



Les riverains de sept aérodromes d'Auvergne Rhône Alpes prêts à se faire entendre

Table ronde régionale sur la mise place d'une réglementation environnementale de l'aviation générale (15 mars 2024)

RESTITUTION



Dans le cadre de la semaine d'actions lancée, du 13 au 16 mars 2024, par l'UFCNA (Union Française Contre les Nuisances des Aéronefs) avec d'autres mouvements de défense de l'environnement et du climat, les associations de riverains de sept aérodromes en Auvergne-Rhône-Alpes (Albertville, Annecy, Bron, Corbas, Grenoble, Valence, Villefranche) se sont retrouvées afin de poser le diagnostic des nuisances engendrées par ces aérodromes et contribuer au travail national sur la mise en place d'une réglementation environnementale de l'aviation générale. (Vols d'affaires, hélicoptères privés, aviation de tourisme sportive ou de loisir, ULM etc).

Cette démarche associative aboutira en mai 2024 à une proposition de «réglementation environnementale de l'aviation générale» qui sera adressée aux pouvoirs publics. Les exposés très fouillés et documentés réalisés durant cette table ronde ont conduit à des conclusions stupéfiantes et alarmantes pour la suite. Alors que le développement véritable de l'aviation générale a désormais plus de 80 ans, les outils réglementaires permettant de limiter ses atteintes à l'environnement demeurent totalement absents sur la totalité des sujets. Pour aggraver le constat, quand ils existent les dispositifs de concertation riverains/administrations/usagers sont, sauf rares exceptions, placés sous l'influence totale du monde de l'aviation. La situation ne peut donc que s'aggraver encore.

Si l'environnement (bruit et pollutions atmosphériques) étaient le cœur du sujet de la table ronde, les échanges ont, maintes fois, révélé des problèmes de sécurité liés au caractère très intrusif des pratiques autorisées en vol.

C'est donc à juste titre et avec des arguments de plus en plus nombreux et étayés que les associations sont déterminées à placer l'Etat devant ses carences.

Les conclusions de la table ronde sont exposées ci-après



Table ronde régionale Auvergne-Rhône-Alpes sur les nuisances de l'aviation générale et la mise en place d'une réglementation environnementale

Reformulation globale, et propositions ordonnées par axes

SOMMAIRE

- Énoncé des Motifs
- Garantir un contrôle public accompagné d'une concertation authentique non faussée et non biaisée, sur le fonctionnement des aérodromes d'aviation générale et les activités qui y sont admises
 - Instaurer, au titre du code de l'environnement, une nomenclature pour les aérodromes d'aviation générale afin de soumettre les changements et augmentations d'activité au contrôle nécessaire au regard de leurs impacts sur l'environnement et la santé
 - Instaurer une classification complète et obligatoire de tous les aéronefs, fondée sur leurs performances sonores, pour déterminer les usages auxquels ces aéronefs sont admis.
 - Établir une cartographie objective du bruit résultant effectivement des survols, afin de reconnaître l'exposition réelle des populations au bruit, selon les normes courantes du code de la santé
 - Faire entrer l'aviation générale dans le droit commun en matière de pollution atmosphérique
 - Faire cesser par un règlement ou par une circulaire de portée réglementaire, les usages résultant d'une interprétation ou d'une évolution abusive de l'arrêté du 10 octobre 1957 et des règles du vol à vue
 - Assurer la transparence et l'accès à l'information
 - Soumettre les décisions publiques touchant l'aviation générale aux principes du bilan coût/bénéfice pour la collectivité
- Déconcentrer autant que possible le pouvoir réglementaire relatif aux mesures locales de restriction pour motif environnemental

**Table ronde régionale Auvergne-Rhône-Alpes
sur les nuisances de l'aviation générale et la mise en place d'une réglementation
environnementale
Reformulation globale, et propositions ordonnées par axes**

Énoncé des Motifs

L'aviation générale est par nature orientée vers la satisfaction de choix, individuels et privés, essentiellement axés sur les mobilités et les loisirs. Sa part relevant de l'intérêt général est circonscrite à la sécurité publique, à des services publics et à certains usages professionnels d'utilité collective.

L'aviation générale se situe au rang des activités responsables de fortes atteintes à l'environnement, de pollutions et de nuisances affectant les populations dont le bruit.

