



Borgeaud Avocats

Quai des Bergues 25
CH-1201 Genève

T. +41 22 346 62 78

F. +41 22 346 62 79

avocats@borgeaud.biz

Jean-Daniel Borgeaud

Avocat

Spécialiste FSA

en droit de la construction
et de l'immobilier

Massimiliano Brero

Avocat stg.

Robin Tenger

Avocat stg.

RECOMMANDE

TRIBUNAL ADMINISTRATIF FÉDÉRAL

Case postale

9023 St-Gall

Genève, le 10 janvier 2023

CONCERNE: RIVERAINS DE L'AÉROPORT DE GENEVE C/ AIG ET DETEC
RECOURS CONTRE LA DECISION DU DETEC 17 NOVEMBRE 2022 RELATIVE A
L'AÉROPORT INTERNATIONAL DE GENEVE (AIG), PORTANT SUR LA MODIFICATION
DU REGLEMENT D'EXPLOITATION, L'APPROBATION DES PLANS EN VUE DE LA
REALISATION D'UNE NOUVELLE SORTIE RAPIDE ET DE L'USAGE ACCRU DES POSTES DE
STATIONNEMENT AINSI QUE SUR LA FIXATION DU BRUIT ADMISSIBLE

RECOURS

pour

Les collectivités publiques, associations et particuliers selon la liste figurant ci-après, faisant
élection de domicile en l'Etude Borgeaud Avocats, 25 quai des Bergues, 1201 Genève et
comparaissant par Me Jean-Daniel Borgeaud, avocat.

Les griefs relatifs aux considérations climatiques ont été formulés par Me Raphaël Mahaim et
Me Léna Nussbaumer-Laghzaoui, de l'association Avocat.e.s pour le Climat.

Recourants

contre

L'Aéroport international de Genève (AIG), établissement de droit public inscrit au Registre du
commerce de Genève (n° CHE-108.913.293), ayant son siège route de l'Aéroport 21, Le Grand-
Saconnex, pour adresse case postale 100, 1215 Genève 15,

Intimé

et

La Confédération suisse, Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et
de la communication (ci-après: DETEC), Kochergasse 10, 3003 Berne.

Intimé

Le recours est dirigé contre la décision datée du 17 novembre 2022 rendue par le Département
fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), publiée
dans la Feuille fédérale le 25 novembre 2022, relative à l'Aéroport international de Genève (AIG),
(ci-après la décision du DETEC) portant sur :

- la modification du règlement d'exploitation,
- l'approbation des plans en vue de la réalisation d'une nouvelle sortie rapide et de l'usage accru
des postes de stationnement selon la demande de l'Aéroport ainsi que sur
- la fixation du bruit admissible.



INTRODUCTION

1. Dans la décision attaquée du 17 novembre 2022, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (ci-après: DETEC) a accepté la requête de l'Aéroport international de Genève (ci-après: l'AIG ou l'Aéroport) déposée le 2 septembre 2019 auprès de l'Office de l'aviation civile (ci-après: OFAC) de modification du règlement d'exploitation avec fixation du bruit admissible et d'approbation des plans, ceci malgré plus de 600 oppositions suscitées.

2. La demande de **modification du règlement d'exploitation** comporte comme élément essentiel (ch. 4 p. 3) que le niveau du bruit admissible (au sens de l'art. 37a OPB¹) soit fixé à hauteur des courbes de bruit du dossier, fondées sur un pronostic 2022 de mouvements d'avions.

L'Aéroport demande à être mise au bénéfice d'un allègement en application conjointe des articles 25 al. 3 LPE² et 8 al. 2 OPB pour la fixation d'un bruit admissible à des valeurs nettement supérieures aux valeurs limites d'immission (VLI). Une telle demande correspond à une dispense de procéder à l'assainissement de l'Aéroport, de manière à respecter les valeurs limites d'immission (VLI) définies afin de protéger la population dans son bien-être et sa santé (art 15 LPE), assainissement obligatoire depuis 2001 avec une échéance pour y procéder fixée à 2016.

3. En dépit de cette obligation d'assainir qu'il aurait dû respecter, l'Aéroport a au contraire choisi dans sa requête de 2019 de modification du règlement d'exploitation d'essayer d'une part d'entériner juridiquement un niveau d'immissions sonores totalement excessif issu d'une croissance débridée depuis 2001 du nombre de mouvements d'avions - qui ont plus que doublés – et d'autre part de permettre un développement quantitatif supplémentaire par la projection 2022 d'un nombre important de mouvements supplémentaires.

Les conséquences sont multiples, par exemple.

- i) Une atteinte à la santé de 30'000 personnes vivant dans le territoire pour lequel les valeurs limites d'immissions sont franchies, en particulier en affectant leur sommeil compte tenu de la croissance des mouvements d'avions durant les périodes nocturnes : 11'000 mouvements par an, soit en moyenne, 30 mouvements par nuit ou un vol toutes les 4 minutes entre 22h. et 24h., toutes les nuits, ceci sans même prendre en considération le nombre important de mouvements intervenant durant l'heure de sommeil comprise entre 6h et 7h. selon les recommandations de la Commission fédérale pour la lutte contre le bruit (CFLB) dans son rapport de 2021.
- ii) L'inconstructibilité à des fins de logement d'une large partie de la zone à bâtir de la rive droite du territoire genevois, pourtant exigü, alors qu'un des principes cardinaux de la politique fédérale en matière d'aménagement du territoire est la densification de la zone à bâtir pour éviter des déclassements, en particulier de terres agricoles.
- iii) Une contradiction flagrante avec les engagements climatiques de la Confédération en particulier par l'Accord de Paris (Accord sur le climat) comportant l'obligation pour la Suisse d'atteindre la neutralité carbone d'ici à 2050 (art. 4) ou du fait de la loi fédérale adoptée en septembre 2022 sur les objectifs en matière de protection du climat, sur l'innovation et sur le renforcement de la sécurité énergétique prévoyant (art. 3 al. 3) une réduction drastique des émissions de gaz à effet de serre (GES).

4. La demande de modification du règlement d'exploitation comporte également une demande de programmer trois décollages hebdomadaires de longs courriers entre 22h et 24h ainsi que l'instauration d'un système de quotas, présenté comme susceptible de réduire l'importance des décollages après 22h pour des vols planifiés avant cette heure-là, mais sans comporter d'éléments précis et contraignants à cet égard.

¹ Ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB) (RS 814.41)

² Loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE) (RS 814.01)



4. La requête de l'Aéroport du 2 septembre 2019 comporte également une **demande d'approbation des plans** visant à développer et optimiser le potentiel d'utilisation des infrastructures aéroportuaires par la construction d'une sortie de piste rapide et la levée de certaines restrictions à l'usage accru des postes de stationnement, pourtant préalablement négociées avec des associations et riverains de l'aéroport contre la levée d'une opposition à la construction de l'Aile Est.

5. La décision attaquée du 17 novembre 2022 est problématique à maints égards en ce qu'elle viole le droit, est factuellement lacunaire et ignore non seulement les principes de droit de l'environnement, mais également des droits fondamentaux des administrés et les engagements climatiques de la Confédération.

SOLLICITATION D'UN DELAI POUR PRESENTER UN MEMOIRE COMPLEMENTAIRE AU SENS DE L'ART. 53 PA

Le recours développera un certain nombre de griefs. Cependant, les recourants ont pris une conclusion préalable en octroi d'un délai pour présenter un mémoire complémentaire au sens de l'art. 53 PA.

Le dossier est volumineux et très technique puisqu'il se réfère notamment à l'admission d'un précédent recours par la Commission de recours CRINEN contre la modification du règlement d'exploitation intervenu en 2001 qui n'avait pas été suivie d'effet dans l'attente de l'adoption du Plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique (PSIA) dont l'étude constitue un élément important dans l'appréhension de la décision attaquée.

Or, la fiche du PSIA relative à l'Aéroport international de Genève ainsi que la décision attaquée retiennent les intérêts économiques d'un aéroport national sans prendre en considération dans une pesée globale les autres intérêts publics, en particulier ceux de protection de la population des territoires exposés au bruit, ce qui a été sanctionné par un arrêt du Tribunal administratif fédéral du 7 septembre 2021 (ATAF 2021 11/21, A-3484/2018) de 260 pages relativement à l'aéroport de Zurich.

L'analyse jurisprudentielle³ et documentaire du dossier, puis le tri et la mise en exergue des éléments pertinents impliquent un travail conséquent également de contact avec les différents recourants, collectivités publiques, particuliers, associations.

Par exemple, la décision attaquée fixe les immissions admissibles du bruit aérien pour l'aéroport sur la base des calculs de l'EMPA (p. 107 ch. 1) avec l'octroi d'allègements pour des zones importantes exposées à un niveau de bruit supérieur aux valeurs limites d'immissions (p. 107 ch. 3). La fixation du bruit admissible approuvée est illustrée dans de nombreuses cartes par secteur géographique et par tranche horaire de l'annexe 5 OPB (6h-22h, 22h-23h et 23h-24h).

Ces éléments méritent un examen détaillé des éléments sous-jacents (données de référence, mouvements, trajectoires) et des conséquences territoriales (populations impactées dans leur santé par le franchissement des VLI et territoires devenant inconstructibles) et environnementales (pollutions de l'air et impact au regard des politiques climatiques). Ces éléments sont décisifs pour les collectivités publiques, les habitants, les propriétaires fonciers et en particulier pour les droits fondamentaux tels que le droit à la vie dans sa dimension de santé (art. 2 CEDH), le droit au respect de la vie privée (art. 8 CEDH) ou la garantie de la propriété (art. 26 Cst.).

L'ampleur de la contestation de la décision (ayant impliqué l'absence de notification personnelle aux particuliers opposants) a généré un nombre important de recourants qui s'est avéré relativement chronophage en une période chargée précédant et suivant les fêtes de fin d'année, au détriment d'un temps susceptible d'être consacré à l'argumentation du fond du dossier.

Compte tenu de cette complexité, la demande de délai pour présenter un mémoire complémentaire s'inscrit dans les garanties fondamentales de procédure (art. 29 et 29a Cst.) et dans la ligne de la convention dite d'Aarhus impliquant un accès à la justice du public en matière d'environnement.

³ En particulier les arrêts volumineux relatifs à l'Aéroport de Zurich, celui du 8 décembre 2000 (partiellement publié in : ATF 126 II 522) ou ceux rendus par le Tribunal administratif fédéral (TAF) le 10 décembre 2009 (A-1936/2006 publié ATAF 2011/19) ou par le Tribunal fédéral le 22 décembre 2010 (partiellement publié in : ATF 137 II 58, RDAF 2012 I 482 et DEP 2011 18),



Sur la base de ces considérations, les recourants sollicitent un **délai au mardi 14 mars 2023** pour déposer un mémoire complémentaire (art. 53 PA). Dans l'hypothèse où le Tribunal administratif fédéral considérerait la sollicitation de délais trop généreuse, à titre subsidiaire, les recourants sollicitent un délai au moins au jeudi 16 février 2023, étant précisé que le mois de janvier est déjà fort chargé pour le soussigné.

<u>TABLE DES MATIERES</u>		Page
	INTRODUCTION	2
	DELAI POUR PRESENTER UN MEMOIRE COMPLEMENTAIRE (ART. 53 PA)	3
	DESIGNATION DES RELOURANTS	4
I	EN FAIT	14
II	EN DROIT	18
A	<u>RECEVABILITE</u>	18
B	<u>AU FOND</u>	22
I	Griefs relatifs à la planification sectorielle, en particulier sur la fiche d'objet Aéroport de Genève du Plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique (PSIA)	22
II	Griefs relatifs aux questions climatiques	29
III	La décision d'approbation des plans viole le droit fédéral de l'environnement puisqu'elle ne respecte pas l'obligation de l'AIG de procéder à son assainissement, entérine un excès de nuisances contraires au droit et ignore les principes fondamentaux de droit de l'environnement protégeant l'être humain contre les atteintes nuisibles ou incommodes	46
IV	Esquisse des griefs relatifs aux droits fondamentaux : la décision du DETEC viole les droits fondamentaux : le droit de propriété et le droit à la vie privée et familiale	72
III	CONCLUSIONS	78

DESIGNATION DES RELOURANTS

COLLECTIVITES PUBLIQUES GENEVOISES

Commune d'Aire-la-Ville : Mairie d'Aire-la-Ville, Rue du Vieux-four 50, 1288 Aire-la-Ville

Agissant en qualité de collectivité publique et de propriétaire des parcelles : BF 893, BF 857, BF 230, BF 218, BF 1508, BF 1401, BF 1402, BF BF 1405, BF 1529, BF 244, BF 881, BF 97, BF 969 à Aire-la-Ville

Commune d'Avully : Mairie d'Avully, chemin des Tanquons 40, 1237 Avully

Commune d'Avusy : Mairie d'Avusy, route du Creux-du-Loup 42, 1285 Athenaz (Avusy)

Commune de Bellevue : Mairie de Bellevue, route de Lausanne 329, 1293 Bellevue

Commune de Cartigny : Mairie de Cartigny, chemin de la Bergerie 18, 1236 Cartigny

Commune de Chancy : Mairie de Chancy, route de Valleiry 4, 1284 Chancy

Commune de Collex-Bossy : Mairie de Collex-Bossy, route de Collex 199, 1239 Collex-Bossy

Commune de Dardagny : Mairie de Dardagny, route du Mandement 520, 1283 Dardagny

Commune de Genthod : Mairie de Genthod, rue du Village 37, 1294 Genthod

Agissant en qualité de collectivité publique et de propriétaire des parcelles : BF 1234, BF 721, BF 557, BF 721, BF 1247, BF 100, BF 1534, BF 1968, BF 1851, BF 563, BF 569 à Genthod

Commune de Grand-Saconnex : Mairie du Grand-Saconnex, route de Colovrex 18, 1218 Le Grand-Saconnex



Commune de Meyrin : Mairie de Meyrin, rue des Boudines 2, case postale 367, 1217 Meyrin 1

Commune de Pregny-Chambésy : Mairie de Pregny-Chambésy, route de Pregny 47, 1292 Pregny-Chambésy

