

Synthèse de la consultation du public portant sur le projet de décret relatif à l'enquête publique préalable à une modification de la circulation aérienne de départ et d'approche aux instruments pour les aérodromes mentionnés au I de l'article 1609 quater vicies A du code général des impôts.

1. Objet et modalités de la consultation

En application de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement, le projet de décret relatif à l'enquête publique préalable à une modification de la circulation aérienne de départ et d'approche aux instruments pour les aérodromes mentionnés au I de l'article 1609 quater vicies A du code général des impôts a fait l'objet d'une consultation publique du 5 au 26 octobre 2020.

Le projet de décret soumis à la consultation vise à modifier et à clarifier certaines des conditions d'ouverture et de déroulement de l'enquête prévues par l'article R. 227-7 du code de l'aviation civile. Cet article détaille les caractéristiques que doit présenter une modification de procédure de circulation aérienne pour entrer dans le champ de l'obligation de mener une enquête publique et précise également les communes sur le territoire desquelles doit se dérouler l'enquête publique.

Les modifications réglementaires apportées par ce projet de décret consistent à :

- élargir l'obligation de l'enquête à toute modification portant sur un ensemble de procédures dont un segment commun est très utilisé, même si chacune des procédures individuelles est peu utilisée ;
- ne pas soumettre à enquête publique des modifications portant sur des procédures de circulation aérienne très peu utilisées ;
- pour apprécier l'importance de la modification envisagée, prendre en compte :
 - l'ensemble des avions turboréacteurs et turbopropulseurs utilisant la procédure à modifier ;
 - le volume moyen d'utilisation de la procédure lorsque celle-ci est pleinement utilisée (et non le volume d'utilisation moyen annuel) ;
 - la densité de survol au-dessus des zones nouvellement survolées ;
- pour le choix des communes où se déroule l'enquête publique, prendre en compte :
 - l'ensemble des communes impactées avant ou après le projet et qui sont soumises à des variations de conditions de survols (et non les seules communes nouvellement survolées comme actuellement prévu par la réglementation) ;
 - un nombre minimal d'expositions à un niveau sonore d'origine aéronautique avant ou après la modification de la procédure, pour ne consulter que les communes réellement impactées.

Ces évolutions devraient aboutir à une ouverture plus fréquente des enquêtes publiques et permettront de mieux informer les habitants des communes réellement impactées par la modification.

2. Nombre total d'observations reçues

A l'issue de cette consultation, 164 observations ont été déposées sur le site www.consultations-publique.developpement-durable.gouv.fr. Ces commentaires émanent de particuliers ou d'associations (et collectifs associatifs).

Par rapport à l'objet de la consultation, les 164 commentaires se répartissent de la façon suivante :

- 75 relèvent de considérations trop générales et/ou sans lien direct avec l'objet de la consultation,
- 77 portent bien sur le projet d'arrêté et appellent à ce titre à des réponses, qui sont présentées au point 3,
- 12 relèvent une opposition de principe à la démarche de consultation du public.

Ainsi, près de la moitié des commentaires porte sur des thèmes plus généraux ou en dehors du champ du seul projet de décret soumis à cette consultation et ne pourra, à ce titre, pas faire l'objet d'une réponse dans la synthèse ci-après.

Parmi ceux-ci, certains commentaires sont en relation directe avec des préoccupations locales propres à des aérodromes spécifiques (Toulouse-Blagnac, Nantes-Atlantique et Bâle-Mulhouse) et sont sans rapport direct avec l'objet de la consultation. Il s'agit notamment de critiques liées à des modifications de procédures de circulation aérienne qui ont fait par ailleurs l'objet de consultations.

Il convient également de noter que les auteurs de certains commentaires associent à tort l'objet de la présente consultation, qui porte exclusivement sur les conditions de déclenchement et d'organisation territoriale d'une enquête publique, avec le contenu du dossier d'enquête ou, plus généralement, sur les conditions dans lesquelles les études d'impact de la circulation aérienne devraient être réalisées (indicateurs, niveaux de seuils, impacts sur les PEB et PGS), ce qui est en fait hors sujet car ne relevant pas de ce projet de texte.