Au regard de principes généraux, il n'y a pas de fondement à ce que l'aviation générale soit exonérée des règles de droit limitant les atteintes au bien collectif et les nuisances à autrui dont elle est la cause.

Ces impacts se situent dans l'utilisation des aéroports nécessaires à l'usage des aéronefs mais aussi dans les pratiques des aéronefs en vol.

Le travail de normalisation environnementale devra donc s'intéresser à ces deux aspects, permettant ainsi de faire rentrer l'aviation générale dans le droit commun tout en prenant en compte ses spécificités, conformément à la démarche adoptée pour toute autre activité.

Les items suivants proposent une déclinaison des principes ci-dessus, dans différents domaines d'application relevant de la loi ou du règlement.

Garantir un contrôle public accompagné d'une concertation authentique non faussée et non biaisée, sur le fonctionnement des aéroports d'aviation générale et les activités qui y sont admises

En droit commun ce sont les conseils départementaux de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST) qui ont cette compétence.

Pour certains aéroports il existe des Commissions Consultatives de l'Environnement (CCE relevant de l'article L571-13 du code de l'environnement). Ces CCE sont le plus souvent dysfonctionnelles, soumises à un grave déficit de neutralité et à des pratiques discrétionnaires dans leur fonctionnement. La consolidation du rôle et du fonctionnement des CCE pour les mettre au niveau d'exigence des CODERST est donc nécessaire.

A défaut et pour les sites qui ne sont pas dotés de CCE, il n'y a pas d'autres solutions que d'en revenir aux dispositifs de droit commun des CODERST dont le champ d'intervention sera élargi par les rubriques ad hoc relatives aux aéroports.

En résumé, il s'agit là d'évoluer vers un dispositif sans trous ni pratiques discrétionnaires, pour garantir un contrôle public et une concertation authentique sur les impacts de l'aviation générale en matière de santé et d'environnement.

Instaurer, au titre du code de l'environnement, une nomenclature pour les aéroports d'aviation générale afin de soumettre les changements et augmentations d'activité au contrôle nécessaire au regard de leurs impacts sur l'environnement et la santé

Il existe pour les aérodromes des classifications multiples et imbriquées selon

- Les longueurs d'étapes des vols qui y ont accès,
- Des classes par destination d'usage,
- La classification internationale OACI,
- Divers critères d'équipement ou critères en rapport avec le vol à vue et le vol aux instruments, etc.

Mais aucune de ces classifications - cela étant encore plus net dans le périmètre de l'aviation générale - n'intègre de paramètres en rapport avec le volume d'activités ou l'importance et les caractéristiques de la flotte basée ou admise à utiliser le site, ni par conséquent de plafonds sur les impacts environnementaux et les nuisances et pollutions qui en résultent.

Cette lacune se traduit par le fait que les projets de développement ou d'accueil de nouvelles activités sur un aérodrome ne sont pas soumis à des procédures d'analyse et d'autorisation environnementales similaires à celles requises pour d'autres installations ayant un impact sur l'environnement, qu'elles soient agricoles, artisanales ou industrielles.

Le seul contrôle qui intervienne, lorsque ces projets impliquent des constructions, repose sur les règles d'urbanisme, et est strictement circonscrit au respect de ces règles lorsqu'elles sont applicables.

A titre d'illustration il a ainsi été possible, sans aucune procédure ni vérification de l'acceptabilité au regard des impacts, qu'un terrain abritant un aéroclub avec un nombre annuel de 3 000 mouvements passe en quelques mois à plus de 20 000 mouvements avec une majorité d'hélicoptères ou qu'un aérodrome d'aviation régionale classé C et supportant quelques vols courts ou moyens courriers journaliers se reconvertisse en terrain école avec des dizaines d'avions tournant du matin au soir et en terrain d'affaire avec des norias de jets et d'hélicoptères à l'arrivée et au départ.

Cet état de fait résulte d'une carence du droit, il constitue un privilège qui excède très largement les critères d'antériorité tels qu'ils figurent par exemple au code de la construction et qui ne valent qu'à activité constante.

Les classifications de l'aviation civile sont par destination hors du champ environnemental ; dans ces conditions, pour sortir de cette situation exorbitante du droit commun il convient d'instaurer, au titre du code de l'environnement, une nomenclature propres aux aérodromes, incluant natures, types et volumes d'activités avec, les plafonds de nuisances et pollutions associés .