Commune de Satigny : Mairie de Satigny, rampe de Choully 17, 1242 Satigny

Commune de Vernier : Mairie de Vernier, rue du Village 9, Case postale 520, 1214 Vernier

Commune de Versoix : Mairie de Versoix, route de Suisse 18, 1290 Versoix

COLLECTIVITES PUBLIQUES VAUDOISES

Commune de Coppet : Mairie de Coppet, Grand-Rue 65, 1296 Coppet

Agissant en qualité de collectivité publique et de propriétaire des parcelles : BF 161, BF 1059, BF 97, BF 56, BF 294, BF 134 + DP 1023, BF 1272, BF 20, DP 1022 à Coppet

Commune de Mies : Mairie de Mies, rue du Village 1, 1295 Mies

COLLECTIVITES PUBLIQUES FRANÇAISES

Commune de Chens-sur-Léman, Dép. de la Haute-Savoie : Mairie de Chens-sur-Léman, Rue du Léman 1127, 74140 Chens-sur-Léman

Commune de Divonne-les-Bains, Dép. de l'Ain : Mairie de Divonne, Avenue des Thermes 73, 01220 Divonne-les-Bains

Commune de Ferney-Voltaire, Dép. de l'Ain : Mairie de Ferney-Voltaire, Avenue Voltaire, CS 90149, 01210 Ferney-Voltaire

Commune de Nernier, Dép. de la Haute-Savoie : Mairie de Nernier, Route de la Mairie 14, 74140 Nernier

Commune de Prévessin-Moëns, Dép. de l'Ain : Mairie de Prévessin-Moëns, Chemin de l'Eglise 27, BP 69, 01280 Prévessin-Moëns

Commune de Saint-Genis-Pouilly, Dép. de l'Ain : Mairie de Saint-Genis-Pouilly, Avenue de la République 94, 01630 Saint-Genis-Pouilly

Commune de Messery, Dép. de la Haute-Savoie : Mairie de Messery, Place de la Mairie, 74140 Messery

ASSOCIATIONS

ATE Association transports et environnement, Aarberggasse 61, case postale, 3001 Berne, représentée par la Section de Genève de l'Association Transports et Environnement (ATE Genève), rue des Gares 9, 1201 Genève

Association des riverains de l'aéroport de Genève (ARAG), c/o Claude Piotton, chemin de la Greube 12, 1214 Vernier

Association française des riverains de l'aéroport de Genève (AFRAG), route de Messery 599, 74140 Nernier

Association Transfrontalière des Communes Riveraines de l'Aéroport International de Genève (ATCR-AIG), case postale 1722, 1211 Genève 1

Coordination régionale pour un aéroport urbain, respectueux de la population et de l'environnement (CARPE), c/o ATE, Rue des Gares 9, 1201 Genève

Association Climat Genève

Association des habitants de la Commune de Satigny

Association de la défense des propriétaires de la zone de la Crotte-au-Loup, c/o Monsieur Dominique Martin, chemin Crotte-au-Loup 25, 1214 Vernier

Association de la défense des propriétaires de la zone Montfleury (AHM), Grand-Montfleury 52, 1290 Versoix



Association des intérêts d'Aïre-le-Lignon (AIALI), avenue du Lignon 27, 1219 Le Lignon

Association Noé21, rue des Gares 27, 1201 Genève

Association Ferney-Avenir

Association sous les Platanes, rue Sonnex 36, 1218 Grand-Saconnex

Association des habitants du chemin Bonvent, c/o Monsieur Mike Veil, Président, chemin du Bonent 21, 1218 Grand-Saconnex

Association Grands-parents pour le climat-Genève (GPclimat-GE), case postale, 1200 Genève

Association de défense des intérêts des habitants du quartier de la Citadelle (ADIHQC), c/o Madame Muriel Gualzata Aeby, Présidente, chemin des Avettes 6, 1217 Meyrin

Association des intérêts de Vernier-Village (A.I.V.V), c/o Monsieur Laurent Tschopp, Président, rue de Peney 99e, 1214 Vernier

Association des parents d'élève du collège des Colombières (ApeCO), chemin des Colombières 4, 1290 Versoix

Association du secteur Sous-Sarasin (A3S), c/o Monsieur Patrick Canellini, chemin des Préjins 12, 1218 Le Grand-Saconnex

Association pour la qualité de vie à Bernex et confignon (ASBEC), c/o M. Alain Rouiller (Président), Chemin de Saule 85, 1233 Bernex.

Association Bellevue d'Avenir (BdA), c/o Monsieur Grégoire Delaloye, chemin de la Roselière 38, 1293 Bellevue

Association Libérale-Radicale de Bellevue, c/o Monsieur Sébastien Fabbi, Président, route de Collex 55, 1293 Bellevue

HabitatDurable SuisseRomande, chemin Bollwerk 35, case postale 2464, 3001 Berne

Les Verts genevois, rue des Voisins 14, case postale 345, 1211 Genève 4

Les Verts de Vernier, c/o Michelle Künzler, Présidente des Verts de Vernier, 166 route de Vernier, 1214 Vernier

Les Verts de Versoix, avenue Louis-Yung 34, 1290 Versoix

Les Verts de Meyrin-Cointrin, Esplanade des Récréations 21, 1217 Meyrin

Le Parti socialiste de Versoix, chemin du Petit-Montfleury 11, 1290 Versoix

Les Verts du Grand-Saconnex, la Voie-du-Coin 18, 1218 Grand-Saconnex

ADMF Association de Défense du quartier Molard-Fayards, c/o Madame Elisabetta Costa-Cecchetto, route des Fayards 255A, 1290 Versoix

Association des Habitants de la Commune de Satigny (AHCSA)

Association Le Signal, c/o Madame Françoise Meyer, chemin Champ-Claude 5, 1214 Vernier

AUTRES ENTITES RECOURANTES ET CAS PARTICULIERS

Fondation de la Commune de Bellevue pour la gestion et la construction de logements (FLB), Parc des Aiglettes 2, 1293 Bellevue

Fondation des Maisons Communales de Vernier (FMCV), rue du Village 9, case postale 520, 1214 Vernier

Propriétaire des immeubles : BF 3770, 3372 et 4509 à Vernier



Demaurex & Cie SA, société anonyme ayant son siège avenue de la Concorde 6, 1022 Chavannes-Renens, agissant par sa succursale inscrite au Registre du commerce de Genève (n° CHE-105.0.171.009-4) et ayant son siège rue François-Dussaud 15, 1227 Les Acacias

Propriétaire des immeubles : BF 3340, 3679, 897, 901, 902, 905, 906, 908 à Vernier ; BF 3745 à Bellevue ; BF 10323 et 10324 à Meyrin

PARTICULIERS : HABITANT(S) ET/OU PROPRIETAIRE(S) SUR LA COMMUNE D'AVUSY, PREGNY-CHAMBESY, SORAL, GRAND-SACONNEX ET FERNEY-VOLTAIRE (FRANCE)

Monsieur Sébastien Gemes, domicilié route du Creux-du-Loup 43, Avusy 1285

Propriétaire du BF 3199 à Avusy

Madame Rebecca Catherine Van Horck, domiciliée chemin de Néry 6, 1285 Avusy

Propriétaire du BF 3329 à Avusy

Monsieur Jean Paul Bruggimann, domicilié route de Rougement 36, 1286 Soral

Propriétaire du BF 10484 à Soral

Madame Françoise Szilaggi, domiciliée chemin Cornillons 17, 1292 Chambésy

Propriétaire du BF 1209 à Chambésy

Madame Jeanne-Marie Killisch, domiciliée chemin Chambésy 25, 1292 Chambésy

Propriétaire du BF 342, 343, 344 à Chambésy

Madame Anne-Lise Robert-Nicoud, domiciliée chemin Mouille-Galand 10A, 1214 Vernier

Propriétaire du BF 381 au Grand-Saconnex

Monsieur Claude Alain Robert-Nicoud, domicilié chemin de Riant-Bosquet 27A, 1218 le Grand-Saconnex

Propriétaire du BF 381 au Grand-Saconnex

Monsieur Jean Szabo, domicilié chemin Terroux 21, 1218 le Grand-Saconnex

Propriétaire du BF 176 au Grand-Saconnex

Madame Clotilde Delpech, domiciliée rue de Genève 48, 01210 Ferney-Voltaire (France)

Propriétaire des BAT A et B sis les Allées du Parc à Ferney-Voltaire (France)

PARTICULIERS : HABITANT(S) ET/OU PROPRIETAIRE(S) SUR LA COMMUNE DE BELLEVUE

Madame Pascale Balestra, domiciliée route de Valavran 54, 1293 Bellevue

Propriétaire du BF 3721 à Bellevue

Monsieur Andreas Burri, domicilié chemin de la Chênaie 15B, 1293 Bellevue

Propriétaire du BF 3649 à Bellevue

Monsieur et Madame Peter-Willer et Denise Peeters, domiciliés chemin des Mollies 36, 1293 Bellevue

Propriétaires du BF 3427 à Bellevue

Madame Anna-Sofia Ferro-Luzzi, domiciliée chemin de la Caracole 54, 1294 Genthod

Propriétaire du BF 2808 à Bellevue

Monsieur Dominique et Madame Lucy Anklin, domiciliés chemin des Tuileries 33, 1293 Bellevue

Propriétaires du BF 3743 et 3744 à Bellevue

Monsieur Pierre et Madame Florence Gumowski, domiciliés route de Valavran 56c, 1293 Bellevue



Propriétaires du BF 3720 à Bellevue

Madame Florence Gumowski, domiciliée route de Valavran 56c, 1293 Bellevue

Propriétaires du BF 4996 à Bellevue

Madame Denise Hélène Adler, domiciliée route de Valavran 34, 1293 Bellevue

Propriétaire du BF 2779 à Bellevue

Madame Andrée Girardet, domiciliée chemin de la Radio, 1293 Bellevue

PARTICULIERS : HABITANT(S) ET/OU PROPRIETAIRE(S) SUR LA COMMUNE DE GENTHOD

Monsieur Fleury Félicien, domicilié route de Florissant 6, 1206 Genève

Propriétaire du BF 879 et 629 à Genthod

Madame Karen Guinand, domiciliée chemin du Sautoir-d'Or 22, 1294 Genthod

Propriétaire du BF 1510 à Genthod

Monsieur et Madame Georges et Françoise Rychner, domiciliés route de Malagny 25, 124 Genthod

Propriétaire du BF 1414 à Genthod

Monsieur et Madame Hans et Valeria Fuhrer, domiciliés chemin des Boulangers 16, 1294 Genthod

Propriétaire du BF 2256 à Genthod

Monsieur et Madame Thierry et Françoise Epars, domiciliés chemin de la Fouine 14, 1294 Genthod

Propriétaire du BF 1677 à Genthod

Monsieur et Madame Christophe et Nathalie Jacquier, domiciliés chemin des Hutins-Goulus 2, 1294 Genthod

Propriétaire du BF 1321 à Genthod

Monsieur et Madame Sergio et Elena Ferro Luzzi, domiciliés chemin de Pierre-Grise 15, 1294 Genthod

Propriétaire du BF 2348 et 2808 à Genthod

Messieurs Philippe et Charles Buffle, domiciliés chemin de la Pralay 33, 1294 Genthod

Propriétaires du BF 1481 à Genthod

Monsieur Philippe Buffle, domicilié chemin de la Pralay 33, 1294 Genthod

Propriétaires du BF 1143 à Genthod

Madame Geneviève Cadei, domiciliée chemin des Hutins-Goulus 1, 1294 Genthod

Propriétaire du BF 966 à Genthod

Monsieur Xavier Brunel et Madame Caroline Erdt, domiciliés chemin de mont-rose 41, 1294 Genthod

Propriétaires du BF 1467 et 1469 à Genthod

Madame Anna-Sofia Ferro-Luzzi, domiciliée chemin de la Caracole 54, 1294 Genthod

Propriétaire du BF 2089 à Genthod

Monsieur et Madame François et Antoinette Collini, domiciliés chemin des Hutins-goulus 3, 1294 Genthod

Propriétaires du BF 991 à Genthod

Madame Nicolette Greenwood, domiciliée chemin de la Pralay 41, 1294 Genthod

Propriétaire du BF 1485 à Genthod



Monsieur Tomas et Madame Christine Vizcaino, domiciliés chemin des Hauts-de-Genthod 20, 1294 Genthod

Propriétaires du BF 1478 à Genthod

Monsieur Patrick Altwegg, domicilié route de Lausanne 364, 1294 Genthod

Propriétaire du BF 1341 à Genthod

Monsieur Thomas et Madame Isabelle Isch, domiciliés chemin des Hutins-Goulus 4, 1294 Genthod

Propriétaires du BF 993 à Genthod

Monsieur Alain Rosset, domicilié chemin de Pralay 11, 1294 Genthod

Propriétaires du BF 1404 à Genthod

Monsieur Joël Schmulowitz, domicilié chemin du Presbytère 10, 1294 Genthod

Propriétaires du BF 1715 à Genthod

Monsieur Marco et Madame Cristina Dellamula, domiciliés Chemin des Limites 22, 1294 Genthod

Propriétaires du BF 1166, à Genthod

PARTICULIERS : HABITANT(S) ET/OU PROPRIETAIRE(S) SUR LA COMMUNE DE MEYRIN

Monsieur Croisier Michel, domicilié chemin de Joinville 9, 1216 Cointrin

Propriétaire du BF 10974 à Meyrin

Monsieur et Madame André et Mireille Beuret, domiciliés rue Robert-Adrien-Stierlin, 1217 Meyrin

Propriétaire du BF 10985 à Meyrin

Monsieur et Madame Jean-Pierre et Christina Rigolet, domiciliés chemin du Marais-Long 31, 1217 Meyrin

Propriétaires du BF 13104 à Meyrin

Madame Muriel Gualzata Aeby, domiciliée chemin des Avettes 6, 1217 Meyrin

Propriétaire du BF 13972 à Meyrin

Monsieur et Madame Mohamed Ibrahim et Samsath Begum Naina, domiciliés chemin Perrault-De-Jotemps 11, 1217 Meyrin

