

JURIBRUIT TOME 2

Lutte contre les bruits autres que de voisinage (édition 2017)



Fiche n° 3 : Lutte contre le bruit des transports aériens

Les dispositifs juridiques de lutte contre les nuisances sonores générées par les transports aériens sont, à la mesure de ces nuisances : nombreux, importants et systématiques. Leur efficacité n'en reste pas moins relative, compte tenu de l'augmentation continue du trafic aérien¹.

¹ Il est passé de quelques millions de passagers en 1950 à 3,3 milliards en 2014, la barre du milliard de passagers ayant été franchie en 1987. L'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (ICAO) estime que le nombre de passagers aériens atteindra les 6 milliards d'ici 2030. Source : <http://transport.sia-partners.com/face-la-croissance-du-traffic-aerien-les-grands-projets-dinfrastructures-des-aeroports>

Il s'agit, dans la mesure du possible et pour l'essentiel, de prévenir le bruit des avions, s'en protéger et réprimer les infractions aux textes concernés.

On verra dans cette fiche synthétique que :

- la **prévention du bruit des avions** passe tant par la certification acoustiques des avions, les restrictions d'exploitation des aérodromes, la réglementation des survols, que la maîtrise de l'urbanisation autour des aérodromes **(I)**.
- la **protection** correspond au dispositif d'aide financière à l'insonorisation des logements riverains des aéroports **(II)** ;
- la **répression** enfin consiste dans la sanction des manquements aux mesures de limitation du bruit des aérodromes **(III)**.

I. Prévention du bruit des avions

A. Certification acoustique des avions

Les avions sont soumis à une certification acoustique permettant de réduire le niveau de nuisances sonores qu'ils génèrent pour les riverains des aérodromes.

La certification acoustique des avions est régie par l'annexe 16 de la convention de Chicago du 7 décembre 1944 relative à l'aviation civile internationale. Celle-ci classe les avions de transport de passagers en quatre chapitres en fonction de leurs performances acoustiques, du plus bruyant (chapitre 1, interdit d'exploitation) au moins bruyant (chapitre 4, créé en 2001 et correspondant aux avions les plus récents).

La norme de bruit prend en compte trois points de certification : le décollage, l'approche et le survol. Elle est exprimée en EPNdB (Effective Perceived Noise decibel). Il s'agit d'une mesure de la gêne pour l'oreille humaine, causée par le bruit des aéronefs, le niveau de bruit perçu et sa durée étant pris en compte.

Afin d'être en conformité avec le droit international et européen, les articles R. 133-1 à R. 133 du Code de l'aviation civile prévoient que les aéronefs de certaines catégories, définies par arrêtés ministériels, ne pourront être utilisés que s'ils sont munis d'un « certificat individuel de limitation de nuisances ». Ce certificat atteste leur conformité, au point de vue du bruit qu'ils produisent, avec le type du même genre ayant obtenu le « certificat type ».

En France, le ministre en charge de l'aviation civile est l'autorité compétente pour fixer, par arrêté, les conditions dans lesquelles l'utilisation des avions relevant de certaines catégories acoustiques peut être limitée ou interdite sur le territoire français ou une partie de celui-ci.

B) Restrictions d'exploitation des aérodromes

Est qualifiée de restriction d'exploitation, une mesure liée au bruit qui limite l'accès à un aéroport ou en réduit la capacité opérationnelle.

Un règlement européen a été adopté le 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 (règl. n° (UE) 598/2014 du Parlement européen et du Conseil 16 avr. 2014 : *JOUE* n° L 173, 12 juin). Le texte, ne s'applique qu'aux aéroports dont le trafic excède 50 000 mouvements d'aéronefs civils par an.

A l'échelle nationale, des restrictions d'exploitation peuvent être imposées par arrêté du ministre chargé de l'aviation civile sur les dix principaux aérodromes français visés au I de l'article 1609 quater viciés A du Code général des impôts (auxquels s'applique la taxe sur les nuisances sonores aériennes, voir ci-dessous).

Les dix aéroports français concernés par cette mesure sont les suivants : Paris-Orly, Paris-Charles-de-Gaulle, Nice-Côte-d'Azur, Marseille-Provence, Toulouse-Blagnac, Bordeaux-Mérignac, Mulhouse-Bâle, Nantes-Atlantique, Strasbourg-Entzheim et Lyon-Saint-Exupéry.