Instaurer une classification complète et obligatoire de tous les aéronefs, fondée sur leurs performances sonores, pour déterminer les usages auxquels ces aéronefs sont admis.

En aviation générale il existe à ce jour une classification sonore nommée Calipso applicable à la seule aviation légère, instaurée par l'arrêté du 11 juin 2013. (Nb il existe également une norme applicable aux ULM, qui se révèle en fait très protectrice pour ces engins car elle autorise des niveaux de bruits inacceptables au regard du caractère répétitif des passages et de leur faible hauteur de vol).

Cette classification est optionnelle et ne crée pas d'obligation. Elle a servi comme elle devait servir, c'est à dire à permettre de circonscrire la protestation des populations sur un champ très étroit d'activité de la seule aviation légère.

Il n'y a aucune justification à ce que, au stade de l'évaluation du bruit, il n'existe pas pour l'ensemble de la flotte constituant l'aviation générale (aviation légère, hélicoptères et giravions, avions à turbo propulseurs, jets etc) une classification permettant de la qualifier dans différentes configurations normalisées de vols.

Cette classification étant établie, il sera alors possible de circonscrire les usages des aéronefs aux usages rendus acceptables au regard des nuisances qui en résultent.

On peut illustrer le sujet par deux exemples parmi de nombreux autres :

- Il est aisé de comprendre qu'un aéronef bruyant, (avion ou hélicoptère), ne puisse être admis à effectuer des vols circulaires avec des courtes périodes de retour sur les zones survolées et ne puisse effectuer que des vols voyages au sens aéronautique.

- Il n'est pas plus admissible que les zones naturelles, où les engins terrestres à moteur sont fort justement interdits, puissent être survolées par des avions de tourisme considérablement plus bruyants.

Établir une cartographie objective du bruit résultant effectivement des survols, afin de reconnaître l'exposition réelle des populations au bruit, selon les normes courantes du code de la santé.

Les Plans d'Exposition au Bruit n'ont pas pour objet de protéger les riverains, mais de protéger les aérodromes en instaurant des contraintes d'urbanisme établies à partir « des prévisions de développement de l'activité aérienne, de l'extension prévisible des infrastructures et des procédures de circulation ».

Le processus même d'instauration des PEB conduit, abusivement, à mettre au même niveau d'acceptabilité les nuisances « fatales » d'un aérodrome à usage commercial (réputé fournir un service public au bénéfice d'un transport collectif), et les nuisances résultant de pratiques individuelles et privées sur un aérodrome d'aviation générale sans bénéfice pour la collectivité.

Les zonages des PEB fixent des limites modélisées des secteurs exposés aux niveaux de bruit les plus forts autour des aérodromes. Or les nuisances sonores ne s'arrêtent pas sur le trait du PEB, et l'aviation générale du fait de ses pratiques est particulièrement génératrice de nuisances étendues et récurrentes bien au-delà de ce trait.

Pour encadrer les pratiques de l'aviation en fonction des nuisances réelles, la cartographie du bruit doit être établie, en conformité avec les différents seuils définis par le code de la santé et le code de l'environnement, comme c'est le cas pour les autres domaines d'activités.

Le chapitre IV du code de la santé est relatif à la protection contre les bruits dans l'environnement. Il établit, en cohérence avec les connaissances scientifiques et médicales, les niveaux d'émergence admissibles pour la plupart des activités privées. Il prévoit un champ très étendu d'exception dans des domaines spécifiques sans, pour autant, créer de vide juridique sauf pour l'aviation générale qui bénéficie là d'un oubli, à l'origine d'un privilège exorbitant. En effet, à cette exception près, tous ces domaines (y compris celui de l'aviation commerciale) sont soumis par ailleurs à des dispositions réglementaires qui leur sont propres et qui visent un équilibre entre intérêt général et protection de l'environnement et de la santé.

Il n'y a rien de tel pour l'aviation générale, alors que sa vocation est essentiellement individuelle ou privée sans utilité publique.

Une double action réglementaire est donc nécessaire, comprenant

- l'intégration de l'aviation générale dans le champ d'application de la partie bruit du code de la santé,
- la cartographie obligatoire de l'émergence sonore due à l'activité des aéronefs dans la zone d'influence des aérodromes accueillant l'aviation générale.