Propriétaire du BF 10742 à Meyrin

Monsieur et Madame Ernst et Eva Keim, domiciliés chemin Perrault-De-Jotemps 7, 1217 Meyrin

Propriétaire du BF 12495 à Meyrin

Monsieur Olivier Murith et Madame Christine Keim, domiciliés chemin Perrault-De-Jotemps 7, 1217 Meyrin

Habitants du BF 12495 à Meyrin

Monsieur Ernst et Madame Eva Keim, domiciliés chemin Perrault-de-Jotemps 7, 1217 Meyrin

Propriétaires du BF 12495

Monsieur Jan Fiete Grosse-Oetringhaus et Madame Johanna Gramling, domiciliés chemin de la Citadelle 15B, 1217 Meyrin

Propriétaires du BF 14943 à Meyrin

Monsieur et Madame Jean-Pierre et Jacqueline Dunoyer, domiciliés chemin Perrault-de-Jotemps 16, 1217 Meyrin



Propriétaires du BF 10754 à Meyrin

Madame Eliane Ankers, domiciliée chemin des Picottes 16, 1217 Meyrin

Propriétaire du BF 10729 et 107331, Meyrin

PARTICULIERS : HABITANT(S) ET/OU PROPRIETAIRE(S) SUR LA COMMUNE DE VERNIER

Madame Sylvanne Glouchkoff-Amy, domiciliée chemin du Progrès 12, 1214 Vernier

Propriétaire du BF 1736 à Vernier

Madame Jocelyn Zenger, domiciliée chemin Crotte-au-Loup 15, 1214 Vernier

Propriétaire du BF 2977 à Vernier

Messieurs Christian Patrick Amez-Droz et Said Moussa, domiciliés chemin de Champ-Claude, 1214 Vernier

Propriétaires du BF 949 à Vernier

Messieurs Denis Chiaradonna et Maurizio Errante, domiciliés chemin du progrès 11, 1214 Vernier

Propriétaires du BF 5112 à Vernier

Monsieur et Madame Hervé et Marie-Pierre Denervaud, domiciliés chemin des Caribous, 1214 Vernier

Propriétaire du BF 4369 à Vernier

Madame Janine Delwart, domiciliée chemin des Vidollets 8, 1214 Vernier

Propriétaire du BF 1642 et 3548 à Vernier

Monsieur Jean-François Bouvier, domicilié route de Vernier 223, 1214 Vernier

Propriétaire du BF 3579 à Vernier

Monsieur Nicolas et Véronique Produit, domiciliés route de Vernier 192, 1214 Vernier

Propriétaires du BF 3252 à Vernier

Monsieur Grégoire Bisson, domicilié rue du village 72, 1214 Vernier

Propriétaire du BF 1528 à Vernier

Monsieur Jean-Daniel Borgeaud, domicilié chemin des Comtoises 2B, 1214 Vernier

Propriétaire du BF 2659 et 2660 à Vernier

Madame Marcella Jermini, domiciliée chemin Nicolas-Bogueret 21, 1219 Aïre-le-Lignon

Propriétaire du BF 2469 à Vernier

Monsieur et Madame Cécile et Nicolas Duborgel, Madame Marie-Pierre Denervaud, Madame Anne Moreno, domiciliés chemin Crotte-au-Loup 21, 1214 Vernier

Propriétaires du BF 1902 à Vernier

Madame Patricia Sauterel domiciliée chemin de la Crotte-au-Loup 14, 1214 Vernier

Propriétaire du BF 1503 à Vernier

Monsieur Raffaele et Céline Caiola, domiciliés chemin de l'Esplanade 9, 1214 Vernier

Habitants du BF 1363 à Vernier

Monsieur François Mermillod, domicilié 76 rue du Village, 1214 Vernier

Propriétaire du BF 1533 à Vernier

Monsieur Emmanuel Gobet et la Copropriété 221-223, domiciliés route de Vernier 221-223, 1214 Vernier



Propriétaires du BF 3579 à Vernier

Madame Anne-Lise Robert-Nicoud, domiciliée Chemin Mouille-Galand 10A, 1214 Vernier

Propriétaire du BF 46-1699 à Vernier

Monsieur Cédric Cramatte, domicilié 64 route de Peney, 1214 Vernier

Propriétaire du BF 5499 à Vernier

Monsieur Pierre-Alain et Madame Patricia Cardinaux, domiciliés chemin de la Petite-Garenne 3A, 1214 Vernier

Propriétaires du BF 2709 à Vernier

Monsieur et Madame Dominik et Françoise Meyer et Monsieur Maurice Valentin, domiciliés chemin Champ-Claude 5, 1214 Vernier

Propriétaires du BF 947 à Vernier

Monsieur Laurent Tschopp, domicilié route de Peney 99e, 1214 Vernier

Propriétaire du BF 4952 à Vernier

Madame Patricia Verena Alicea Jordan, domiciliée chemin des Vidollets 29A, 1214 Vernier

Propriétaire du BF 2534, 3075 et 5009 à Vernier

Monsieur Jean-Pierre Tintori Angeli, domicilié chemin de Mouille-Galand 16, 1214 Vernier

Propriétaire du BF 1851 à Vernier

Monsieur Pascal Franchino et Madame Laurence Franchino-Dupont, domiciliés route de Peney 44a, 1214 Vernier

Propriétaires du BF 1613 à Vernier

Monsieur Manuel Bouvier, domicilié chemin de l'Esplanade 7, 1214 Vernier

Habitant du BF 5116 à Vernier

Monsieur Christian et Madame Véronique Febo, domiciliés chemin de Crotte-au-Loup 4, 1214 Vernier

Propriétaires du BF 5464 à Vernier

Madame Véronique Febo, domiciliée chemin de Crotte-au-Loup 4, 1214 Vernier

Propriétaire du BF 1472 et 3365 à Vernier

Monsieur Philippe Bondat, domicilié via de Coisson 11, 1214 Vernier

Propriétaire du BF 1504, 3365 et 1482 à Vernier

Monsieur Jean-Philippe Bondat, domicilié via de Coisson 11, 1214 Vernier

Propriétaire du BF 1449, 1566 et 2155 à Vernier

Monsieur Etienne Satin, domicilié chemin de Crotte-au-Loup 9, 1214 Vernier

Propriétaire du BF 1623, 2558 et 4789 à Vernier

Monsieur Eugène Holdener, domicilié 17 chemin de la Petite-Garenne, 1214 Vernier

Propriétaire du BF 2936, 2937, 2938, 2939

Monsieur Jacques Mermillod, domicilié 107, route des Fayards, 1239 Collex

Propriétaire du BF 1696 Vernier



PARTICULIERS : HABITANT(S) ET/OU PROPRIETAIRE(S) SUR LA COMMUNE DE VERSOIX

Madame Anne Chaudieu, domicilié chemin de la Vigne-Noire 11, 1290 Versoix

Propriétaire du BF 5708 à Versoix

Monsieur Timothy Foster et Madame Gesche Karrenbrock, domiciliés au chemin de la Vigne-Noire 3, 1290 Versoix

Propriétaires du BF 7086 à Versoix

Monsieur et Madame François et Jeannette Ricci, domiciliés route de saint-loup 32, 1290 Versoix

Propriétaire du BF 6962 à Versoix

Monsieur Pierre-Alain Reymond Artique, domicilié rampe de la Gare 1A, 1290 Versoix

Propriétaire du BF 3492 et 1055 à Versoix

Monsieur et Madame Alessandro et Ursula Bovia, domiciliés chemin du Molard 14, 1290 Versoix

Propriétaire du BF 6128 à Versoix

Madame Ariane Budliger Cavioli, domiciliée chemin du Molard 12, 1290 Versoix

Propriétaire du BF 6966 à Versoix

Monsieur Ivan Rodriguez Rosales et Madame Anna Coates, domiciliés route des fayards 244, 1290 Versoix

Propriétaire du BF 3585 à Versoix

Messieurs Pierre, Frédéric et Madame Anna Dupanloup, domiciliés route des fayards 279, 1290 Versoix

Propriétaire du BF 4376 à Versoix

Monsieur et Madame Franco et Arlette Filocamo-Bottarlini, domiciliés chemin du Molard 5, 1290 Versoix

Propriétaire du BF 6026 à Versoix

Monsieur Nicolas Firmenich, domicilié chemin du Nant de Crève-Cœur 22, 1290 Versoix

Propriétaire du BF 7058 à Versoix

Monsieur et Madame Graeme et Barbara Forsyth, domiciliés route des Fayards 253, 1290 Versoix

Propriétaire du BF 5724 à Versoix

Monsieur et Madame Andréas et Camille Kyparissis, domiciliés chemin du Molard 9, 1290 Versoix

Propriétaire du BF 6028 à Versoix

Monsieur Etienne Lambin, domicilié route des Fayards 285, 1290 Versoix

Propriétaire du BF 6821 à Versoix

Monsieur et Madame Pierantonio et Paola Marchesini, domiciliés chemin du Molard 11, 1290 Versoix

Propriétaire du BF 6029 à Versoix

Monsieur et Madame Christian et Sylviane Muller, domiciliés route des Fayards 269, 1290 Versoix

Propriétaire du BF 6120 et 6121 à Versoix

Monsieur Hedley Paget, domicilié route des Fayards 246, 1290 Versoix

Propriétaire du BF 6006 à Versoix

Monsieur Patrick Pamingle, domicilié route des Fayards 242, 1290 Versoix

Propriétaire du BF 4645 à Versoix



Monsieur Christian Pasche, domicilié chemin du Molard 15, 1290 Versoix

Propriétaire du BF 6031 à Versoix

Monsieur et Madame Robert et Danièle Strebel, domiciliés chemin du Molard 13, 1290 Versoix

Propriétaire du BF 6030 à Versoix

Monsieur Philippe Ternier et Madame Magali Gauthey, domiciliés route des Fayards 259, 1290 Versoix

Propriétaire du BF 5108 à Versoix

Madame Fabienne Wehner, domiciliée route des Fayards 263, 1290 Versoix

Propriétaire du BF 5723, 5582 et 4210 à Versoix

Monsieur et Madame Adimbola et Evelyn Young, domiciliés chemin du Molard 7, 1290 Versoix

Propriétaire du BF 6027 à Versoix

Monsieur John Michael Gerard, domicilié 13 Chemin Petit-Montfleury 1290 Versoix

Propriétaire du BF 6514 à Versoix

Madame Michelle Siebold Munar Leandro, domiciliée Route des Fayards 257 1290 Versoix

Propriétaire du BF 5109 et 5725 à Versoix

Madame Bettina Clivaz Theubet, domiciliée 7 Chemin de Villars 1290 Versoix

Propriétaire du BF 6656 à Versoix

Madame Michelle Siebold, domiciliée route des Fayards 257, 1290 Versoix

Propriétaire du BF 5109 à Versoix

PARTICULIERS : HABITANT(S) ET/OU PROPRIETAIRE(S) SUR LA COMMUNE DE SATIGNY

Monsieur et Madame Olivier et Mathilde Chaix, domiciliés route du Crêt de Chouilly 44, 1242 Satigny

Propriétaires du BF 1012 et 1013 à Satigny

Monsieur Philippe Poget, domicilié chemin de Merdisel, 1242 Satigny

Propriétaire du BF 7812 à Satigny

Monsieur et Madame Franco et Silvana Morenzoni, domiciliés chemin des Grandes-vignes 4, 1242 Satigny

Propriétaire du BF 7357 à Satigny

Monsieur Gilbert Galeazzi, domicilié route d'Aire-la-Ville, 1242 Satigny

Propriétaire du BF 8042 à Satigny

Madame Ursula Wenger, domiciliée chemin de Pré-gentil 44, 1242 Satigny

Propriétaire du BF 10560 à Satigny

Madame Antoinette Pechère-Bertschi, domiciliée chemin Vieille-Servette 44, 1242 Bourdigny

Propriétaire du BF 289 à Satigny

Monsieur Willy Creteigny, domicilié route du Mandement 101, 1242 Satigny

Propriétaire du BF 10374 à Satigny

Monsieur Philippe Carasso, domicilié route du Mandement 121, 1242 Satigny

Propriétaire du BF 8060 à Satigny



I EN FAIT

i) Jalons chronologiques antérieurs à l'ouverture ayant abouti à la décision du DETEC datée du 17 novembre 2022

1. Le 31 mai 2001, le DETEC a renouvelé pour une durée de 50 ans la concession d'exploitation accordée à l'Aéroport international de Genève (AIG) sur la base d'une requête présentée le 5 mai 2000. La décision précise que les nombreuses oppositions de personnes privées, d'association ou de communes déposées contre le renouvellement de la concession seront traitées dans le cadre de la décision d'approbation du règlement d'exploitation, car elle concerne en particulier les conditions d'exploitation de l'Aéroport au regard de l'environnement et des populations impactées. (Pièce : décision du 31.05.2001 du DETEC d'octroi d'une concession fédérale d'exploitation à l'AIG)

2. Ce même jour, le 31 mai 2001, l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) a approuvé le règlement d'exploitation de l'Aéroport. (Pièce : décision de l'OFAC d'approbation du règlement d'exploitation de l'aéroport, à communiquer par DETEC/AIG).

3. Le 12 avril 2000, le Conseil fédéral a arrêté les valeurs limites d'exposition au bruit pour les aérodromes civils où circulent de grands avions selon l'annexe 5 OPB en majorant de 5 dBA les valeurs applicables pour les trois aéroports nationaux de Bâle, Genève et Zurich (RO 2000 1388). Elles fixent par exemple la valeur limite d'immission (VLI) pour un degré de sensibilité (DS) II à 65 dBA (pour la journée 6h. à 22h.). Le dossier présenté par l'Aéroport le 5 mai 2000 a ainsi été fondé sur ces VLI.

