Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication DETEC

Office fédéral de l'aviation civile OFAC

3003 Berne, le 18 septembre 2012

Aéroport International de Genève

Suivi de la décision du 23 mars 2006 de la Commission fédérale de recours en matière d'infrastructures et d'environnement (CRINEN)

Horaires nocturnes (CRINEN I)

Suspension de la procédure

A. En fait

1. En date du 31 mai 2001, l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) a approuvé le règlement d'exploitation de l'Aéroport International de Genève (AIG). Le même jour, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a renouvellé la concession d'exploitation de l'AIG pour la période s'étendant du 1er juin 2001 au 31 mai 2051.

2. Par mémoire déposé le 29 juin, 30 juin et 2 juillet 2011, l'Association des Riverains de l'Aéroport de Genève (ARAG) (recourante 1), les Communes de Chevry, Divonne, Ferney-Voltaire, Prévessin-Moëns, Ornex, Saint Genis Pouilly, Sergy, Versonnex, Sauverny et Pougny, la Communauté du Pays de Gex, les Communes de Messery et Chens-sur-Léman, les Communes de Mies, Chavannes-des-Bois et Coppet, la Commune de Vernier, la Commune de Satigny (recourantes 2), la Commune de Nernier (recourante 3), la Commune de Cartigny (recourante 4), A_ (recourant 5), l'Association française des Riverains de l'Aéroport de Genève (AFRAG) (recourante 6), l'Association Gessienne contre les Nuisances des Avions (AGCNA) (recourante 7) et B_ (recourants 8) ont contesté les deux décisions précitées par devant la Commission de recours fédérale en matière d'infrastructures et d'environnement (CRINEN).

Certains recourants ont notamment requis, dans leurs conclusions en matière de vols de nuits, que des restrictions plus sévères que celles contenues dans le règlement d'exploitation approuvé par l'OFAC dans sa décision du 31 mai 2001 soit imposées à l'AIG.

3. Statuant le 23 mars 2006, la CRINEN a prononcé le dispositif suivant en ce qui concerne les vols de nuits :

« 1. Les recours formés contre la décision du DETEC du 31 mai 2001 de conférer à l'AIG la concession d'exploiter l'aéroport de Genève pour une durée de 50 ans sont déclarés irrecevables.
2. Les recours formés contre la décision de l'OFAC du 31 mai 2001 d'approuver le nouveau règlement d'exploitation de l'aéroport de Genève sont partiellement admis au sens des considérants.
3. L'AIG est tenu d'établir les incidences d'un plafonnement du nombre de mouvements nocturnes aux fins de respecter les valeurs limites d'immission sur l'essentiel des périmètres concernés, en termes de nombre de mouvements touchés, par tranche horaire, et d'évaluer les conséquences socio-économiques de cette mesure, pour lui-même, pour les compagnies aériennes et pour l'agglomération genevoise. L'AIG devra dresser un rapport à l'attention de l'OFAC dans le délai d'un an suivant l'entrée en force de la présente. L'OFAC devra ensuite statuer, sous la forme d'une décision administrative, sur la requête de plafonner les

mouvements réalisés durant les tranches horaires 22 heures – 23 heures, 23 heures – 24 heures, ce sur la base de ce rapport et d'autres éléments qu'il jugerait important d'examiner et de prendre en compte.

4. *L'AIG est tenu d'examiner la faisabilité d'une extension du couvre-feu nocturne aux tranches horaires 22 heures – 23 heures, 23 heures – 24 heures, ainsi qu'à celle de 06 heures – 07 heures, d'établir les incidences opérationnelles, financières et techniques de cette mesure, d'en définir les modalités et de proposer, le cas échéant, les modifications du règlement d'exploitation et des autres documents nécessaires. Il sera également tenu d'examiner la faisabilité et les incidences d'une extension des heures de fermeture de l'aéroport au trafic à la période entre 22 heures et 08 heures les samedis et dimanches. L'AIG devra dresser un rapport à l'attention de l'OFAC dans le délai d'un an suivant l'entrée en force de la présente. L'OFAC devra ensuite statuer, sous la forme d'une décision administrative, sur cette requête d'extension de la période de fermeture de l'aéroport au trafic, sur la base de ce rapport et d'autres éléments qu'il jugerait opportun d'examiner et de prendre en compte.*
5. *L'AIG devra examiner la faisabilité technique, opérationnelle et les incidences financières de la suppression des routes KONIL prévoyant le décollage en piste 23 avec virage à droite en direction du massif du Jura à partir de 22 heures, dans le délai d'un an suivant l'entrée en force de la présente décision, et proposer, le cas échéant, les modifications du règlement d'exploitation et des autres documents rendues nécessaires. L'AIG devra dresser un rapport à l'attention de l'OFAC dans ce délai. L'OFAC devra ensuite statuer, sous la forme d'une décision administrative, sur cette mesure sur la base de ce rapport et d'autres éléments qu'il jugerait opportun d'examiner et de prendre en compte.*
6. *[…]*
7. *[…]*
8. *[…]*
9. *Les recours sont rejetés pour le surplus, pour autant que recevables. […].»*