Les restrictions d'exploitation se caractérisent, notamment, par la limitation du nombre de mouvements autorisés, l'interdiction de certains vols, l'aménagement des horaires (couvre-feux) et des trajectoires, ainsi que le relèvement des altitudes de vol à l'approche des zones urbanisées.

La question des vols de nuit constitue, selon l'Autorité de Contrôle des Nuisances Aéroporтуaires (ACNUSA) l'un des principaux enjeux des années à venir. Cette autorité administrative indépendante préconise la mise en oeuvre progressive de restrictions d'exploitation visant, notamment, à limiter le nombre de mouvements ou à fixer des quotas de bruit sur une période nocturne de 7 à 8 heures.

Outre ces restrictions d'exploitations, une réglementation est également applicable en matière de survol, s'agissant, notamment, des hélicoptères et ULM.

C) Réglementation des survols

Le trafic des hélicoptères dans les zones à forte densité de population est réglementé par les articles L. 571-7 et suivants du code de l'environnement. Peuvent ainsi être fixé, le nombre maximal de mouvements d'hélicoptères par plage horaire, par jour, mois, saison et année, ainsi que les plages horaires et hebdomadaires pour lesquelles les hélicoptères les plus bruyants et les essais moteurs sont interdits. Ces restrictions sont assorties de sanctions en cas de non-respect (articles R. 571-31- 6 et R. 571-97-1 du Code de l'environnement).

S'agissant des hélisurfaces, c'est au préfet qu'il appartient d'accorder son autorisation spéciale, en vertu de l'article D. 132-6 du Code de l'aviation civile.

Les vols d'ULM sont eux aussi réglementés par un arrêté du 23 septembre 1998, lequel dispose qu'aucun vol ne peut être effectué à une hauteur inférieure à 150 mètres au-dessus du sol et que le niveau sonore constaté doit être inférieur à 65 dB.

D) Maîtrise de l'urbanisation autour des aérodromes

La prévention de la gêne occasionnée par le bruit des avions se fait également par le biais d'une réglementation visant à limiter l'urbanisation autour des aérodromes.

Régi par le Code de l'urbanisme, le Plan d'Exposition au Bruit (PEB) constitue un outil de maîtrise de l'urbanisation autour des aérodromes. Il s'agit d'un document ayant valeur de servitude d'utilité publique annexé au plan local d'urbanisme. Il vise à prévenir l'exposition de nouvelles populations au bruit généré par le trafic d'un aérodrome. 250 aérodromes français sont concernés par cette réglementation. Chaque plan d'exposition au bruit est établi par le Préfet de département. En fonction du trafic de l'aérodrome considéré et de ses potentialités de développement, ce document interdit ou restreint la construction de logements au voisinage de l'aérodrome afin d'éviter l'installation de nouvelles populations dans les zones de bruit.

Les PEB délimitent trois zones autour des aérodromes, de la plus bruyante à la moins bruyante, A, B, C, ainsi qu'une quatrième, la zone D, qui reste uniquement obligatoire pour les dix principaux aéroports français.

Dans les zones A et B, les constructions à usage d'habitation sont en principe interdites.

En zone C, peuvent être autorisées des constructions individuelles non groupées situées dans des secteurs déjà urbanisés et desservis par des équipements publics dès lors qu'elles n'entraînent qu'un faible accroissement de la capacité d'accueil d'habitants exposés aux nuisances. La zone D correspond quant à elle à une aire à l'intérieur de laquelle les constructions sont autorisées mais doivent faire l'objet de mesures d'isolation acoustique renforcées.

A cette réglementation visant à prévenir les nuisances occasionnées par le bruit des avions, s'ajoute une réglementation fiscale permettant d'apporter une aide financière à l'insonorisation des logements riverains d'aéroports.

II. Protection contre le bruit des avions

En France, on estime à 500 000 le nombre de riverains d'aéroports et d'aérodromes gênés par des nuisances sonores importantes, dont 300 000 pour la seule région Ile-de-France. Afin de réduire au maximum l'impact de ces nuisances, des mécanismes de protection contre le bruit des avions sont mis en place, au rang desquels figure le dispositif d'aide financière à l'insonorisation des logements riverains des aéroports.

