compagnies aériennes	76
Titre I. Une procédure qui s’inspire du droit pénal	76
Chapitre I. L’application des grands principes du droit pénal	77
Chapitre II. Contestation de la sanction : Les voies de recours pour les compagnies aériennes	83
Section 1 – Droit de saisir le Juge Administratif	83
Section 2 – L’éventualité de nouvelles voies de recours	85
Titre II. Une procédure qui comporte des limites	87
Chapitre I. L’existence de conflits d’intérêts	88
Section 1- Un conflit d’intérêts pour les compagnies aériennes	88
Section 2 - Un conflit d’intérêt décelable entre le développement économique et la protection de l’environnement et des riverains	91
Chapitre II. Propositions visant à améliorer la performance de l’ACNUSA	94
Section 1 – Un meilleur travail en amont	94
Section 2 – S’inspirer du Droit Pénal	96
Conclusion	98
Bibliographie	101
Table des matières	107
Annexes	