Enfin, d'autres commentaires expriment leur mécontentement général contre les nuisances sonores liées à l'activité aérienne.

Les confusions avec d'autres dispositifs réglementaires existants (plan d'exposition au bruit – PEB – et plan de gêne sonore – PGS), qui ressortent de certains commentaires, seront évoquées dans la réponse présentée au point 3, même s'ils doivent également être considérées comme hors du champ du projet.

3. Synthèse et prise en compte des observations du public

Une synthèse des thèmes abordés dans les 77 commentaires figure ci-après, accompagnée des réponses qui y sont apportées.

a. Sur les critères de déclenchement d'une enquête publique et la consultation du public

Plusieurs commentaires soulignent l'avancée dans la prise en compte de la réalité des populations proches des aéroports, en particulier dans la sélection des communes qui feront partie de l'enquête publique. En effet le projet présenté prévoit que les enquêtes publiques s'adressent désormais aux communes dont les populations connaissent une variation des conditions de survol, et non plus uniquement celles nouvellement survolées.

Pour autant, il est relevé principalement les thèmes suivants :

- 1) Sur le cumul des nuisances : des contributeurs déplorent que les nuisances cumulées ne soient pas prises en compte, et demandent une clarification des critères pour le cas des zones soumises à plusieurs trajectoires, dont uniquement certaines sont modifiées ;
- 2) Sur les seuils concernant l'aérodrome (nombre total de mouvements ou utilisation de la piste) : des contributeurs déplorent que les aérodromes dont l'utilisation par piste est inférieure à 10 000 mouvements par an soient écartés de ce projet de modification réglementaire ou qu'un taux minimal d'utilisation de piste soit pris en compte ;
- 3) Sur la définition des critères de déclenchement : des contributeurs déplorent la prise en compte d'un flux moyen plutôt que maximal, d'autres regrettent qu'une limite à 2000 m soit considérée, d'autres encore déplorent qu'un traitement nocturne différencié ne soit pas proposé ou encore que les variations sur les PEB et/ou PGS ne soient pas considérées comme le déclencheur principal (voire unique) ;
- 4) Sur les indicateurs acoustiques utilisés : des contributeurs suggèrent de se référer à des indicateurs et seuils acoustiques préconisés par l'OMS.

Réponses : *En préambule, il est important de rappeler que l'article L.6362-2 du code des transports prévoit qu'un changement de procédure de circulation aérienne fait l'objet d'une enquête publique lorsque les modifications à l'étude sont importantes et permanentes et qu'elles concernent un aéroport français parmi les plus fréquentés. Dans cet esprit, les critères de déclenchement d'une enquête publique définis par l'article R.227-7 du code de l'aviation civile, qui seraient modifiés par le projet de décret, ont pour objet de caractériser les modifications identifiées comme importantes pouvant justifier l'organisation d'une enquête publique. Pour cela, il est nécessaire de distinguer les flux de trafic aérien déclencheurs d'une enquête publique en fonction à la fois de la fréquence des survols, et des changements en termes de zones survolées.*

1) Sur le cumul des nuisances :

Le projet de décret, contrairement aux dispositions actuellement en vigueur, propose justement la prise en compte du cumul du nombre de mouvements si plusieurs flux modifiés partagent une portion commune. D'autre part, l'étude d'impact environnemental réalisée et mise à disposition dans le cadre d'une enquête publique prend également en compte le cumul des nuisances (impact des flux modifiés et de ceux inchangés). Il peut donc être répondu favorablement aux commentaires exprimés.