A) Taxe sur les Nuisances Sonores Aériennes (TNSA)

Une Taxe sur les Nuisances Sonores Aériennes (TNSA) a été instituée afin de générer des ressources destinées à l'insonorisation des logements riverains des aéroports. La TNSA est

applicable aux dix principaux aérodromes français visés au I de l'article 1609 quater viciés A du Code général des impôts.

Cette taxe ne s'applique cependant pas aux aéronefs de masse maximale au décollage inférieure à 2 tonnes, ni aux aéronefs appartenant à l'Etat ou participant à des missions de protection civile ou de lutte contre l'incendie. Son montant est corrélé au besoin de financement des aides aux riverains et à l'évolution prévisible des coûts d'insonorisation. Ce tarif, par groupe d'aéronefs et par aérodrome, est fixé par arrêté.

B) Plans de Gêne Sonore (PGS)

L'article L. 571-14 du Code de l'environnement dispose que les exploitants des dix plus importants aérodromes français sont tenus de contribuer aux dépenses de leurs riverains leur permettant de se prémunir contre les nuisances sonores. Aux termes de l'article L. 571-15 du même code, un Plan de Gêne Sonore (PGS) est institué, pour chaque aérodrome, permettant de constater la gêne réelle subie autour de l'aérodrome, et de déterminer les riverains pouvant prétendre à l'aide financière à l'insonorisation.

Le PGS comporte trois zones délimitées par des courbes correspondant à des valeurs de l'indice de bruit L_{den} calculées comme indiqué à l'article R. 112-1 du Code de l'urbanisme. Ces zones sont établies sur la base de l'état existant du trafic et son développement à très court terme. En vertu de l'article R. 571-85 du Code de l'environnement, dès lors qu'une gêne réelle est constatée par le PGS, les riverains des dix grands aérodromes soumis à la TNSA, peuvent recevoir une aide financière versée par les exploitants de ces aérodromes.

Dès notification de la décision de l'attribution de l'aide, le riverain peut demander à recevoir 20 % de son montant, en vue de verser des acomptes aux entreprises chargées des travaux d'isolement acoustique.

L'octroi d'une aide à l'insonorisation repose sur quatre critères relatifs à :

- à la situation. Les locaux doivent être situés à proximité de l'un des dix aérodromes soumis à la TNSA, et dans une zone où une gêne réelle a été constatée par un PGS (C. envir., art. R. 571-85) ;
- à l'antériorité, dans la mesure où sont exclus de l'aide les locaux qui, à la date de délivrance de leur autorisation de construire, étaient compris dans le plan d'exposition au bruit en vigueur à cette date (C. envir., art. R. 571-86) ;
- aux caractéristiques des locaux, puisque seuls peuvent bénéficier d'une aide à l'insonorisation les locaux affectés en tout ou partie au logement, autres que les hôtels, les établissements d'enseignement et les locaux à caractère sanitaire ou social (C. envir., art. R. 571-85).
- aux conditions de ressources des éventuels bénéficiaires.

C) Opérations bénéficiant de l'aide à l'insonorisation

Sont éligibles à cette aide financière :

- l'ensemble des études et opérations préalables à la réalisation des travaux de renforcement de l'isolation acoustique ;
- les honoraires de syndic, dans la limite de 2 % du montant hors taxes des travaux ;
- les travaux de renforcement de l'isolation acoustique et de ventilation induits, conformes à la réglementation en vigueur (C. envir., art. R. 571-85- 1).

La répartition du montant de l'aide de financière se fait selon les critères de priorisation suivants :

- priorité accordée aux locaux soumis au niveau d'exposition au bruit le plus élevé, les locaux situés en limite extérieure du plan de gêne sonore étant les moins prioritaires ;
- priorité accordée aux opérations groupées ;
- priorité accordée aux demandes les plus anciennes.

L'exploitant d'aérodrome doit informer les demandeurs, dès la réception des demandes, des critères de priorisation sur lesquels est fondé le programme et du délai prévisible dans lequel la demande fera l'objet de l'attribution de l'aide.