4. Dans un arrêt du 8 décembre 2000 (ATF 126 II 522), le Tribunal fédéral a considéré que de telles valeurs arrêtées par le Conseil fédéral violaient les exigences posées aux articles 15 LPE et 13 al. 2 LPE, car elles ne correspondaient pas à l'exigence que "*les immissions inférieures à ces valeurs ne gênent pas de manière sensible la population dans son bien-être*" (art. 15 LPE) et ne tenaient pas compte "*de l'effet des immissions sur des catégories de personnes particulièrement sensibles telles que les enfants, les malades, les personnes âgées et les femmes enceintes*" (art. 13 al. 2 LPE). Les valeurs alors fixées par le Conseil fédéral ne correspondaient pas à celles préconisées dans le 6^{ème} rapport partiel de la Commission fédérale pour l'évaluation des valeurs d'immissions pour le bruit de septembre 1997.

5. Le 1^{er} juin 2001, à savoir le lendemain des décisions prises d'octroi de la concession d'exploitation et d'approbation du règlement d'exploitation de l'Aéroport, sont entrées en vigueur les nouvelles valeurs limites d'exposition au bruit pour les aérodromes civils où circulent de grands avions selon l'annexe 5 OPB. Elles fixent en particulier la valeur limite d'immission pour un degré de sensibilité (DS) II à 60 dBA (pour la journée 6h à 22h), à 55 dBA pour la première heure de nuit de 22h à 23h (N1) et à 50 dBA pour la deuxième heure de nuit de 23h à 24h (N2) ainsi que pour la dernière heure de nuit alors considérée entre 5h et 6h (N3).

6. Aussi, le dossier du 5 mai 2000 de l'AIG ayant abouti à la décision d'approbation du règlement d'exploitation de l'Aéroport a été fondée sur une analyse de l'impact sur l'environnement intervenu sur une base qui n'était plus légale 24 heures plus tard.

7. Les deux décisions du 31 mai 2001 de renouvellement de la concession d'exploitation et d'approbation du règlement d'exploitation ont fait l'objet d'un recours devant la Commission de recours fédérale en matière d'infrastructure et d'environnement (ci-après CRINEN), aujourd'hui remplacée dans ses attributions par le Tribunal administratif fédéral (TAF).

8. Le 23 mars 2006, la CRINEN a admis le recours. (Pièce : décision CRINEN du 23.03.06).

9. A teneur du chiffre 3 du dispositif de la décision CRINEN du 23.03.06 "*l'AIG est tenu d'établir les incidences d'un plafonnement du nombre de mouvements nocturnes aux fins de respecter les valeurs limites d'immissions sur l'essentiel des périmètres concernés, en termes de nombre de mouvements touchés, par tranche horaires, et d'évaluer les conséquences socio-économiques de cette mesure, pour lui-même, pour les compagnies aériennes et pour l'agglomération genevoise (...)*".

A teneur du chiffre 4 du dispositif de cette décision "*l'AIG est tenu d'examiner la faisabilité d'une extension du couvre-feu nocturne aux tranches horaires 22h-23h, 23h-24h ainsi qu'à celle de 6h-7h, 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 22h et 8h les samedis et dimanches. (...)"

A teneur du chiffre 5 du dispositif "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 22h (...)"

10. La décision de la CRINEN du 23 mars 2006 est entrée en force n'ayant pas fait l'objet d'un recours au Tribunal fédéral (TF).

11. Le 17 mars 2009, l'OFAC a adopté le cadastre de bruit de l'Aéroport de Genève (Pièce : cadastre de bruit de l'Aéroport de Genève).

12. Selon les indications figurant dans le document, la charge sonore a été déterminée par calculs selon le trafic aérien de l'an 2000 (p. 27) "sur la base des données de trafic réel enregistré durant l'an 2000. Cette charge sonore correspond à l'état de référence fixé dans le cadre du renouvellement de la concession fédérale d'exploitation et de l'approbation du règlement d'exploitation de 2001."

13. Il y avait alors, pour les grands avions, 118'950 mouvements annuels pour les vols de ligne et de charter et 12'279 mouvements annuels pour l'aviation générale, soit au total 131'229 mouvements (cadastre de bruit p. 28).

14. Le cadastre de bruit indique aussi, pour les vols de grands avions, la répartition entre les décollages et les atterrissages en fonction des différentes tranches horaires (p. 31) de la manière suivante:

PERIODES	DECOLLAGES	ATTERRISSAGES	TOTAL DES MOUVEMENTS
Jour (6h à 22h)	64'970	60'889	125'859
1 ^{ère} heure nuit (22h à 23h) (N1)	593	3'750	4'343
2 ^{ème} heure nuit (23h à 24h) (N2)	259	1'204	1'463
Dernière heure nuit (5h à 6h) (N3)	2	2	4
Total nuit	854	4'956	5'810
Total général	65'824	65'845	131'669

15. D'un point de vue méthodologique, le cadastre de bruit indique que pour les grands avions, la charge sonore est appréhendée par une moyenne diluée sur les 16 heures entre 6h et 22h (p. 26). Avec cette méthode, il n'y a pas d'identification possible de l'intensité des nuisances subies par une population résidente pour les tranches horaires affectant le sommeil ou une vie personnelle et familiale en début de matinée dès 6h ou en fin de journée et début de soirée ; l'intensité de la charge sonore à ces moments-là de la journée est diluée par la charge sonore des heures creuses selon la méthode utilisée.

16. Les calculs d'immissions sonores sur la base des éléments précités sont illustrés dans 8 cartes aux pages 9 à 23, avec une simple carte géographique comme zone de fond, puis, aux pages 32 à 45, certaines courbes sont intégrées selon les plans de zone avec attribution de degré de sensibilité état 2008 (cf. p. 48).

17. Sur cette base, le cadastre de bruit précise (p. 47) le nombre de personnes exposées à un bruit supérieur aux valeurs d'exposition au bruit. Le cadastre de bruit signale expressément que 15'268 personnes résident dans une zone d'habitation entre les valeurs limites d'immissions et les valeurs d'alarme et 1506 au-dessus des valeurs d'alarme (p. 47).



18. Le 22 mai 2007, l'AIG a remis à l'OFAC deux études traitant des vols de nuit. Celles-ci ont fait l'objet d'un examen très critique de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) dans sa prise de position du 21.12.2009. L'OFEV indique en particulier pour l'examen du rapport coût-utilité, ceci :

*"Pour des installations publiques ou concessionnaires tel que l'est l'AIG, il s'agit de déterminer la mesure de la **prévention au moyen d'une pesée pondérée des intérêts publics et privés en présence.***

*Cette pesée des intérêts ne peut, en principe, être effectuée qu'en termes d'économie publique. En effet, en termes d'économie publique, le caractère économiquement supportable ne dépend pas seulement des coûts et de l'utilité au sein d'une exploitation (coûts et utilités internes) mais également des coûts et de l'utilité qui incombent ou bénéficient aux tiers ou à la société dans son ensemble (coûts et utilité externe). **Une mesure de protection contre le bruit est en principe qualifiée de supportable si son utilité se révèle supérieure à ses coûts, les deux paramètres déterminés en termes d'économies publiques.**"*

(Pièce : prise de position du 21.12.2009 de l'OFEV)

19. En parallèle, à la suite de deux arrêts relatifs à l'Aéroport de Zurich, l'un rendu par le Tribunal administratif fédéral (TAF) le 10 décembre 2009 (A-1936/2006 publié ATAF 2011/19) et l'autre par le Tribunal fédéral le 22 décembre 2010 (partiellement publié in : ATF 137 II 58, RDAF 2012 I 482 et DEP 2011 18), l'OFAC a considéré qu'il n'était pas possible d'appréhender l'impact de l'exploitation de l'Aéroport sur l'aménagement du territoire et sur le droit de l'environnement, en particulier pour les périodes nocturnes, sans préalablement qu'il soit procédé à l'élaboration et l'adoption de la fiche PSIA pour l'Aéroport de Genève. La portée de ces arrêts sera abordée dans les développements juridiques.

20. Le 18 septembre 2012, l'OFAC a rendu une décision de suspension de la procédure CRINEN en considérant qu'il fallait préalablement adopter le PSIA.

21. Le 18 septembre 2019, l'OFAC a rendu une nouvelle décision de reprise de la procédure CRINEN I et ordonné simultanément la jonction - en ce qui concerne le chiffre 3 relatif au plafonnement des vols de nuit et le chiffre 4 traitant d'un couvre-feu nocturne - à la procédure de modification du règlement d'exploitation qui a abouti à la décision du DETEC du 17 novembre 2022 ici contestée.

22. Dès le 14 mars 2013, un processus de coordination entre la Confédération, soit pour elle l'OFAC, et le canton de Genève a été initié dans le cadre des travaux d'élaboration de la fiche d'objet "Aéroport de Genève" du Plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique (PSIA) (ci-après fiche PSIA AIG).

23. Le 12 juillet 2016 a été adoptée la version définitive du protocole de coordination PSIA entre l'OFAC et le canton relatif à l'Aéroport de Genève. Les éléments pertinents du protocole seront analysés dans le cadre de la critique de la décision entreprise.

24. Du 22 novembre 2017 au 8 janvier 2018 a eu lieu une enquête publique relative à la fiche "Aéroport de Genève" du PSIA. De nombreuses prises de position sont intervenues dans le délai (annexe I fiche PSIA). Parmi celles-ci, un nombre important de collectivités publiques, en particulier les communes riveraines de l'Aéroport, des associations de protection de l'environnement comme de quartier ou de riverains de l'Aéroport et des habitants ont émis une véhémence opposition au projet de PSIA publié le 15 novembre 2017.

25. La Coordination régionale pour un aéroport de Genève urbain, respectueux de la population et de l'environnement (CARPE) a émis une détermination dense et structurée dont certains éléments seront repris dans la critique de la décision. CARPE a notamment relevé les éléments suivants :

- le caractère unilatéral de la stratégie de développement retenu par la Confédération fondé sur des prévisions de croissance de trafic pour répondre à la demande,
- le caractère lacunaire de la fiche sur des sujets centraux comme la santé, le climat, l'effectivité de la préoccupation environnementale qui reste une déclaration d'intention,
- le caractère insuffisant de la courbe cible 2030 et sa valeur non contraignante.

(Pièce : observation du 03.01.2018 de CARPE à l'OFAC relative au projet PSIA)



26. L'Association des Riverains de l'Aéroport de Genève (ARAG) est intervenue en demandant une refonte générale de la fiche en appréhendant d'une manière précise la santé (en demandant une garantie pendant 8 heures d'un repos nocturne), l'aménagement du territoire, le bruit, le climat, l'impact sur les gaz à effet de serre, etc. (Pièce : prise de position de l'ARAG au regard du projet PSIA).

27. Le 13 mars 2018, la quasi-totalité suisses et françaises riveraines de l'Aéroport ainsi que 25 communes de Haute-Savoie concernées par des trajectoires ont adressé à l'OFAC une ferme opposition à la fiche PSIA.

28. Les communes relèvent à leur tour l'impossibilité d'obtenir une vision claire des impacts territoriaux des futures courbes de bruit, seule une courbe enveloppante comprenant uniquement des valeurs de planification étant communiquée à une échelle ne permettant pas d'avoir une évaluation précise des impacts sur le territoire des collectivités publiques concernées.

29. Les communes riveraines ont notamment formulé les griefs suivants :

- l'absence de prise en compte des objectifs environnementaux et territoriaux pour privilégier un développement économique et quantitatif basé sur une réponse à la demande,
- l'opposition à la courbe plafond qui entérine de niveau de pollution sonore totalement excessif,
- le caractère non ambitieux et peu satisfaisant de la courbe 2030,
- l'aggravation de la charge sonore durant la période nocturne,
- les problèmes de mobilité,
- , l'absence de prise en compte sérieuse des politiques publiques climatiques et de la santé.

(Pièce : opposition du 13 mars 2018 des communes suisses et françaises riveraines de l'aéroport à l'OFAC relative au projet PSIA).

ii) Autres faits

Un délai pour un mémoire complémentaire (art. 53 PA) est sollicité. Il permettra par exemple d'appréhender les éléments sous-jacents (données de référence, mouvements, trajectoires) à la définition du bruit admissible ainsi que les conséquences territoriales (populations impactées dans leur santé par le franchissement des VLI et territoires devenant inconstructibles) et environnementales (pollutions de l'air et impact au regard des politiques climatiques). Ou encore l'impact sur la décision litigieuse de la mobilisation citoyenne ayant abouti à une votation intégrant un nouvel article dans la Constitution genevoise puis une modification de la loi sur l'Aéroport international de Genève (AIG).



II EN DROIT

A. RECEVABILITE

Principe et objet du recours (art. 31 LTAF)

A teneur de l'art. 31 LTAF⁴, "*le Tribunal administratif fédéral connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative*". Plus spécifiquement en matière d'aviation, l'art. 6 al. 1 LA⁵ dispose que "*les décisions fondées sur la présente loi et sur ses dispositions d'exécution sont sujettes à recours conformément aux dispositions générales de la procédure fédérale*". En outre, la décision indique en outre dans son dispositif qu'elle peut faire l'objet d'un recours au Tribunal administratif fédéral.

La jurisprudence a déjà reconnu qu'une décision relative à la modification du règlement d'exploitation d'un aéroport ou à une approbation des plans était susceptible de recours.

Autorité compétente

Le recours au TAF est interjeté devant l'autorité compétente, conformément aux art. 31 à 33 LTAF et aux indications figurant dans le dispositif de la décision litigieuse d'approbation des plans et de modifications du règlement d'exploitation.

Le Tribunal administratif fédéral (ci-après "TAF") est compétent en particulier en vertu de l'art. 33 litt. d LTAF⁶ dans la mesure où la décision litigieuse a été rendue par un Département, le DETEC, et qu'aucune des exceptions de l'art. 32 LTAF n'est réalisée.

La TAF étant compétent, la procédure sera principalement régie par la PA, sous réserve de dispositions spécifiques, conformément à l'art. 37 LTAF.

Délai de recours

Durée du délai (art. 50 PA par renvoi de l'art. 37 LTAF): Le délai de recours est de 30 jours.

Computation du délai: début, suspension (art. 22a PA⁷) et échéance (art. 20 PA⁸)

Le délai de recours commence à courir le lendemain de la notification – à savoir de la réception – de la décision contestée (art. 20 al. 1 PA).

⁴ Loi sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF; RS 173.32).