4. N'ayant pas fait l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral (TF), la décision de la CRINEN du 23 mars 2006 est entrée en force.

5. Le 22 mai 2007, l'AIG a remis deux études à l'OFAC, à savoir l'étude de l'Empa du 10 mai 2007 intitulée « Evaluation zusätzlicher Nachtflugbeschränkungen am Genfer Flughafen, Lärmberechnung und -analysen » et l'étude de mai 2007 de SH&E International Air Transport Consultancy intitulée « Evaluation of Additional Night Restrictions at Geneva International Airport » (ci-après : les études). L'AIG a pris position sur les résultats de ces études le 5 octobre 2007.

6. L'autorité de céans a transmis pour détermination aux recourants les études ainsi que la prise de position de l'AIG. Les dernières déterminations sont parvenues à

l'OFAC en date du 31 mars 2008.

7. Consulté par l'OFAC le 25 août 2008, l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) s'est prononcé le 21 décembre 2009 sur les deux études, sur la prise de position de l'AIG ainsi que sur les déterminations des recourants.

8. L'AIG s'est prononcé le 30 avril 2010 sur les observations de l'OFEV ainsi que sur les déterminations des recourants. Le même jour, les derniers recourants ont également fait parvenir leur mémoire de réplique sur les observations de l'OFEV.

9. Dans l'intervalle, indépendamment de la présente décision, plusieurs autres points soulevés par la décision CRINEN du 23 mars 2006 ont été traités par l'OFAC (CRINEN IV: clôture de la procédure par lettre du 22 février 2012; CRINEN III: décision du 12 septembre 2012).

B. En droit

1. Autorité compétente et procédure applicable

Il ressort de l'art. 36*c* al. 3 de la loi fédérale sur l'aviation (LA ; RS 748.0) que l'Office fédéral de l'aviation civile approuve le règlement d'exploitation édicté par l'exploitant d'aérodrome.

De plus, tel qu'il ressort clairement de sa décision du 23 mars 2006, la CRINEN a imposé à l'OFAC de statuer, sous la forme d'une décision administrative, sur plusieurs mesures formulées par la CRINEN elle-même, qui auront été analysées par l'exploitant, et qui pourraient potentiellement amener à une demande de modification du règlement d'exploitation. Pour les traiter, l'autorité de céans les a regroupées en fonction des domaines concernés. En substance, il s'agit d'examiner une adaptation des mouvements nocturnes (dénommé CRINEN I), une réduction des nuisances occasionnées par l'aviation légère (CRINEN II), l'introduction d'une approche segmentée de la piste 23 (CRINEN III) ainsi que la question des essais moteurs durant la nuit (CRINEN IV).

La présente décision concerne uniquement les mesures liées aux mouvements nocturnes (CRINEN I). Concrètement, les mesures suivantes doivent être évaluées :

a) plafonner le nombre de mouvements nocturnes aux fins de respecter les valeurs limites d'immission ;
b) étendre le couvre-feu actuel aux tranches horaires 22 heures – 23 heures, 23 heures – 24 heures, 06 heures – 07 heures, ainsi qu'entre 22 heures et 08 heures les samedis et dimanches, sur la base du rapport de l'AIG et d'autres éléments qu'il jugerait opportun d'examiner et de prendre en compte ;
c) supprimer les routes KONIL prévoyant le décollage en piste 23 avec virage à droite en direction du massif du Jura à partir de 22 heures.

Il revient dès lors à l'OFAC de rendre une décision au sens des art. 5 ss de la loi fédérale sur la procédure administrative (PA ; RS 172.021) sur les mesures précitées.