2) Sur les seuils concernant l'aérodrome (nombre total de mouvements ou utilisation de la piste) :

- *Nombre total de mouvements : La définition des aérodromes concernés est fixée au niveau législatif (cf. article L. 6362-2 du code des transports) et ne peut relever du présent décret. Cependant, sur le fond, la définition actuelle, qui vise les aéroports tels que mentionnés au I de l'article 1609 quater viciés A du code général des impôts, traduit de manière transparente ce qu'est un aéroport parmi les plus fréquentés en France, avec comme critère celui d'une quantité de trafic d'au moins 20 000 mouvements d'avions de plus de 20 tonnes par an. Ainsi, les aérodromes actuellement concernés sont Bâle-Mulhouse, Beauvais-Tillé, Bordeaux-Mérignac, Lille-Lesquin, Lyon-Saint-Exupéry, Marseille-Provence, Nantes-Atlantique, Nice-Côte d'Azur, Paris-Charles de Gaulle, Paris-Le Bourget, Paris Orly et Toulouse-Blagnac.*
- *Utilisation minimale de la piste : Des commentaires portent précisément sur la notion rappelée ci-après.*

Texte en projet :

« - la procédure à créer ou à modifier doit être associée à une piste qui est utilisée, lors de l'année civile de référence, pour au moins dix pour cent du nombre total de départs et d'arrivées de l'aérodrome concerné ».

Cette disposition vise, sur les principaux aéroports concernés par ce projet de décret, à ne pas considérer comme pertinente l'organisation d'une enquête publique pour des modifications ou créations de procédures de circulation aérienne à partir de pistes très peu utilisées ou de façon très exceptionnelle par rapport aux conditions standards d'exploitation des aéroports. A titre d'exemple, il s'agit des pistes sécantes aux pistes principales à Paris-Orly, Bordeaux-Mérignac et Bâle-Mulhouse - pistes qui peuvent être utilisées notamment par vent fort (piste 20 à Paris-Orly par exemple) ou lors de périodes de travaux ou de maintenance.

Les procédures associées à ces pistes, qui sont très peu utilisées ou de façon très exceptionnelle par rapport aux conditions standards d'exploitation de l'aérodrome, n'entrent pas dans le champ des modifications visées par l'article L.6362-2 du code des transports qui impactent « de manière significative, les conditions de survol », en raison de leur faible utilisation. Ainsi, pour ces cas, il n'est pas retenu de consultation par la voie de l'enquête publique, mais il sera néanmoins nécessaire de procéder à la consultation des commissions consultatives de l'environnement (CCE) et de l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA).

3) Sur la définition des critères de déclenchement :

- *La notion de flux moyen plutôt que celle de flux maximal privilégiée dans le texte proposé est en phase avec l'idée directrice rappelée en préambule et fixée par la loi : déclencher une enquête publique pour des modifications importantes sur des terrains majeurs. Un critère de déclenchement d'enquête publique basé sur une valeur moyenne plutôt que sur une valeur maximale est plus pertinent pour répondre à cet objectif. Ainsi, un flux qui ne dépasse le seuil fixé statistiquement qu'une faible partie du temps ne peut pas être considéré sur le même plan qu'un flux qui, lui, dépasse le seuil fixé statistiquement une grande partie du temps.*

- *La limite de 2000 mètres d'altitude, qui fait l'objet de plusieurs commentaires défavorables, intervient dans la définition du critère dit « surfacique ». Cependant, cette limite figure déjà dans l'article R. 227-7 du code de l'aviation civile en vigueur actuellement et n'est pas introduite par le projet de décret.*

Elle a pour objet de se concentrer sur les zones les plus exposées aux modifications étudiées. En effet, c'est dans cette première tranche d'altitude que les modifications des conditions de survol (impact visuel et sonore) sont les plus significativement ressenties par la population.

De plus, à la différence des dispositions en vigueur, le projet de décret propose désormais de considérer la limite de 2000 m au-dessus de l'aéroport, et pas de 2000 m par rapport au niveau de la mer. Ainsi la même tranche d'espace est considérée pour tous les aéroports concernés, supprimant la distorsion due aux altitudes propres à chaque aéroport.

- *Les commentaires visant à introduire des critères de flux de trafic plus fins que le seul trafic quotidien (critères nocturnes, semaine/week-end, hiver/été, ...) accompagnés de seuils différenciés ne facilitant pas la compréhension des modalités de réalisation d'une enquête publique ne permettrait plus de conditionner l'enquête publique à l'importance du changement envisagé. C'est la raison pour laquelle cette référence à une journée de trafic aérien n'est pas modifiée dans le projet de décret.*

Cependant, que ce soit en application du décret en vigueur ou suivant les termes du projet de nouveau décret, les territoires, riverains et élus concernés par une modification ne justifiant pas d'enquête publique se verront conserver le droit à la consultation et à leur information, à travers des procédures de porter à connaissance, de saisine pour avis de la CCE compétente et de l'ACNUSA. L'information de l'ensemble des parties prenantes est ainsi réalisée sur la base de dossiers d'étude d'impact de la circulation aérienne, en application d'un guide, validé par l'ACNUSA.