⁵ Loi fédérale sur l'aviation (LA; RS 748.0)

⁶ Art. 33 LTAF – Autorités précédentes

Le recours est recevable contre les décisions:

(...)

d. de la Chancellerie fédérale, des départements et des unités de l'administration fédérale qui leur sont subordonnées ou administrativement rattachées;

(...)

⁷ Art. 22a PA

¹ Les délais fixés en jours par la loi ou par l'autorité ne courent pas: (...)

c. du 18 décembre au 2 janvier inclusivement.

² (...)

⁸ Art. 20 PA

¹ Si le délai compté par jours doit être communiqué aux parties, il commence à courir le lendemain de la communication.

² S'il ne doit pas être communiqué aux parties, il commence à courir le lendemain de l'événement qui le déclenche.

^{2bis} Une communication qui n'est remise que contre la signature du destinataire ou d'un tiers habilité est réputée reçue au plus tard sept jours après la première tentative infructueuse de distribution.

³ Lorsque le délai échoit un samedi, un dimanche ou un jour férié selon le droit fédéral ou cantonal, son terme est reporté au premier jour ouvrable qui suit. Le droit cantonal déterminant est celui du canton où la partie ou son mandataire a son domicile ou son siège.



La computation des délais de recours est toutefois suspendue durant les fêtes de fin d'année, du 18 décembre au 2 janvier inclusivement⁹.

En l'occurrence, les notifications étant intervenues par voie postale avec un envoi jeudi 24 novembre 2022, les recourants les ont reçues au plus tôt vendredi 25 novembre. En outre, il a été publié dans la Feuille Fédérale un extrait du dispositif de la décision ce jour-là. Le pli recommandé contenant la décision attaquée a été reçu par le soussigné lundi 28 novembre, mais il ne concerne qu'un nombre très limité de recourants. Dès lors, en considérant une notification intervenue au plus tôt vendredi 25 novembre, computation du délai de 30 jours conduit à une échéance du délai de recours le 10 janvier 2023.

Enfin, l'art. 21 al. 1 PA rappelle - conformément au principe de l'expédition - que le délai est respecté si l'acte judiciaire est remis le dernier jour du délai avant minuit à un bureau de poste.

Le dépôt d'un pli recommandé ("Prepaid" notamment) à la poste automatique ouverte 24h/24h (automate MyPost24) suffit et permet d'obtenir sur le champ un justificatif comprenant l'heure du dépôt du recommandé et son numéro, permettant par ailleurs son suivi. Le simple dépôt dans une boîte postale en présence de deux témoins pour attester de l'heure du dépôt peut également suffire.

En l'occurrence, l'acte de recours est déposé à la Poste le 10 janvier 2023, si bien que le délai de recours est respecté.

Contenu du recours (art. 52 PA par renvoi de l'art. 37 LTAF)

Conformément aux exigences de l'art. 52 al. 1 PA, le présent recours indique les conclusions, motifs et moyens de preuves et porte la signature du représentant des recourants. Sont également remis en annexe les pièces invoquées comme moyen de preuve ainsi que la décision attaquée.

Représentant des recourants

Les recourants ont pris un mandataire commun conformément à l'art. 11a PA. En outre, un bordereau de pièces comportant les procurations est simultanément adressé au Tribunal administratif fédéral.

Motifs du recours (art. 49 PA¹⁰ par renvoi de l'art. 37 LTAF)

Les griefs relèvent de la violation du droit fédéral, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation, de la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents et de l'inopportunité.

Au regard des motifs du recours, l'argumentation sera intégralement étayée dans le mémoire complémentaire sollicité selon de l'art. 53 PA. Cependant, plusieurs motifs importants sont développés ci-après dans la partie en droit et mis en évidence notamment dans la titre structurant l'argumentation. Pour la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents, elle se rapporte notamment aux éléments suivants :

- L'impossibilité dans le PSIA de l'Aéroport d'obtenir une vision claire des impacts territoriaux des futures courbes de bruit au moyen d'une seule courbe enveloppante comprenant uniquement des valeurs de planification communiquée à une échelle ne permettant pas d'avoir une évaluation précise des impacts sur le territoire des collectivités publiques concernées.
- L'état de fait concernant l'exposition effective au bruit des avions s'avère incomplet et incorrectement établi.

⁹ "En effet, dans le cas où le délai commence à courir avant la suspension et devrait normalement échoir après la période de suspension, le délai est prolongé de la durée de la suspension. Le délai reprend son cours le lundi suivant le lundi Pâques" (FRESARD Jean-Maurice, Commentaire de LTF, Berne 2009, p. 309 ad art 46 ch.6) et ATF 6B_191/2007)

¹⁰ Art. 49 PA- Motif de recours

Le recourant peut invoquer:

- a. la violation du droit fédéral, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation;
- b. la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents;
- c. l'inopportunité: ce grief ne peut être invoqué lorsqu'une autorité cantonale a statué comme autorité de recours.



Qualité pour recourir (art. 48 PA¹¹ par renvoi de l'art. 37 LTAF)

Les art. 36d LA s'agissant des modifications importantes au règlements d'exploitation et 37f LA s'agissant de l'approbation des plans prévoient en outre que la première phase de contestation est l'opposition et qu'en l'absence de cette opposition, toute partie sera exclue de la procédure (art. 36d al. 4 et 37f al. 1 LA). Dans la mesure où les recourants se sont tous opposés à celle-ci, ces motifs d'exclusion ne sont pas réalisés.

Les recourants ont qualité pour recourir contre la décision du 17 novembre 2022 du DETEC en tant que partie à la procédure ayant abouti à la décision attaquée (art. 48 al. 1 let. a PA) spécialement atteinte par ladite décision (let. b) et ayant un intérêt digne de protection à son annulation (let. c).

D'une manière plus détaillée, en règle générale, la jurisprudence admet la légitimité des voisins dont les propriétés se trouvent dans un rayon d'environ 100 mètres. Cette distance n'est toutefois pas une valeur rigide et contraignante, d'autant plus lorsque l'exploitation d'une installation a un impact (à grande distance) sur l'environnement. Les tiers ont donc le droit de recourir dans le sens mentionné lorsqu'ils sont touchés avec certitude ou du moins avec une grande probabilité par des immissions (bruit, poussière, vibrations, lumière ou autres effets) provoquées par la construction ou l'exploitation d'une installation. Pour cela, il suffit que les immissions soient clairement perceptibles ; il n'est pas nécessaire que les valeurs limites d'exposition soient dépassées (ATF 140 II 214 consid. 2.3, arrêts du TF 1C_352/2019 du 27 mai 2020 consid. 3.3 et 1C_662/2017 du 14 mai 2019 consid. 1.3 et 1.5 ; arrêt du TAF A-3484/2018 du 7 septembre 2021 [aéroport de Zurich] consid. 3.1). Dans le domaine des aéroports, il est reconnu, en raison des immissions de bruit d'avions à grande distance causées par les décollages et les atterrissages, précisément dans les zones densément peuplées, qu'un large cercle de personnes concernées peut être habilité à recourir, sans qu'il s'agisse déjà d'un recours populaire réprouvé. Pour évaluer la proximité des relations, il convient de se baser en particulier sur la zone d'influence du bruit de l'aéroport. En ce qui concerne le bruit, toutes les personnes qui peuvent l'entendre clairement et qui sont ainsi dérangées dans leur tranquillité ont le droit de se plaindre. Selon une jurisprudence constante, c'est notamment le cas des personnes qui habitent dans la zone des couloirs d'approche et de décollage, le dépassement des valeurs limites de bruit ne constituant pas un critère de délimitation déterminant (cf. ATF 140 II 214 consid. 2.1 et ATF 139 II 499 consid. 2.2-2.4, chacun avec des références à la jurisprudence ; arrêt du TAF A-3484/2018 du 7 septembre 2021 [Flughafen Zürich] consid. 3.1 avec des références à la jurisprudence du TAF).

S'agissant des collectivités publiques, la jurisprudence admet une qualité générale pour recourir des sur la base de l'art. 48 al. 1 PA, lorsque celles-ci sont touchées par une décision de la même manière que les particuliers ou de manière spécifique et donc digne de protection dans l'exercice d'une tâche relevant de la puissance publique et qu'elles ne font pas seulement valoir l'intérêt à l'application correcte du droit. Il faut que des intérêts publics importants soient fortement touchés (cf. ATF 141 II 161 consid. 2.1 ; arrêt du TF 1C_605/2019 du 24 septembre 2020 consid. 1.1 avec renvois ; arrêt du TAF A-1088/2018 du 16 octobre 2019 consid. 2.4 avec renvois). Dans le domaine de la protection de l'environnement, par exemple, la qualité pour recourir des collectivités publiques est généralement admise pour la protection des eaux souterraines ou contre des immissions de bruit ou de polluants qui peuvent toucher directement une grande partie des habitants. Les collectivités publiques peuvent être concernées par les immissions de bruit des avions en tant que responsables de la police des constructions et de l'aménagement du territoire communal (arrêts du TF 1C_182/2019 du 17 août 2020 consid. 1.2 et 1C_30/2018 du 11 mai 2018 consid. 3.2 f., à chaque fois avec des références à la jurisprudence ; en outre RENÉ WIE- DERKEHR, Die Beschwerdebefugnis des Gemeinwesens nach Art. 89 Abs. 1 BGG, recht 2016, p. 80 s. avec des références à la jurisprudence ; cf. également arrêt du TF 1C_411/2010 du 1er avril 2011 consid. 1.3 ; sur la signification du recours des communes au sens de l'art. 57

¹¹ Art. 48 PA - Qualité pour recourir

¹ A qualité pour recourir quiconque:

- a. a pris part à la procédure devant l'autorité inférieure ou a été privé de la possibilité de le faire;
- b. est spécialement atteint par la décision attaquée, et
- c. a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification.

² A également qualité pour recourir toute personne, organisation ou autorité qu'une autre loi fédérale autorise à recourir.



de la loi sur la protection de l'environnement [LPE, RS 814.01], arrêt du TF 1C_30/2018 du 11 mai 2018 consid. 3.5 avec renvois).

Concernant les associations, celles-ci ont qualité pour recourir à titre personnel lorsqu'elles remplissent les conditions posées à l'art. 48 al. 1 PA. De même et conformément à la jurisprudence, une association jouissant de la personnalité juridique peut, sans être elle-même touchée dans ses intérêts propres par la décision entreprise, être admise à agir au nom de ses membres, pour autant qu'elle ait pour but statutaire la défense de leurs intérêts, que ceux-ci soient communs à la majorité ou au moins à un grand nombre d'entre eux, et enfin, que chacun des membres ait qualité pour s'en prévaloir à titre individuel. Elle peut toutefois se prévaloir des motifs d'intérêts publics quand bien même elle aurait un but statutaire idéal¹².

Par ailleurs, au sens de l'art. 48 al. 2 PA, a également qualité pour recourir toute personne, organisation ou autorité qu'une autre loi fédérale autorise à recourir. En application de cette dernière norme, l'art. 55 LPE aménage un droit de recours pour certaines organisations de protection de l'environnement, notamment contre les décisions des autorités fédérales relatives à la planification, à la construction ou à la modification d'installations soumises aux dispositions sur l'étude d'impact (art. 10a LPE). Ces organisations de protection de l'environnement doivent être actives au niveau national et poursuivre un but non lucratif. En outre, l'art. 55 al. 5 LPE ajoute que ces organisations peuvent habiliter leurs structures régionales et cantonales, lorsque celles-ci sont indépendantes sur le plan juridique, à faire opposition de manière générale et à faire recours dans des cas particuliers, pour leur champ d'activité local. Selon l'art. 55 al. 3 LPE, les organisations habilitées à recourir sont désignées par le Conseil fédéral dans l'ordonnance relative à la désignation des organisations habilitées à recourir dans les domaines de la protection de l'environnement ainsi que de la protection de la nature et du paysage (ODO ; RS 814.076).

En l'espèce et dans la mesure où une portion importante du territoire cantonal genevois sera touchée par les nouvelles courbes de bruit, une grande partie des membres des associations recourantes seront directement concernées par la présente procédure, étant précisé que ces derniers ont aussi la qualité pour recourir à titre individuel. La décision attaquée aura également un impact important sur la santé des habitants riverains de l'Aéroport ainsi que sur l'environnement. En outre, les droits de propriétaires seront également affectés par ces nouvelles mesures, comme cela sera développé ci-dessous.

Les collectivités publiques recourantes sont doublement atteintes par la décision qui impactera une partie importante des habitants de leur commune, relativement aux nuisances sonores et aux pollutions émises par l'exploitation de l'Aéroport, ainsi que dans leurs prérogatives de propriétaire foncier.

Ainsi, formée dans les délais, le présent recours est recevable et respecte, par ailleurs, les conditions de forme posées par la loi à l'art. 52 PA.

Les conditions légales de recevabilité étant remplies sur la base des explications qui précèdent, le présent recours est recevable.

¹² ATF 137 II 40, consid. 2.6.4.



B. AU FOND

I. GRIEFS RELATIFS A LA PLANIFICATION SECTORIELLE, EN PARTICULIER SUR LA FICHE D'OBJET AEROPORT DE GENEVE DU PLAN SECTORIEL DE L'INFRASTRUCTURE AERONAUTIQUE (PSIA), (CI-APRES FICHE PSIA AIG)

1. PRINCIPES GENERAUX

1.1 A teneur de l'art. 37 al. 5 LA¹³, l'approbation des plans des projets ayant des effets considérables sur l'aménagement du territoire et l'environnement présuppose l'adoption d'un plan sectoriel conforme au droit fédéral de l'aménagement du territoire. Tel est le cas d'une modification importante du règlement d'exploitation d'un Aéroport national, en particulier, selon l'art. 36d al. 1 LA, "*les demandes de modifications du règlement d'exploitation qui ont des répercussions importantes sur l'exposition des riverains au bruit*".

A teneur de l'art. 3a al. 2 OSIA¹⁴, "*le PSIA définit en particulier, pour chaque installation aéronautique servant à l'exploitation civile 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.*" Une approbation des plans définissant de nouvelles constructions ou une modification importante du règlement définissant les modalités d'exploitation présuppose une conformité non seulement au PSIA, mais également aux "*exigences de l'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement, de la nature et du paysage*" (art. 25 al. 1 let. c OSIA pour la modification du règlement d'exploitation ; art. 27 d al. 1 let. b OSIA pour l'approbation des plans).