2. Au fond

Selon l'art. 36*c* al. 2 LA, le règlement d'exploitation fixe les modalités concrètes de l'exploitation telle qu'elle résulte du plan sectoriel « Infrastructure aéronautique » et de la concession […] ; le règlement d'exploitation doit notamment définir : a) l'organisation de l'aérodrome ; b) les procédures d'approche et de départ ainsi que les prescriptions particulières pour l'utilisation de l'aérodrome.

L'art. 23 de l'ordonnance sur l'infrastructure aéronautique (OSIA ; RS 748.131.1) précise que le règlement d'exploitation régit tous les aspects opérationnels de l'aérodrome. Il contient notamment des prescriptions sur : a) l'organisation de l'aérodrome ; b) les heures d'ouverture ; c) les procédures d'approche et de décollage ; […]. De plus, l'art. 25 let. a OSIA prévoit que le règlement d'exploitation ou ses modifications sont approuvés lorsque le contenu répond aux objectifs et aux exigences du Plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique (PSIA).

Le PSIA fixe de manière contraignante pour les autorités les objectifs et exigences relatifs à l'infrastructure de l'aviation civile suisse. Ce plan sectoriel est un véritable outil de la politique aéronautique suisse car il fixe également les orientations stratégiques en matière d'infrastructure nécessaire à l'aviation civile. Par ailleurs, il définit pour chaque installation aéronautique servant à l'exploitation d'aéronefs, le but, le périmètre requis, les grandes lignes de l'affectation, l'équipement ainsi que les conditions opérationnelles générales. Il décrit en outre les effets sur l'aménagement du territoire et l'environnement (art. 3*a* OSIA).

Concrètement, le PSIA est composé de trois parties. La première partie comprend une introduction générale présentant le but et la fonction du PSIA (partie I). La deuxième partie décrit l'infrastructure aéronautique en Suisse, donne des pronostics de trafic sur les aéroports nationaux et régionaux et montre l'évolution des autres installations (partie II). La troisième partie regroupe les décisions à caractère contraignant du PSIA, soit les principes de gestion du plan sectoriel (partie III A), les objectifs et exigences de caractère conceptionnel concernant l'orientation générale de l'aviation civile et les conditions cadre (partie III B) et l'ensemble des fiches qui définissent pour chaque installation leurs objectifs et exigences (partie III C). Le Conseil fédéral a adopté le 18 octobre 2001 les parties I à III B du PSIA. Toutefois, la fiche PSIA pour l'AIG n'a pas encore été adoptée car elle est actuellement en cours d'élaboration.

Ceci étant exposé, il convient à présent d'examiner quant au fond si les mesures demandées par la CRINEN peuvent être approuvées. Ainsi, l'autorité de céans se doit de vérifier si les modifications qu'elles provoqueraient sont conformes aux objectifs et aux exigences du PSIA.

Comme relevé ci-dessus, la fiche PSIA pour l'AIG fait défaut. Face à cette situation, l'OFAC a approuvé en 2001 le règlement d'exploitation de l'aéroport en question en se référant uniquement à la partie générale du PSIA. Il est toutefois important de préciser que ce règlement ne modifiait pas de façon significative les modalités de l'exploitation de l'installation aéronautique en cause telles que pratiquées jusqu'alors. Ainsi, l'OFAC a, en substance, uniquement approuvé la continuité de l'exploitation de l'AIG.

Les présentes mesures, quant à elles, visent à modifier de façon significative les horaires d'exploitation. En effet, il s'agit d'examiner, dans le cadre de la présente procédure, le plafonnement du nombre de mouvements nocturnes, l'extension des horaires du couvre-feu nocturne, ainsi que la suppression des routes KONIL.

A ce stade, il est important de souligner que, de façon générale, les horaires d'exploitation d'un aéroport constituent un élément crucial pour son exploitation. En outre, cet élément provoque des conséquences sur d'autres parties, notamment les riverains, et a des répercussions sur l'environnement et l'aménagement du territoire mais également sur l'attractivité économique d'une région. Ainsi, l'adaptation des horaires d'exploitation ne soulèvent pas uniquement des questions purement techniques de faisabilité mais nécessite une analyse approfondie de la situation et des conséquences qu'elle entraîne. Une concertation de toutes les parties et entités intéressées est nécessaire. De même, du point de vue de l'intérêt général, une réflexion politique plus large sur le développement futur de l'aéroport concerné ainsi que sur l'importance de son rôle au sein des infrastructures nationales s'impose. Or, c'est précisément le but d'une fiche PSIA que de coordonner l'ensemble de ces éléments pour aboutir à une exploitation cohérente d'un aéroport.