III) Répression du bruit des avions

A) Sanction des manquements aux mesures de limitation du bruit des aérodromes

L'ACNUSA peut prononcer une amende administrative à l'encontre de la personne physique ou morale responsable de l'avion n'ayant pas respecté les mesures prises par le ministre chargé de l'aviation civile sur un aérodrome fixant :

- des restrictions permanentes ou temporaires d'usage de certains types d'avions en fonction notamment de leurs émissions atmosphériques polluantes ou de leur classification acoustique ;
- des restrictions permanentes ou temporaires apportées à l'exercice de certaines activités en raison des nuisances environnementales qu'elles occasionnent ;
- des procédures particulières de décollage ou d'atterrissage en vue de limiter les nuisances environnementales engendrées par ces phases de vol ;
- des règles relatives aux essais moteurs ;
- des valeurs maximales de bruit ou d'émissions atmosphériques polluantes à ne pas dépasser.

Les manquements aux mesures de limitation du bruit sont constatés par les fonctionnaires et agents visés à l'article L. 6142-1 du code des transports et font l'objet de procès-verbaux qui, ainsi que le montant de l'amende encourue, sont notifiés à la personne concernée et communiqués à l'autorité (C. transp., art. L. 6361-14).

Les amendes administratives sont prononcées par l'ACNUSA et ne peuvent excéder un montant de 1 500 € par manquement constaté, pour une personne physique et de 20 000 € pour une personne morale (C. transp., art. L. 6361-13). Elles font l'objet d'une décision motivée notifiée à la personne concernée et peuvent faire l'objet d'un recours de plein contentieux devant les tribunaux administratifs. Le délai de prescription de l'action est de deux ans.

B) Mise en œuvre des sanctions prononcées par l'ACNUSA

Aux termes de l'article L. 6123-2 du Code des transports, le non-paiement ou le paiement partiel des amendes administratives prononcées par l'ACNUSA expose le redevable, après mise en demeure, à la saisie conservatoire d'un avion qu'il exploite ou qui lui appartient, auprès du juge du lieu d'exécution de la mesure.

Une immobilisation de 24 heures a par exemple eu lieu concernant un avion de la société Turkménistan Airlines sur demande de l'ACNUSA. La société ne réglant pas sa dette, l'Autorité avait dû procéder à la saisie conservatoire pour le recouvrement d'une somme de 204 000 € correspondant au montant des amendes augmenté de la pénalité de 10 % pour paiement tardif.

Le Conseil d'Etat confirme souvent les amendes administratives prononcées à l'encontre des compagnies aériennes, comme en témoignent les quelques décisions suivantes.

Par six arrêts au contenu identique, le Conseil d'Etat a confirmé les amendes administratives prononcées à l'encontre de la compagnie aérienne irlandaise Ryanair par l'ACNUSA pour non-respect de l'arrêté du 25 avril 2002 portant restriction d'exploitation de l'aérodrome de Beauvais-Tillé (voir C.E., 7 déc. 2005, n° 270424).

Le détail des amendes prononcées est consultable sur le site Internet de l'ACNUSA, dans la partie « sanctions ». Pour l'année 2016, 158 compagnies ont été poursuivies. 435 dossiers ont été instruits :

- 118 manquements n'ont pas fait l'objet d'une amende ;
- 317 manquements ont fait l'objet d'une amende ;

soit, 4 785 400 € d'amendes infligées, avec un montant moyen de 15 100 €.

Conclusion :

A l'accroissement des nuisances sonores des avions en raison de la densification du trafic aérien, répond un arsenal législatif et réglementaire complexe permettant d'en réduire l'importance. L'intérêt économique des compagnies aériennes se trouve directement confronté à l'intérêt de leurs riverains et de cette confrontation, par une approche coûts-avantages, à l'équilibre nécessairement précaire, résultent les règles actuellement en vigueur.

Le développement des transports aériens sera, à n'en pas douter, source de nombreuses nuisances supplémentaires. Espérons que le droit soit suffisamment prompt à répondre aux attentes de demain.

Christophe SANSON
Avocat au Barreau des Hauts-de-Seine
Docteur en Droit (HDR)
Maître de Conférences

<http://www.christophe-sanson-avocat.fr>



Mots clés : bruits autres que de voisinage - transports aériens - prévention – protection – répression – certification acoustique – restriction d’exploitation – réglementation des survols – maîtrise de l’urbanisation – plan d’exposition au bruit – plan de gêne sonore – taxe sur les nuisances sonores aériennes – autorité de contrôle des nuisances sonores aériennes.

Autres fiches à consulter (JURIBRUIT 1) :

- **A1 : Les pouvoirs de police du Maire**
 - **C1 : La responsabilité de la puissance publique**
 - **C3 : La règle de l’antériorité**
-
-