Dans les deux cas, le dossier doit comprendre une description des effets sur l'aménagement du territoire et sur l'environnement et comporter une étude d'impact sur l'environnement (art. 24 al. 1 let. b OSIA pour la modification du règlement d'exploitation ; art. 27a^{bis} al. 1 let. e OSIA pour l'approbation des plans).

De même, le dossier doit comporter d'une manière claire les effets sur les nuisances sonores permettant de déterminer les immissions de bruit admissibles au sens de l'art. 37a OPB (art. 24 al. 1 let. d OSIA et art. 27a^{bis} al. 1 let. f OSIA).

1.2 A teneur de l'art. 13 LAT¹⁵, la Confédération établit des conceptions et plans sectoriels en les faisant concorder pour ses activités ayant des effets importants sur le territoire, conformément son obligation d'aménager le territoire issue de l'art. 2 LAT. Les plans sectoriels relèvent des art. 14 à 23 OAT¹⁶.

1.3 La force obligatoire des plans sectoriels est régie à l'art. 22 OAT. L'art. 189 al. 4 Cst. exclut la possibilité de faire examiner par une autorité judiciaire la conformité au droit d'une décision prise par l'exécutif, en l'occurrence le Conseil fédéral, lors de l'adoption de la fiche PSIA AIG¹⁷. Aussi, conformément à la garantie d'accès au juge (art. 29a Cst. et 6 CEDH), pour les particuliers, le contrôle préjudiciel de la fiche PSIA AIG ne peut intervenir qu'à l'occasion d'une décision d'application¹⁸, en l'occurrence la décision ici litigieuse du DETEC du 17.11.2022. Il en va de même pour les associations recourantes.

¹³ Loi fédérale sur l'aviation (LA) RS 748.0

¹⁴ Ordonnance sur l'infrastructure aéronautique (OSIA) RS 748.131.1

¹⁵ Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) RS 700.

¹⁶ Ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT) RS 700.1.

¹⁷ Jeannerat/Bühlmann, Commentaire pratique LAT art. 13 LAT n° 101, p. 452.

¹⁸ Jeannerat/Bühlmann, Commentaire pratique LAT art. 13 LAT n° 103, p. 453.



Pour les communes et autres collectivités publiques, selon la jurisprudence, elles disposent également de la possibilité de contester un plan sectoriel à titre accessoire dans la mesure où elles sont concernées au même titre que des particuliers ou dans l'exercice d'une tâche relevant de la puissance publique (ATF 139 II 499 consid. 4.1 avec référence à l'ATF 128 [recte : 129] II 331 consid. 4.2 ; arrêt du TF 1C_662/2017 du 14 mai 2019 consid. 2.2).

1.4 Il en résulte que le litige ne sera pas limité à la conformité au PSIA de la décision entreprise – ce qui est globalement l'approche de la requête de l'AIG et de la décision du DETEC – mais, d'une manière plus large, l'objet du recours porte sur la conformité au droit de la décision du DETEC, y compris eu égard à la constatation incomplète des faits pertinents, que le vice se trouve dans le PSIA au sens large, dans la fiche PSIA AIG ou uniquement au stade la décision entreprise n'étant pas déterminant.

1.5 On peut aussi relever, par surcroît de motifs, que la force obligatoire d'un plan sectoriel pour les autorités est relative en ce sens que l'al. 3 de l'art. 22 OAT¹⁹ indique que "*les autorités sont liées par un projet particulier classé en catégorie « coordination réglée » pour autant que les incidences sur le territoire et l'environnement aient pu être appréciées correctement compte tenu des études de base du plan sectoriel et des plans de la Confédération et des cantons disponibles au moment du classement dans ladite catégorie*".

L'appréciation correcte des incidences du plan sectoriel sur le territoire et l'environnement impliquent un examen exprès et précis de la question englobant tous les faits pertinents.

1.6 A cet égard, force est de constater que les décisions prises en "coordination réglée" ne procèdent pas à une pesée des différents intérêts relatifs à la politique aéronautique et à son impact sur le territoire, mais posent un principe (p. 17) selon lequel le rôle d'un aéroport national est de "*se développer de manière à répondre à la demande du trafic aérien dans le respect des principes du développement durable*". Ensuite, si, d'une manière totalement abstraite, il est indiqué qu'il "*convient de limiter préventivement l'impact de l'exploitation de l'aéroport sur l'environnement selon les principes du droit de l'environnement*", cette considération reste tout à fait générale et ne procède pas à une pesée des intérêts.

Le rapport entre la croissance importante des mouvements d'avions et des passagers et les conséquences sur les autres politiques publiques générées par les nuisances sonores et l'augmentation des gaz à effet de serre, notamment la protection de la santé de la population, ne font pas l'objet de décisions avec pesée des intérêts et examen de scénarios alternatifs. Il en résulte, qu'il n'y a pas de force obligatoire pour les autorités selon l'art. 22 al. 3 OAT puisque l'exigence d'appréciation correcte des incidences sur le territoire et l'environnement d'un projet particulier n'est pas remplie.

¹⁹ Art 22 OAT – Force obligatoire

¹ Les conceptions et les plans sectoriels ont force obligatoire pour les autorités.

² Ils ont en outre force obligatoire pour les organisations et les personnes de droit public ou de droit privé qui n'appartiennent pas à l'administration, lorsqu'elles assument des tâches publiques.

³ Les autorités sont liées par un projet particulier classé en catégorie « coordination réglée » pour autant que les incidences sur le territoire et l'environnement aient pu être appréciées correctement compte tenu des études de base du plan sectoriel et des plans de la Confédération et des cantons disponibles au moment du classement dans ladite catégorie.



2. VIOLATION DE L'OBLIGATION DE PLANIFIER ET DE COORDONNER LES ACTIVITES AYANT DES EFFETS SUR L'ORGANISATION DU TERRITOIRE (OBLIGATION D'AMENAGER LE TERRITOIRE ART. 2 AL. 1), DE PROCEDER A UNE PESEE DES INTERETS CONCERNES AU STADE DE LA PLANIFICATION SECTORIELLE (ART 3 AL.1 LAT ART 3 OAT ET ART. 13 AL. 1 LAT) AVEC UN CONTENU SUBSTANTIEL PERMETTANT UNE COMPREHENSION CLAIRE DES INDICATIONS CONTRAIGNANTES (ART. 15 AL. 2 OAT) ET D'EXAMINER DES VARIANTES POSSIBLES DANS LE CADRE D'UNE (PREMIERE) PESEE DES INTERETS

2.1 Dans sa jurisprudence récente relative à l'Aéroport de Zurich, (ATAF 2021 11/21 du 7 septembre 2021 A-3484/2018), le Tribunal administratif fédéral a mis en exergue que l'obligation de planifier et coordonner les activités ayant un effet sur le territoire devait intervenir déjà au stade de la planification sectorielle, même si cette question est également appréhendée lors de l'adoption du règlement d'exploitation.

Précédemment, deux arrêts relatifs à l'Aéroport de Zurich, l'un rendu par le Tribunal administratif fédéral (TAF) le 10 décembre 2009 (A-1936/2006 publié ATAF 2011/19) et l'autre par le Tribunal fédéral le 22 décembre 2010 (partiellement publié *in* : ATF 137 II 58, RDAF 2012 I 482 et DEP 2011 18), ont considéré qu'il n'était pas possible d'appréhender l'impact de l'exploitation de l'Aéroport sur l'aménagement du territoire et sur le droit de l'environnement, en particulier pour les périodes nocturnes, sans préalablement qu'il soit procédé à l'élaboration et l'adoption de la fiche PSIA pour l'Aéroport concerné. Le TF a relevé à cette occasion qu'il convient d'être rigoureux dans l'analyse car l'Office fédéral compétent – en l'occurrence l'OFAC – aura tendance, en raison de sa tâche spécifique, à avantager ses propres intérêts²⁰.

2.2 L'art. 15 al. 1 OAT prévoit qu'un plan sectoriel doit comporter un texte et des cartes permettant, grâce à des indications, concrètes d'appréhender la dimension spatiale. L'art. 15 al. 2 OAT précise qu'une compréhension claire des indications contraignantes doit être issue des données spatiales et sectorielles (données de base).

Les éléments pour qu'un projet puisse apparaître en coordination réglée figurent à l'al. 3 de l'art. 15 OAT dans les termes suivants :

"Un projet particulier ne peut être arrêté en tant que «coordination réglée»:

a. que s'il répond à un besoin;

b. que si d'autres lieux d'implantation ont été examinés et que si le lieu retenu constitue la meilleure solution;

c. que si les incidences majeures du projet sur le territoire et l'environnement peuvent être appréciées d'une manière qui corresponde à ce niveau de planification, et

d. que s'il apparaît conforme à la législation pertinente."

Selon l'art. 22 al. 3 OAT, la force obligatoire d'un plan sectoriel est limité au projet figurant en catégorie de «coordination réglée»

2.3 En l'espèce, trois cartes sont incluses dans la fiche objet PSIA AIG. La carte II concerne l'aire de limitation des obstacles et la carte III le périmètre d'aérodrome ; elles ne concernent pas le recours.

La carte relative au bruit (carte I, p. 41) est à l'échelle 1:110 000 et comporte uniquement les valeurs de planification pour le degré de sensibilité II. Une courbe est tracée en rouge indiquant qu'il s'agit de la "courbe PSIA à moyen terme". Une seconde courbe est tracée en orange indiquant qu'il s'agit de la "courbe PSIA à long terme 2030".

Selon la légende des cartes (p. 46) et le texte figurant en page 19 de la fiche PSIA AIG, la courbe de bruit rouge figure en coordination réglée et la courbe de bruit orange en coordination en cours.

²⁰ Jeannerat/Bühlmann, Commentaire pratique LAT art. 13 LAT n° 51, p. 422.



2.4 La carte relative au bruit (carte I, p. 41) à l'échelle 1:110 000 comporte uniquement les valeurs de planification pour le degré de sensibilité II, en plus sans les zones d'affectation. Cela est totalement insuffisant pour répondre aux exigences de l'art. 15 OAT. Même avec l'aide du texte, cette carte ne permet une compréhension suffisante des incidences spatiales concrètes.

Les communes suisses et françaises riveraines de l'aéroport s'en sont plaint à l'OFAC dans leur opposition du 13 mars 2018 relative au projet PSIA. Elles ont relevé que l'échelle ne permet pas d'avoir une évaluation précise des impacts sur le territoire des collectivités publiques concernées.

En outre, les valeurs de planification concernent la possibilité de procéder à la planification de nouvelles zones à bâtir (art. 23 LPE) alors que les valeurs limites d'immissions sont décisives :

- d'une part pour définir le seuil des nuisances nuisibles ou incommodes (art. 13 LPE et 15 LPE) et illustrer ainsi spatialement le périmètre de la population affectée d'une manière sensible dans son bien-être et sa santé (art. 15 LPE), et
- d'autre part définissent le périmètre dans lequel des permis de construire à des fins d'habitation ne peuvent plus être délivrés (art. 22 LPE).

Dès lors, unique carte relative au bruit de la fiche objet de l'Aéroport de Genève (carte I, p. 41 échelle 1:110 000) ne correspond pas aux exigences de contenu et de forme issus de l'art. 15 OAT permettant une compréhension suffisante des indications contraignantes.

La carte à l'échelle 1:110 000 relative au bruit (carte I, p. 41) ne comportant pas les valeurs limites d'immissions ne satisfait pas aux exigences légales que le dossier comporte d'une manière claire (art. 15 al. 1 OAT) les incidences majeures du projet sur le territoire et l'environnement (art. 15 al. 3 let c OAT art. 3a al. 2 OSIA et art. 25 al. 1 let. c OSIA) en particulier les nuisances sonores permettant de déterminer les immissions de bruit admissibles au sens de l'art. 37a OPB (art. 24 al. 1 let. d OSIA et art. 27a^{bis} al. 1 let. f OSIA).

2.5 Ensuite, la décision litigieuse du 17.11.2022 du DETEC expose (p. 44) "qu'il n'est pas possible de satisfaire à court terme et simultanément toutes les exigences en matière de développement de l'aéroport et de protection contre le bruit. Le but principal sur le long terme est de diminuer le bruit après 22 heures ainsi que de réduire le territoire exposé au bruit afin qu'une population moins importante soit soumise au bruit. Ainsi pour concilier tous les intérêts, il a fallu inventer un système innovant, celui des deux courbes de bruit."

Dès lors, la courbe rouge "courbe PSIA à moyen terme" en coordination réglée représente uniquement le développement de l'Aéroport sans prise en compte des effets sur le territoire exposé au bruit. La prise en considération de cette dimension est renvoyée à plus tard, par le traçage d'une courbe de bruit orange appelée "courbe PSIA à long terme 2030" affectée de la valeur CC coordination en cours. Du fait du caractère non obligatoire de cette courbe orange PSIA long terme 2030 la fiche objet PSIA AIG ne procède pas à la pesée des intérêts concernés (art 3 al.1 LAT art 3 OAT) au stade de la planification sectorielle (art. 13 al. 1 LAT), ce qui constitue une violation de l'obligation d'aménager le territoire (art. 2 al. 1 LAT)

2.6 Ces principes sont également violés du fait que tant la courbe rouge "courbe PSIA à moyen terme" en coordination réglée que la courbe orange PSIA long terme 2030 en coordination en cours se réfèrent uniquement aux valeurs de planification DS II. Or, comme indiqué ci-dessus, ce sont les valeurs limites d'immissions qui sont pertinentes pour appréhender l'impact de l'exploitation sur l'environnement, sur la santé des populations concernées ainsi que sur l'aménagement du territoire en illustrant l'ampleur des territoires devenant inconstructibles à des fins de logements, et générant une moins-value foncière catastrophique, non



seulement pour le propriétaire concerné, mais également pour la collectivité. La conséquence concerne en réalité une large partie de la zone à bâtir de la rive droite du territoire genevois, pourtant exigu.