Faire entrer l'aviation générale dans le droit commun en matière de pollution atmosphérique

Les omissions ou dérogations explicites au droit commun dont bénéficie l'aviation générale en matière de pollutions atmosphériques, d'émissions gazeuses et de gaz à effet de serre, n'ont pas de fondement.

Il convient évidemment de récuser l'argument fallacieux selon lequel cette activité contribue de manière marginale aux émissions. On entend suffisamment souvent l'argument inverse selon lequel cette activité est primordiale par son nombre d'usagers, la densité de son implantation (près 900 terrains en France Métropolitaine) et sa contribution à la richesse locale et nationale, pour ne pas relever le caractère changeant et opportuniste de cette défense.

Les pollutions atmosphériques sont la somme de contributions individuelles et par secteur ; la lutte contre ces pollutions passe par un effort de chaque individu et de chaque secteur sur ses propres émissions de polluants. Pour l'aviation générale, la pollution générée est considérable (que ce soit par personne ou par unité de temps d'aéronef en fonctionnement).

Il y a une nécessité évidente à effectuer une revue des politiques publiques en matière de pollutions atmosphériques et rejets de GES s'agissant spécifiquement de l'aviation générale pour évincer, par la voie réglementaire, tout avantage ou exception dont cette dernière bénéficierait indûment.

Faire cesser par un règlement ou par une circulaire de portée réglementaire, les usages résultant d'une interprétation ou d'une évolution abusive de l'arrêté du 10 octobre 1957 et des règles du vol à vue

Les règles du vol à vue pour les avions, comme les règles applicables aux hélicoptères ont été fixées en prenant exclusivement en considération des objectifs de sécurité (au demeurant, de manière manifestement insuffisante au regard de la nature et du nombre d'accidents qui sont à déplorer).

Il en résulte qu'au droit des aérodromes outre les manœuvres d'atterrissage et de décollage qui par définition amènent les aéronefs au niveau du sol selon des trajectoires basses, les seules considérations de sécurité rendent possibles d'autres pratiques qui n'ont aucun rapport avec les atterrissages et les décollages. Il peut s'agir par exemple des tours de pistes de formation et d'entraînement, des exercices de panne moteur, des essais techniques (par exemple, les essais d'hélicoptère à la verticale), des opérations de qualification et autres activités s'opérant à faible ou très faible altitude et très fréquemment de manière circulaire et répétitive, ce qui est une circonstance aggravante.

Ces activités sont génératrices de pollutions atmosphériques et pollution sonore extrême. Ces pratiques ont été rendues possibles par des évolutions abusives de l'utilisation des aérodromes, couvertes par des évolutions discrétionnaires du code de l'aviation civile et non équilibrées par des dispositions du code de l'environnement et/ou de la santé.

En conclusion, s'agissant des mouvements d'aéronefs, les aérodromes doivent avoir pour seuls usages de permettre les atterrissages et les décollages. Les usages connexes qui font, par abus, partie de la règle, au point d'être dans de nombreux cas, les usages principaux, ne peuvent être admis que dans le cadre d'exceptions dûment instruites au regard des circonstances locales accordant aux aérodromes la qualification pour les recevoir et encadrées par des prescriptions préservant la santé et le cadre de vie des populations survolées.

Assurer la transparence et l'accès à l'information :

La transparence et l'exhaustivité de l'information en matière d'environnement sont, de par la loi, des obligations pour les pouvoirs publics.

La DGAC doit donc rendre publiques, sous formes cartographiques, statistiques et quantitatives, les données sur l'occupation du ciel au-dessus des zones survolées, pour lever l'obstacle anormal à l'évaluation et la maîtrise des pollutions, et sortir de l'équation « pas de preuves pas de nuisances ».

Les informations relatives aux vols commerciaux sont accessibles (au demeurant via des acteurs privés de l'information aéronautique) et sont rendues obligatoires au niveau international, dont la mention des vols, des appareils, des origines/destinations.

Dans le champ national et domestique de l'aviation générale, il n'y a pas besoin d'une telle masse d'information avec un tel niveau de détail. Il s'agit là de donner, par périodes de référence, l'état de l'occupation du ciel par tous types d'aéronefs en particulier dans les zones d'influence des aérodromes

En cas d'obstacle réel ou d'obstruction à cette mise en œuvre, le pouvoir réglementaire pourrait créer une obligation d'usage d'équipements permettant le repérage effectif des appareils (ex : ADS B), dans un périmètre suffisamment large autour des aérodromes ouverts à la circulation aérienne publique (CAP) ; cela permettra le remplacement de l'administration défaillante et la collecte des informations par les prestataires ci-dessus mentionnés et leur restitution au public.