- *Des commentaires se sont exprimés mettant en cause l'absence de lien avec les plans d'exposition au bruit (PEB) et les plans de gêne sonore (PGS), en supposant que la modification de procédure de la circulation aérienne ait un impact sur les limites géographiques de ces deux plans. Il est notamment proposé que le critère pour déclencher une enquête publique soit la variation du PEB et/ou du PGS (qu'il conviendrait donc d'étudier systématiquement pour tout changement de procédures de circulation aérienne), voire que si ce critère est rempli, la révision du PEB et/ou du PGS soit ensuite engagée.*

En réponse, il peut être confirmé que l'élaboration des PEB et PGS répond à des textes réglementaires particuliers, textes qui ne sont pas l'objet de la présente consultation. Il peut être néanmoins mentionné que l'élaboration des PEB et des PGS ne tient pas uniquement compte des procédures de circulation aérienne. Interviennent notamment dans l'élaboration des courbes de bruit de ces plans, l'évolution des flottes, les conditions d'utilisation d'un aérodrome, sur une base annuelle, voire pluriannuelle, et l'utilisation d'indicateurs qui prennent en compte trois périodes distinctes de la journée (jour, soirée, nuit) avec pour chacun un coefficient de pénalisation pour la soirée (facteur 5) et la nuit (facteur 10). Il convient de noter que les projets de PEB et de PGS, sont, pour ce qui les concerne directement, objet de processus de concertations et de consultation des instances formelles (CCE et ACNUSA) et qu'ils font aussi l'objet de procédures d'enquête publique. La révision de ces plans répond donc à un processus long, déclenchée par le Préfet, et ne peut être déclenchée automatiquement à la moindre variation d'un des paramètres, notamment pour des enjeux de stabilité et sécurité juridiques.

Par ailleurs, l'idée visant à prendre comme critère une modification des PEB et PGS comme facteur déclenchant l'enquête publique pour les modifications de procédures de circulation aérienne ne peut pas être considérée comme pertinente. Les PEB et PGS traduisent une situation sonore prenant en compte l'intégralité du trafic aérien (arrivées et départs) observé sur l'ensemble des pistes et procédures d'un aéroport. Cet objectif diffère fortement de celui du décret de déclenchement d'une enquête publique soumis à consultation visant à évaluer

l'ampleur de l'impact environnemental d'une modification ou d'une création de procédure de circulation aérienne en se focalisant sur cette dernière. L'approche proposée dans le projet permet, par exemple, l'appréciation de l'impact de la modification d'une procédure d'arrivée sans interférence avec l'impact des procédures de départ qui restent, elles, inchangées, ce qui ne serait pas possible en considérant l'impact sur les plans PEB ou PGS. Au final, la solution proposée en référence aux PEB et PGS conduirait à un déclenchement bien moins fréquent de l'enquête publique pour les modifications de procédures de circulation aérienne, contrairement au projet de texte qui vise justement à un déclenchement plus fréquent qu'actuellement.

4) Sur les indicateurs acoustiques utilisés :

Dans le projet de décret, l'indicateur acoustique proposé pour définir le périmètre géographique dans lequel l'enquête publique est menée a été choisi, par souci de cohérence, de même nature que celle de ceux utilisés dans l'étude d'impact présente dans le dossier d'enquête publique (indicateur événementiel sur seuil de niveau instantané maximum de bruit).

Les seuils volontairement bas (en niveau acoustique et en nombre d'événements) ont été déterminés empiriquement de manière à améliorer, comparé au décret actuel, la pertinence et l'étendue de la sélection des communes concernées par le projet de modification ou de création de procédure de circulation aérienne.