A cet égard, il ressort de la décision du TF concernant l'approbation du règlement d'exploitation de l'aéroport de Zürich (arrêt du Tribunal fédéral 4A_453/2007 du 22 décembre 2010 consid. 3.3) que les modifications du règlement d'exploitation d'un aérodrome qui ont un impact important sur l'aménagement du territoire et l'environnement ne peuvent pas être approuvées tant qu'il n'existe pas une fiche PSIA. Seules peuvent être approuvées les modifications indispensables à l'exploitation de l'installation, notamment celles imposées pour des questions de sécurité. Le TF précise également que la mise en œuvre de certaines modifications avant l'adoption de la fiche peut créer un état de fait qui porterait préjudice à son élaboration.

Au vu de ce qui précède, il serait prématuré dans le cas d'espèce de prendre actuellement des mesures particulières en lien avec les horaires d'exploitation de l'AIG sans attendre la fin de la procédure de l'élaboration de sa fiche PSIA. En effet, force est de constater qu'en l'état de la situation, les travaux de concertation et les réflexions politiques qui ont trait à l'exploitation future de l'AIG n'ont pas encore été menées. Partant, les bases de référence indispensables à l'examen d'une modification de l'exploitation font défaut.

Ainsi, en l'absence d'un cadre de référence, il n'est actuellement pas possible pour l'OFAC de statuer en tout connaissance de cause sur les mesures en question. Dès lors, l'autorité de céans est contrainte de suspendre la présente procédure. Les mesures imposées par la CRINEN concernant les modalités de l'exploitation nocturne de l'installation concernées seront examinées subséquemment à l'adoption de la fiche PSIA de l'aéroport de Genève par le Conseil fédéral. Il convient à ce propos

d'attirer l'attention des parties sur le fait que le processus lié à l'adoption d'une fiche PSIA pour une installation aéronautique de cette catégorie est complexe et est estimé à trois ou quatre ans.

Enfin, l'examen de la demande de la CRINEN et des réponses qui y ont été apportées ne porte pas uniquement sur des éléments techniques. Par exemple, durant l'instruction, l'AIG s'est prononcé par deux fois défavorablement à une modification de ses horaires d'ouverture sans que la méthode utilisée ne puisse être clairement validée. Dès lors, une pesée des intérêts de nature plus politique, et nécessitant donc un cadre de référence, doit encore être menée. Les travaux complexes menés jusqu'à maintenant ne l'ont pas été de manière isolée mais ont été intégrés dans le contexte d'autres dossiers (décision du Tribunal fédéral sur les horaires d'ouverture de l'aéroport de Zurich, développement du projet de ciel unique européen –Single European Sky–, etc.). A ce jour, la phase d'instruction n'est pas matériellement terminée. Devant la complexité des différents tenants et aboutissants du dossier, l'OFAC constate que des éclaircissements sont encore nécessaires. L'élaboration de la fiche PSIA à venir permettra d'assurer une base consolidée à la décision de l'OFAC sur les horaires nocturnes de l'aéroport de Genève.

Pour le surplus, comme l'a relevé la CRINEN, la décision que doit rendre l'autorité de céans ne doit pas se baser uniquement sur les rapports établis mais également sur la base d'autres éléments qu'elle jugerait important d'examiner et de prendre en compte. Comme développé ci-dessus, il est indéniable que la fiche PSIA représente clairement un document essentiel dont il faut tenir compte.

3. Des frais

Compte tenu du fait que la présente décision incidente n'est provoquée par aucune des parties, il n'est pas perçu de frais de justice.

4. De la notification et de la communication

La décision est notifiée sous pli recommandé aux parties à la procédure. Par ailleurs, une copie est adressée sous pli simple au Secrétariat général du DETEC.

5. De la voie de droit

Selon l'art. 46 al. 1 PA, les décisions incidentes notifiées séparément qui ne portent pas sur la compétence ou sur une demande de récusation ne peuvent faire l'objet d'un recours que si elles peuvent causer un préjudice irréparable, ou si l'admission

du recours peut conduire immédiatement à une décision finale qui permet d'éviter une procédure probatoire longue et coûteuse. La teneur de l'art. 46 PA est identique à celle de l'art. 93 de la loi sur le Tribunal fédéral (LTF, RS 173.110). Toutefois, à la différence de ce qui prévaut pour l'art. 93 LTF, un dommage de fait, notamment économique, constitue déjà un dommage irréparable au sens de l'art. 46 PA (Arrêt du Tribunal fédéral 2C_86/2008 du 23 avril 2008 consid. 3.2 et les références citées ; Arrêt du Tribunal administratif fédéral A-515/2008 du 4 juin 2008 consid. 1.2; Arrêt du Tribunal administratif fédéral A-8154/2008 du 2 avril 2009 consid. 2 ; cf. également ANDRÉ MOSER / MICHAEL BEUSCH / LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Bâle 2008, p. 39 n. 2.44 ss.).