Une autre exigence d'information transparente et exhaustive doit être satisfaite concernant les aérodromes.

Il s'agit, en l'occurrence, de la publication et la tenue à jour constante du registre des aéronefs dits « basés », comportant toutes les informations sur ces aéronefs, dont leur classement acoustique tel que mentionné plus haut.

La consolidation de ce recensement en tant qu'obligation, accompagnée de sanction pour fraude ou non-respect, doit s'accompagner d'une consolidation de la déclaration « d'appareil basé » qui est aujourd'hui largement

déclarative et éventuellement inspirée par des critères d'opportunité. A titre de comparaison, elle est très loin de la rigueur qui s'attache à la mention du domicile figurant sur la carte grise de tout automobiliste Français.

Soumettre les décisions publiques touchant l'aviation générale aux principes du bilan coût/bénéfice pour la collectivité

L'aviation générale bénéficie de très larges privilèges dans le domaine réglementaire mais aussi dans le domaine économique, où elle mobilise de l'argent public sans que soit vérifiée l'utilité de ces dépenses pour la collectivité.

Cet état de fait accompagne le mythe entretenu selon lequel l'aviation générale serait d'utilité publique et qu'il faut, pour ce motif, en accepter les externalités négatives, quelles qu'elles soient.

Or l'aviation générale ne relève aucunement, dans son ensemble, d'un service public et encore moins de l'intérêt général. Il est donc nécessaire que s'applique pour elle les principes fondamentaux qui mettent en balance les libertés individuelles et l'intérêt général. Cela signifie, que, pour chaque évolution d'un aéroport, ou accueil d'activité ou investissement qui en modifierait les conditions économiques et environnementales de fonctionnement, on procède à une évaluation rigoureuse coûts/bénéfices et avantages/inconvénients pour l'environnement et la société.

Il peut être considéré que cette obligation s'applique d'ores et déjà, pour toute décision publique, engageant l'argent public, au travers du contrôle démocratique et des règles de publicité des décisions, et qu'il n'y a pas besoin d'un dispositif spécifique pour l'aviation générale et ses aéroports.

Cependant il convient de considérer qu'ici, à la différence des cas courants, le bras de levier important entre l'aide publique et la croissance des nuisances et pollutions liée au projet aidé nécessite ce bilan, d'autant que l'impact environnemental de l'activité n'est soumis en tant que tel à aucun contrôle ni encadrement.

Ces études seront annexées aux projets de décision pour que le débat politique et le contrôle citoyen puissent s'exercer en toute sincérité.

Déconcentrer autant que possible le pouvoir réglementaire relatif aux mesures locales de restriction pour motif environnemental.

A ce jour, en dehors de l'organisation des CCE et des arrêtés pris pour les manifestations aériennes qui sont de compétence préfectorale, l'ensemble des pouvoirs réglementaires est assuré par le Ministre ou par le Directeur Général de l'Aviation Civile.

La déclinaison sous forme d'arrêtés d'une part importante des dispositions locales, résultant des évolutions législatives et réglementaires, ne peut que s'inscrire dans le fonctionnement administratif courant et relever du préfet, selon le principe de base de l'organisation administrative de la France.

Cela conduira à ce que, pour ces missions, les services extérieurs de la DGAC :

- soient mis à disposition et sous l'autorité des préfets,
- perdent leurs prérogatives excessives de prescripteur unique,
- et voient les intérêts qu'ils portent ramenés à égalité avec ceux d'autres services également concernés par ces sujets, tels que ceux de l'hygiène et de la santé, de l'environnement ou de la sécurité publique.

Cela ne ferait en tout état de cause pas obstacle à ce que les obligations de transcription de ces arrêtés dans les documents aéronautiques soient assurées au niveau central.

Allant avec ce processus logique de déconcentration, il est nécessaire de renforcer la participation des maires au dispositif de concertation instauré dans les CCE ou de prévoir leur consultation dans les CODERST mentionnés plus haut.

A ce titre leur représentation doit s'envisager non pas dans le périmètre étroit et non pertinent des PEB mais celui plus large des territoires effectivement concernés, c'est à dire résultant de la cartographie objective des nuisances.