Enfin, il est important également de rappeler qu'en matière de consultation du public, l'article L. 571-13 du code de l'environnement prévoit que la CCE d'un aéroport, visé à l'article L. 112-5 du code de l'urbanisme, soit consultée sur toute question d'importance relative à l'aménagement ou à l'exploitation de l'aéroport qui pourrait avoir une incidence sur l'environnement. Il est donc prévu par la loi que des modifications de procédure sur tout aéroport sont à étudier et présenter au public indépendamment de la réalisation d'une enquête publique. Ainsi, quelle que soit la nature de la modification de procédure de navigation aérienne, les riverains sont consultés pour avis par l'intermédiaire de leurs représentants (élus et associations), lors des CCE.

Par ailleurs, l'article L. 6362-2 du code des transports prévoit pour les principales plateformes aéroportuaires que le bilan de l'enquête publique est porté à la connaissance de la CCE et de l'ACNUSA, qui émettent un avis sur la modification de la circulation aérienne envisagée.

b. Sur le besoin de clarification de la formulation du texte

Certains contributeurs soulignent la nécessité de clarifier la rédaction du paragraphe II de l'article 1^{er} concernant l'aspect cumulatif des critères pour la mise en œuvre de l'enquête publique :

Article 1^{er} - Texte en projet :

« (...) »

II. - L'enquête publique mentionnée à l'article L. 6362-2 du code des transports concerne tout projet de création ou de modification permanente de procédure en dessous de 2 000 mètres par rapport à l'altitude de l'aérodrome considéré qui satisfait aux conditions suivantes :

« 1° La procédure à créer ou à modifier doit être associée à une piste qui est utilisée, lors de l'année civile de référence, pour au moins dix pour cent du nombre total de départs et d'arrivées de l'aérodrome concerné ;

« 2° Le flux moyen sur au moins un segment de procédure à créer ou à modifier est d'au moins trente survols d'avions munis de turboréacteurs ou de turbopropulseurs ;

« 3° La superficie des zones nouvellement survolées du fait de la création ou de la modification de la procédure est supérieure à dix pour cent de la superficie des zones :

- qui étaient survolées avant création ou modification ;

- et dont le nombre ou l'altitude des survols est appelé à varier après création ou

Pour rappel, le décret en vigueur mentionne :

Texte actuel :

« Art. R. 227-7. - La procédure d'enquête publique prévue à l'article L. 227-10 est mise en œuvre pour tout projet de modification permanente de la circulation aérienne de départ et d'approche aux instruments en dessous d'une altitude égale au niveau de vol FL 65, soit 1 981 mètres par rapport au niveau de la mer en conditions standards de température et de pression, lorsque les conditions suivantes sont réunies :

1. Le flux moyen journalier d'utilisation de la procédure projetée de circulation aérienne concerne au moins 30 vols d'avions munis de turboréacteurs;
2. La superficie, après modification, des zones nouvellement survolées de "l'enveloppe des trajectoires est supérieure » à 10 % de la superficie de cette enveloppe avant modification. "L'enveloppe des trajectoires est définie comme la projection au sol dans sa partie terrestre de 95 % des trajectoires des avions munis de turboréacteurs en dessous du niveau de vol FL 65.

Réponse : La mise en œuvre d'une enquête publique est de droit sur les aérodromes visés à l'article L. 6361-6 du code des transports pour tout projet de modification permanente de la circulation aérienne conformément à l'article R. 227-7 du code de l'aviation civile.

Dans le projet de décret, l'ensemble des conditions décrites au paragraphe II de l'article 1^{er} doit être rempli pour le déclenchement d'une enquête publique mentionnée à l'article L. 6362-2 du code des transports.

Comme dans le texte actuel (cf. second encadré ci-avant), le déclenchement d'une enquête publique dépend de la validation cumulée d'un ensemble de critères. La combinaison de ces trois critères permet de ne sélectionner que les modifications de la circulation aérienne qui par leur ampleur nécessitent la mise en place d'une enquête publique, au-delà des procédures de concertation et de consultation déjà réglementairement en vigueur.