Selon la doctrine, est une décision incidente la décision qui ne met pas fin à la procédure puisque l'autorité saisie de l'affaire ne se prononce pas sur la recevabilité ou le bien-fondé de la demande ou du recours (BLAISE KNAPP, Précis de droit administratif, Bâle 1991, p. 235).

En l'occurrence, la présente décision ne se prononce pas sur les requêtes de modification du règlement d'exploitation dont l'examen a été imposé à l'OFAC par la CRINEN. Ainsi, il s'agit d'une décision incidente.

De plus, comme développé ci-dessus, les présentes mesures ne peuvent pas être examinées en l'absence d'une fiche PSIA. Dès lors, la présente décision incidente ne crée pas un préjudice irréparable dans la mesure où elle se borne à relever qu'une décision sur les requêtes en question ne pourra être rendue que lorsque la fiche sera adopétée par l'autorité compétente. Enfin, pour les mêmes raisons, l'admission d'un éventuel recours ne peut pas conduire immédiatement à une décision finale qui permet d'éviter une procédure probatoire longue et coûteuse.

Partant, la présente décision ne peut pas faire l'objet d'un recours.

C. Décision

L'Office fédéral de l'aviation civile,

vu les motifs qui précèdent

décide

1. La procédure de modification du règlement d'exploitation de l'aéroport de Genève introduite suite à la décision de la CRINEN du 26 mars 2006 est suspendue en tant qu'elle concerne les requêtes suivantes :

a) plafonner le nombre de mouvements nocturnes aux fins de respecter les VLI ;
b) d'étendre le couvre-feu actuel aux tranches horaires 22 heures – 23 heures, 23 heures – 24 heures, 06 heures – 07 heures, ainsi qu'entre 22 heures et 08 heures les samedis et dimanches, sur la base du rapport de l'AIG et d'autres éléments qu'il jugerait opportun d'examiner et de prendre en compte ;
c) de supprimer les routes KONIL prévoyant le décollage en piste 23 avec virage à droite en direction du massif du Jura à partir de 22 heures.

2. La procédure sera reprise dès que la fiche PSIA de l'installation concernée aura été adoptée par le Conseil fédéral.

3. Il n'est pas perçu de frais pour la présente décision.

4. La présente décision est notifiée sous pli recommandé à :

– Aéroport International de Genève, Direction générale, Case postale 100, 1215 Genève 15 ;
– Association des Riverains de l'Aéroport de Genève (ARAG), p.a. Me Gérald Page, Avocat, Rue de Vermont 37-39, 1202 Genève ;
– Communes de Chevry, Divonne, Ferney-Voltaire, Prévessin-Moëns, Ornex, Saint-Genis-Pouilly, Sergy, Versonnex, Sauverny et Pougny, Communauté des Communes du Pays de Gex, Communes de Messery et Chens-sur-Léman, Communes de Mies, Chavannes-des-Bois et Coppet, Commune de Vernier, Commune de Satigny, p.a. Me Gérald Page, Avocat, Rue de Vermont 37-39, 1202 Genève ;
– Commune de Nernier, Mairie de Nernier, 74140 Nernier, France ;
– Association Française des Riverains de l'Aéroport de Genève (AFRAG), M. Georges Ryser, Président, Allée de Rive 30, 74140 Nernier, France ;
– Association Gessienne Contre les Nuisances des Avions (AGCNA), M. André Looten, b. p. 21, 01280 Prévessin-Moëns, France ;

et sous pli simple à :

– DETEC, Secrétariat général, 3003 Berne ;
– Office fédéral de l'environnement, 3003 Berne ;
– République et Canton de Genève, Département de l'urbanisme, Case postale 3880, 14, rue de l'Hôtel-de-Ville, 1211 Genève 3.

Office fédéral de l'aviation civile

sign. Peter Müller	sign. Alexandre Triverio, juriste
Directeur	Section Plan sectoriel et installations