La référence unique aux valeurs de planification DS II paraît d'autant moins pertinente que de telles valeurs ne jouent un rôle que sur la planification de nouvelles zones à bâtir (art. 23 LPE), alors qu'un des principes cardinaux de la politique fédérale en matière d'aménagement du territoire est la densification de la zone à bâtir existantes pour éviter des déclassements, en particulier de terres agricoles (cf art. 3 al. 2 et al. 3 LAT).

2.7 Contrairement à ce que soutient le DETEC dans sa décision, celle-ci n'est absolument pas conforme à la jurisprudence récente relative à l'Aéroport de Zurich rendue par le Tribunal administratif fédéral (ATAF 2021 11/21 du 7 septembre 2021 A-3484/2018).

En effet, premièrement le territoire exposé au bruit n'est pas indiqué dans la fiche objet de l'Aéroport de Genève, en tout cas pas de manière claire et compréhensible conformément à l'art. 15 al. 2 OAT du fait du recours aux valeurs de planification et non aux VLI.

Deuxièmement, la planification sectorielle ne répond pas aux impératifs de coordination jurisprudentiels puisque les intérêts économiques et fonctionnels impliquant pour l'OFAC un développement de l'Aéroport de Genève sont intégrés dans la courbe rouge "courbe PSIA à moyen terme" en coordination réglée, alors que les intérêts de protection de la population, en particulier en matière de bruit, mais également d'aménagement du territoire, sont renvoyés à une coordination ultérieure dans la courbe orange PSIA long terme 2030 en coordination en cours.

Troisièmement, l'obligation, posée par la jurisprudence, d'examiner des variantes possibles dans le cadre d'une (première) pesée des intérêts généraux n'est pas satisfaite.

Aussi n'est pas remplie l'obligation mise en exergue par le TAF d'établir au stade de la planification sectorielle dans la fiche objet d'un aéroport national de l'impact du projet sur l'aménagement du territoire et sur l'environnement. Cette exigence de coordination dans la planification sectorielle est un préalable indispensable à l'approbation du règlement d'exploitation dans la décision querellée. Cette décision du DETEC est dès lors contraire au droit.

2.8. L'art. 15 OAT n'est pas non plus respecté du fait de la **référence uniquement à une courbe enveloppante**, car une telle courbe ne permet pas la compréhension des indications contraignantes, en particulier (art. 15 al. 3 let. c OAT) des incidences majeures sur le territoire et l'environnement.

Un tel instrument n'est pas suffisamment fin pour appréhender la situation conformément aux exigences de planification sectorielle. En effet, même si elle se réfère aux VLI, plutôt qu'aux VP, une telle courbe enveloppante n'illustre que le territoire impacté toutes tranches horaires confondues. Elle ne permet pas d'identifier une augmentation de l'intensité des nuisances sonores affectant le bien-être de la population résidant au sein des VLI. Par exemple, des agglomérations subissant un niveau sonore de 61 ou 62 dB(A) peuvent subir une augmentation de la charge sonore à 63 ou 64 dB(A) - correspondant à un doublement compte tenu du caractère exponentiel du calcul dans l'annexe 5 OPB - sans que cela ne soit identifiable avec l'instrument de la courbe enveloppante. En outre, un tel instrument ne permet pas de distinguer les tranches horaires entre l'exploitation de jour et de nuit. A cet égard également, la planification sectorielle n'est pas suffisamment précise pour appréhender les incidences majeures sur le territoire et l'environnement.



2.9 La jurisprudence a retenu la nécessité de coordonner l'intérêt à une meilleure protection contre le bruit et les intérêts économiques à l'exploitation durant les heures nocturnes (ATAF 2021 11/21 du 7 septembre 2021 A-3484/2018 consid. 32–33 et 35) et d'examiner les variantes possibles à cet égard. La critique du système des quotas prévu par la modification du règlement d'exploitation permettant pas de limiter avec efficacité les nuisances après 22h est formulée dans une partie ultérieure.

La décision litigieuse du 17.11.22 du DETEC appréhende cette question (p. 41) dans l'analyse de la décision du 23 mars 2006 de la CRINEN.

La décision retient que des études sont intervenues il y a 15 ans, en 2007, et qu'elles ont démontré l'importance du rôle économique de l'Aéroport de Genève. La décision litigieuse indique également qu'un accord serait intervenu entre l'Aéroport et l'OFEV pour renoncer à examiner ces questions-là (décision p. 42 §3) et que cet accord est mentionné en p. 49 du protocole de coordination rédigé par l'OFAC. Le protocole de coordination n'est qu'un instrument de travail préalable permettant à l'OFAC d'élaborer un projet de fiche PSIA.

Cette explication n'est qu'un aveu que les exigences de protection de la santé de la population, en particulier du repos nocturne, n'ont pas été examinées au regard des mouvements d'avions intervenant durant les heures nocturnes.

Pourtant, il y a 12 ans, dans son arrêt du 22 décembre 2010 (partiellement publié *in* : ATF 137 II 58, RDAF 2012 I 482 et DEP 2011 18), le Tribunal fédéral (consid 5.3.5) a mis en évidence l'importance de préserver le sommeil de la population des perturbations provoquées par le bruit des avions, relevant même qu'il paraissait nécessaire de compléter les valeurs limites d'immissions applicables pour qu'elles correspondent à l'objectif de protection de la population dans son bien-être posé à l'art. 15 LPE.

L'approche de la décision attaquée de considérer qu'un examen plus poussé d'une réduction du bruit durant les périodes nocturnes est inutile sur la base de la mention par l'autorité de décision dans un document préalable, le protocole de coordination, est dénuée de tout fondement légal. Les requérants et un service étatique ne peuvent pas s'entendre pour se soustraire aux obligations légales rappelées par la jurisprudence de procéder dans le cadre de la planification sectorielle à une pondération des intérêts en présence, en l'occurrence de l'impact sur les intérêts économiques du canton de Genève d'adaptation de l'exploitation durant les heures nocturnes.

La décision est entachée à cet égard d'une constatation incomplète des faits pertinents.

2.10 Dans une décision du 6 juin 2013 relative à l'augmentation de la charge sonore de l'Aéroport de Genève au regard à l'année 2000, l'OFAC indique (p.5 consid. 3) que "l'EMPA, mandatée par l'OFAC, a élaboré des cartes de bruit matérialisées par des plots dont la superposition permet une localisation précise de l'évolution de l'immission sonore. Ainsi, concrètement, pour chaque tranche horaire, des courbes de bruit ont été dessinées pour chaque année. Ces courbes de bruit ont été superposées aux courbes de bruit de l'année de référence 2000. »

Dans la mesure où l'EMPA procède par calcul et non par mesure, pour le bruit aérien et que l'AIG relève, aussi pour les tranches horaires nocturnes, les mouvements d'avions, les destinations, le type d'avion, il ne paraît pas impossible d'appréhender par quelques simulations l'impact de la réduction de quelques destinations non essentielles. **La constatation incomplète des faits pertinents n'en est que plus patente.**

Le législateur genevois a récemment voté une modification de la LAIG. Le nouvel article 5a implique désormais que l'aéroport fournisse au Conseil d'Etat une analyse de la desserte aérienne, puis que le Conseil d'Etat communique chaque année au Grand Conseil un rapport analysant l'impact de cette desserte au regard des politiques publiques de protection de l'environnement, du climat, de la santé, de l'emploi et de l'aménagement du territoire. **La constatation des faits pertinents pourra aussi être complétée à cet égard par l'AIG.**

Il convient ainsi d'admettre que la planification sectorielle n'a pas appréhendé les variantes et les analyses permettant de réellement procéder à une pondération des intérêts en présence pour l'exploitation de l'aéroport



durant les heures nocturnes. A cet égard, le recours doit être admis non seulement pour la violation du droit, mais également pour constatation incomplète des faits pertinents.

3. L'ART 17 AL. 4 OAT

Conformément aux principes d'adaptation des plans (art. 9 LAT) et de planification en fonction de données concrètes et réelles l'art 17 al. 4 OAT prévoit que "les conceptions et les plans sectoriels sont réexaminés et, au besoin, totalement remaniés ou adaptés » lorsqu'il est possible de trouver une solution dans l'ensemble meilleure ou lorsque les circonstances se sont modifiées ou que de nouvelles tâches se présentent.

L'art. 49 PA (par renvoi de l'art. 37 LTAF) permet de développer comme motif du recours l'inopportunité. En l'occurrence, il est opportun de trouver une solution dans l'ensemble meilleure, d'autant plus que les conditions de l'art 17 al. 4 OAT sont remplies.

En effet, le PSIA adopté en 2018 a été élaboré à partir de 2013 dans une logique avant de tout de développement quantitatif du trafic aérien afin de répondre à la demande. L'Aéroport n'a pas choisi de demander la fixation d'un bruit admissible sur la base d'un niveau effectif de bruit, soit actuel (p.ex. 2019 ou 2018), soit ancien (p. ex. 2019 ou 2018). L'Aéroport a préféré demander un bruit admissible selon un scénario de calcul du bruit correspondant à « *un projet de développement à moyen terme (2022)* » (pièce 09).

La courbe de bruit du PSIA (Plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique) est fondée sur un pronostic d'exploitation en 2019 de 199'000 mouvements (fiche PSIA AIG p. 28) et les courbes de bruit dont l'approbation est demandée sont fondées sur un scénario de mouvements d'avion en 2022 de 206'830, à savoir une augmentation du nombre de mouvements d'un peu plus de 3% (pièce 09 p. 3).

Or, il s'avère que ce pronostic de développement en 2022 d'une part ne s'est pas réalisé et d'autre part, n'est plus le bon. Tout d'abord, la diminution drastique du nombre de mouvements d'avion en 2020 et 2021 induite par les répercussions de la pandémie de la Covid-19 implique d'appréhender sur des bases nouvelles la politique de mobilité aérienne dans une réflexion relative à la qualité de la desserte et non plus dans une approche principalement quantitative.

En outre, comme cela est détaillé ci-après, la poursuite de la croissance du trafic aérien va à l'encontre des engagements climatiques adoptés par la Confédération. L'Assemblée fédérale a en particulier approuvé le 16 juin 2017 l'Accord de Paris (Accord sur le climat) comportant l'obligation pour la Suisse d'atteindre la neutralité carbone d'ici à 2050 (art. 4). L'Assemblée fédérale a aussi adopté en septembre 2022 la loi fédérale sur les objectifs en matière de protection du climat, sur l'innovation et sur le renforcement de la sécurité énergétique prévoyant (art. 3 al. 3) une réduction drastique des émissions de gaz à effet de serre.

Le canton de Genève a présenté le 7 décembre 2022 un renforcement important de la politique cantonale climatique dans maints domaines, dont celui de la limitation des émissions de gaz à effet de serre liées au trafic aérien. Ces questions sont détaillées dans la partie spécifiquement dévolue à l'aspect climatique.

Enfin, la Commission fédérale pour la lutte contre le bruit (CFLB) recommande dans son rapport de 2021 que la période de nuit soit portée à une durée de 9h entre 22h et 7h avec, pour le bruit du trafic aérien, une valeur limite supplémentaire pour l'heure comprise entre 6h et 7h.

Dès lors, les conditions de l'art. 17 al. 4 OAT sont réunies pour que la fiche objet PSIA soit reprise pour trouver une solution dans l'ensemble meilleure intégrant ces nouveaux paramètres.

A cet égard, le recours doit être admis pour inopportunité, violation du droit (les conditions de l'art. 17 al. 4 OAT étant remplies) et constatation incomplète des faits pertinents (l'impact de la non-réalisation du pronostic de développement 2022 étant seulement évoqué mais pas analysé).



II. GRIEFS RELATIFS AUX QUESTIONS CLIMATIQUES

A. LA LUTTE CONTRE LES ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE EN SUISSE : ÉTAT DES LIEUX ET PERSPECTIVES POUR LE SECTEUR DE L'AVIATION

1. Le Protocole de Kyoto et les LCO2

1.1. Les engagements pris par la Suisse au titre du Protocole de Kyoto

En 1993, la Suisse adhère à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (la **Convention sur le Climat**)²¹. Il en ressort que

« [l']objectif ultime de la présente Convention et de tous instruments juridiques connexes que la Conférence des Parties [COP] pourrait adopter est de stabiliser, conformément aux dispositions pertinentes de la Convention, les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère *à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse* du système climatique » (nous soulignons).

Ainsi, à compter de 1993, la Suisse a participé aux COP organisées par les Nations Unies (l'**ONU**). Lors de la COP 3 à Kyoto, « soucieuses d'atteindre l'objectif ultime de la Convention [sur le Climat] tel qu'il est énoncé à [son] art. 2 »²² les parties ont entériné le Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (le **Protocole de Kyoto**). Le 2 juin 2003, l'Assemblée fédérale a approuvé ce protocole²³.

Aux termes du Protocole de Kyoto, la Suisse s'est engagée à réduire ses émissions de gaz à effets de serre (**GES**) progressivement au gré de périodes d'engagements.

Pour la première période d'engagement (2008 à 2012), la Suisse s'est engagée à réduire les émissions de GES de 8 % par rapport à 1990 – au moyen de la Loi fédérale sur la réduction des émissions de CO2 du 8 octobre 1999 (**LCO2 1999**)²⁴ – puis à poursuivre ses efforts pour les périodes d'engagement successives (*cf.* Protocole de Kyoto, art. 3 et Annexe B).

La deuxième période d'engagement ressort de la Loi fédérale sur la réduction des émissions de CO2 du 23 décembre 2011 (**LCO2 2011**)²⁵. Aux termes de cette deuxième période d'engagement, la Suisse a annoncé un objectif de réduction de GES de serre de 20 % par rapport à 1990 d'ici à 2020 (art. 3 al. 1 LCO2 2011), objectif déjà insuffisant par rapport aux exigences internationales. Pour atteindre l'objectif de la Convention sur le Climat, les pays de l'annexe I, dont la Suisse, devaient procéder à une réduction de leurs émissions de GES de 25 % à 40 % d'ici à 2020 par rapport au niveau de 1990. Ces objectifs chiffrés énoncés par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (**GIEC**) ont été explicitement reconnus par le Conseil fédéral qui les avait exposés dans son message au Parlement relatif à la LCO2²⁶.