Le projet mentionne comme le texte actuel un critère portant sur le nombre de survols (noté (2) dans le projet) dont l'objet est de quantifier l'importance du flux modifié en nombre de survols par journee d'utilisation de la piste et un critère (noté (3) dans le projet) dont l'objet est de quantifier l'évolution surfacique des zones nouvellement survolées.

Le critère d'utilisation minimale de piste (noté (1) dans le projet) est nouvellement introduit dans ce projet. Puisque pour évaluer le critère 2), seules les journées d'utilisation de la piste sont à présent considérées, son objet est d'écarter les pistes très peu utilisées ou de façon très exceptionnelle. En l'occurrence, cette disposition ne concerne, parmi les aéroports concernés, que ceux qui disposent de pistes croisées (Paris-Orly, Bordeaux-Mérignac et Bâle-Mulhouse). Il se justifie pleinement ici car le calcul de la valeur moyenne du nombre de survols est effectué en ne considérant que les journées de l'année où la piste est utilisée et non pas l'ensemble des journées d'une année comme dans le décret en vigueur.

Ce changement a pour conséquence d'augmenter l'occurrence d'une enquête publique en permettant une validation du critère 2) plus fréquente. Par exemple, une piste qui n'est utilisée que 11% du temps (juste au-dessus du seuil mentionné dans le projet) pourra générer une enquête publique contrairement à aujourd'hui où, considérant le taux annuel d'utilisation de la piste, le nombre moyen de survols ainsi calculé sera sous le seuil de 30 et ne validera pas le critère 2).

Ainsi, il est proposé la modification ci-dessous pour clarifier ce point :

Modification de l'article 1^{er} du projet de décret :

« (...)

II. - L'enquête publique mentionnée à l'article L. 6362-2 du code des transports concerne tout projet de création ou de modification permanente de procédure en dessous de 2 000 mètres par rapport à l'altitude de l'aérodrome considéré, lorsque les conditions suivantes sont réunies : (...) »

D'autres contributeurs mentionnent une difficile compréhension du critère dit « surfacique » à savoir :

Texte en projet :

« 3° La superficie des zones nouvellement survolées du fait de la création ou de la modification de la procédure est supérieure à dix pour cent de la superficie des zones remplissant les conditions cumulatives suivantes :

- qui étaient survolées avant création ou modification ;
- dont le nombre ou l'altitude des survols est appelé à varier après création ou modification. »

Pour rappel, le décret en vigueur mentionne :

Texte actuel :

« 2. La superficie, après modification, des zones nouvellement survolées de "l'enveloppe des trajectoires est supérieure » à 10 % de la superficie de cette enveloppe avant modification. "L'enveloppe des trajectoires est définie comme la projection au sol dans sa partie terrestre de 95 % des trajectoires des avions munis de turboréacteurs en dessous du niveau de vol FL 65. »

Réponse : *Il est utile de rappeler que la rédaction proposée est proche de celle actuellement en vigueur (cf. encadrés), la modification portant essentiellement sur un changement d'indicateur (la densité de survol remplace l'enveloppe de trajectoire à 95%). La raison de ce changement d'indicateur est la volonté d'apprécier plus précisément l'ampleur d'un changement sur les zones les plus exposées.*

Comme dans le texte actuel, le projet propose de calculer un rapport de superficie entre l'aire des zones nouvellement survolées après modification (et donc qui n'étaient pas survolées avant modification) et l'aire de la zone géographique survolée avant modification.

Dans le but d'évaluer l'ampleur du changement surfacique au plus près des zones concernées, il est pris soin de ne considérer que les zones géographiques avant/après modification qui voient leurs conditions de survol modifiées : c'est l'objet du second alinéa.

Par exemple, dans le cas du projet Pente douce à Paris-Charles-de-Gaulle, le second alinéa précise de ne pas prendre en compte les portions d'aire de la zone géographique avant et après modification où les conditions de survols ne changeront pas (entre le point d'interception du plan de descente ILS –FAP - et le seuil de toucher des roues) et qui reviendraient à diminuer le rapport de surface.

La rédaction du projet de décret soumis à consultation prévoit de manière explicite l'aspect cumulatif du critère dit « surfacique ».