Le 13 juin 2021, le peuple suisse a rejeté le projet de révision totale de la Loi fédérale sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre du 25 septembre 2020 (**LCO2 2020**)²⁷. Ce texte prévoyait un engagement de

²¹ RO 1994 1052 ; RS 0.814.01.

²² Protocole de Kyoto (RO 2004 5205; FF 2002 5927), préambule.

²³ RO 2004 5205; FF 2002 5927.

²⁴ RO 2000, p. 979 ss; cette loi prévoyait en fait une réduction de 10%.

²⁵ RO 2012 6989.

²⁶ Message relatif à la politique climatique suisse après 2012 (Révision de la loi sur le CO2 et initiative populaire fédérale « pour un climat sain ») du 26 août 2009, FF 2009 6737 (Message LCO 2), FF 2009 6757 : « [...] la trajectoire de réduction proposée, qui vise une réduction de 20 % d'ici à 2020, ne suffit pas pour atteindre cet objectif sur le long terme ».

²⁷ FF 2020 7607.



la Suisse de réduire ses GES de 50% d'ici à 2030 (LCO2 2020, art. 3 al. 1), ce qui aurait correspondu à une troisième période d'engagement²⁸.

Suite à ce rejet, la LCO2 2011 en vigueur a été prolongée jusqu'en 2024. Dans son message relatif à une nouvelle révision totale de la LCO2, le Conseil fédéral a relevé qu'« après le rejet de la révision totale de la loi sur le CO2 le 13 juin 2021 en votation populaire, les bases légales nécessaires pour que la Suisse soit en mesure de respecter les engagements internationaux en matière de protection du climat pris dans le cadre de l'Accord de Paris font défaut. Les objectifs et mesures prolongés par le Parlement jusqu'à la fin 2024 sont insuffisants et doivent être remplacés à temps »²⁹. Ce projet de révision totale de la LCO2 ne pourra pas, dans le meilleur des cas, entrer en vigueur avant un ou deux ans, compte tenu de la longueur du processus parlementaire et de la possibilité d'un référendum populaire.

1.2. La violation des engagements pris par la Suisse au titre du Protocole de Kyoto

Le 10 avril 2014, au moment de faire le bilan sur *la première période d'engagement* de la Suisse, l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) a annoncé que « [l]a Suisse a atteint l'objectif 2008-2012 fixé dans le Protocole de Kyoto »³⁰. Cependant, ce succès est en réalité dû en immense partie au fait que la Suisse « a une tendance à la délocalisation de ses pressions environnementales dans le reste du monde » (pièce L1)³¹. En d'autres termes, elle « externalise massivement son empreinte climatique » (pièce L2)³² ce qui lui permet de présenter des chiffres louables. En effet, pour la période 1990-2012, les émissions de CO2 de la Suisse n'ont cessé d'augmenter comme le montre le graphique ci-dessous (pièce L3)³³ :

²⁸ Pour un récapitulatif de l'évolution des LCO2, cf. FELISE ROUILLER, Révision de la Loi fédérale sur la réduction des émissions de CO2, PJA 2020 p. 213.

²⁹ FF 2022 3.

³⁰ <https://www.admin.ch/gov/fr/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-52619.html> (04.01.2023).

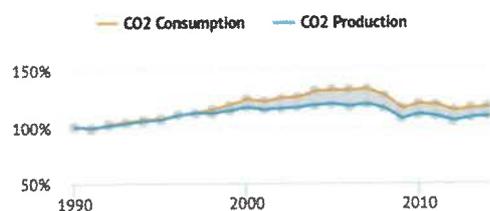
³¹ <https://lecourrier.ch/2014/07/04/la-suisse-respecte-t-elle-le-protocole-de-kyoto/> (04.01.2023).

³² <https://blogs.letemps.ch/augustin-fragniere/2018/04/07/la-suisse-externalise-massivement-son-empreinte-climatique/> (04.01.2023).

³³ <https://www.carbonbrief.org/mapped-worlds-largest-CO2-importers-exporters/> (04.01.2023)

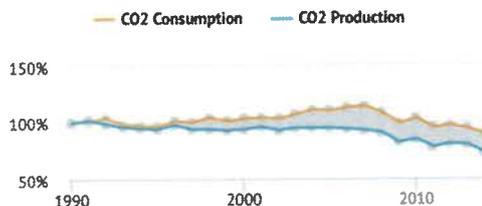


United States

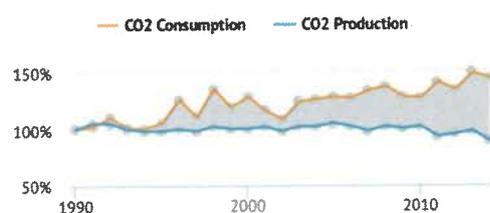


United Kingdom

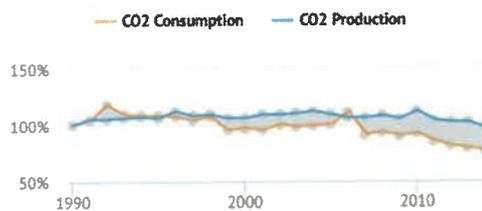
CB



Switzerland



Netherlands



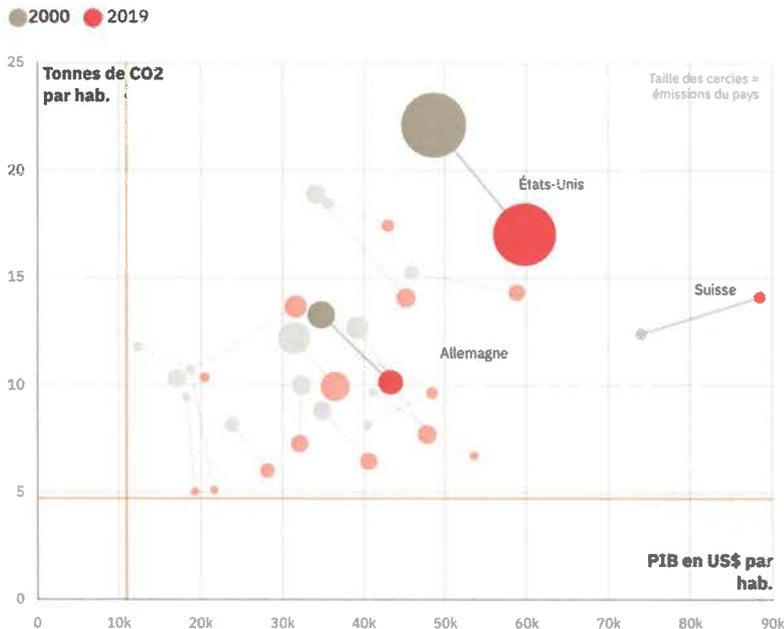
Il ressort de ce graphique que les émissions de CO₂ de la Suisse, au lieu d'être réduite de 8% comme le commandait LCO₂ 1999, ont augmenté de près de 50%.

En ce qui concerne la deuxième période d'engagement (2013-2020), la Suisse a également (largement) manqué son objectif climatique, et ce, même en ne tenant compte que des émissions de GES sur sol Suisse. En effet, le 11 avril 2022, l'OFEV a relevé que «[p]our la période allant de 2013 à 2020, la Suisse est parvenue à réduire ses émissions de CO₂ d'environ 11 % en moyenne par rapport à 1990 »³⁴ au lieu des 20% découlant de la LCO₂ 2011.

Si l'on tient compte des émissions de GES émises par les Suisses en dehors du sol helvète, celles-ci ont augmenté de 14 % entre les années 2000 et 2019 comme cela ressort du graphique³⁵ ci-dessous :

³⁴<https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/climat/info-specialistes/reduction-emissions/realisation-objectifs/objectif-2020.html> (04.01.2023).

³⁵ Ces graphiques sont disponibles su <https://ourworldindata.org/explorers/CO2> (04.01.2023).



Axes oranges: Moyennes 2019 dans le monde (4,7 tCO₂ par hab. / 10 900 \$ par hab)

Graphique: okö; Source: Our World in Data | Global Carbon Project | World Bank | ONU; Récupérer les données

Contrairement aux Etats-Unis ou à l'Allemagne (mis en évidence sur le graphique), la Suisse a donc été incapable de réduire ses émissions de CO₂ pour la période 2013-2020. La Confédération elle-même admet d'ailleurs que les émissions globales de la Suisse, soit celles qui comprennent les émissions exportées, sont largement supérieures à la moyenne des pays européens et ne sont pas conformes aux objectifs découlant de la Convention sur le Climat³⁶.

Il ressort de ce qui précède que la Suisse a déjà (gravement) violé le Protocole de Kyoto et la LCO₂ qui a été édictée dans son sillage.

2. L'Accord de Paris et la LCI

2.1. Les engagements pris par la Suisse au titre de l'Accord de Paris

Le 16 juin 2017³⁷, l'Assemblée fédérale a approuvé l'Accord de Paris (Accord sur le climat)³⁸. Elle a ainsi engagé la Suisse à promouvoir toutes mesures destinées à contenir le réchauffement climatique en dessous de 2° C voire si possible en dessous de 1,5° C (art. 2 Accord de Paris). Dans cette perspective, la Suisse est tenue d'atteindre la neutralité carbone d'ici à 2050 (art. 4 Accord de Paris)³⁹.

³⁶<https://www.bafu.admin.ch/bafu/en/home/themen/thema-wirtschaft-und-konsum/wirtschaft-und-konsum--daten--indikatoren-und-karten/wirtschaft-und-konsum--indikatoren/indikator-wirtschaft-und-konsum.pt.html/aHR0cHM6Ly93d3cuaW5kaWthdG9yZW4uYWRtaW4uY2gvUHViG/ljL0FlbURldGFpbD9pbmQ9R1cwMTYmbG5nPWVuJlN1Ymo9Tg%3D%3D.html> (04.01.2023).

³⁷ RO 2017 5733.

³⁸ RS 0.814.012

³⁹ « Le 28 août 2019, le Conseil fédéral a précisé cet objectif et décidé que, d'ici à 2050, la Suisse ne devra plus rejeter dans l'atmosphère davantage de gaz à effet de serre que ce que les réservoirs naturels et artificiels sont capables d'absorber » (<https://www.admin.ch/gov/fr/start/dokumentation/medienmitteilungen/bundesrat.msg-id-76206.html> [consulté le 11 décembre 2022]); la neutralité carbone est en effet nécessaire pour contenir efficacement le réchauffement climatique (M. R. Allen *et al.*, 2018 : Résumé technique, dans Réchauffement planétaire de 1,5 °C,



La neutralité carbone (ou le net zéro)⁴⁰ consiste en un équilibre entre les émissions de CO₂ anthropiques et les absorptions de CO₂ anthropiques⁴¹.

Dans la perspective de respecter l'Accord de Paris – et donc pour atteindre l'objectif de réduction des émissions de CO₂ de 90% d'ici à 2050 précité – l'Assemblée fédérale a adopté en septembre 2022 puis publié le 11 octobre 2022 la Loi fédérale sur les objectifs en matière de protection du climat, sur l'innovation et sur le renforcement de la sécurité énergétique (LCI ; délai référendaire au 19 janvier 2023)⁴². L'art. 3 al. 3 LCI dispose ce qui suit :

« La Confédération veille à ce que les émissions de gaz à effet de serre soient réduites par rapport à 1990; les objectifs intermédiaires sont les suivants:

a. entre 2031 et 2040: d'au moins 64 % en moyenne;

b. jusqu'en 2040: d'au moins 75 %;

c. entre 2041 et 2050: d'au moins 89 % en moyenne ».

Il ressort par ailleurs de l'art. 4 de la LCI⁴³ que les secteurs du bâtiment des transports et de l'industrie devront poursuivre les objectifs suivants :

- Pour le bâtiment, une réduction des émissions de CO₂ de 82% d'ici à 2040 et de 100% d'ici à 2050.
- Pour les transports (y compris le trafic aérien national), une réduction des émissions de CO₂ de 57% d'ici à 2040 et de 100% d'ici à 2050.
- Pour l'industrie, une réduction des émissions de CO₂ de 50% d'ici à 2040 et de 90% d'ici à 2050.

En outre, comme déjà évoqué, le Conseil fédéral a mis en consultation un projet de révision totale de la LCO₂ pour les objectifs couvrant la période de 2025 à 2030⁴⁴. Si l'article 1 alinéa 1 lit. a est adopté par les Chambres tel quel, ce serait la première fois (!) que l'objectif suisse en termes de limitation de l'élévation des températures serait formulé de façon conforme à l'Accord de Paris. Dans la LCO₂ actuelle (art. 1 al. 1), il est simplement dit que « l'objectif est de contribuer à ce que la hausse de la température mondiale soit inférieure à 2 °C », ce qui n'est pas conforme à l'article 2 de l'Accord de Paris.

Malgré les insuffisances et lacunes de l'arsenal législatif actuellement en vigueur, il ressort de ce qui précède une volonté législative (LCI et LCO₂) et démocratique (Accord de Paris) claire, quoiqu'encore inaboutie, de

Rapport spécial du GIEC sur les conséquences d'un réchauffement planétaire de 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels et les trajectoires associées d'émissions mondiales de gaz à effet de serre, dans le contexte du renforcement de la parade mondiale au changement climatique, du développement durable et de la lutte contre la pauvreté, publié sous la direction de V. Masson-Delmotte et al., p. 33).

⁴⁰ Qui est, pour reprendre la nomenclature du GIEC un synonyme du net zéro. Cf. Rapport spécial 1,5° du GIEC (2018) : « *Net zero carbon dioxide (CO₂) emissions are achieved when anthropogenic CO₂ emissions are balanced globally by anthropogenic CO₂ removals over a specified period. Net zero CO₂ emissions are also referred to as carbon neutrality* ».

⁴¹ Matthews J.B.R (2018), Annex I: Glossary, in Masson-Delmotte, V. et al. (édit.). Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty, Cambridge, p. 541 ss, 555. Cf. par ailleurs l'art. 2 let. d de la Loi fédérale sur les objectifs en matière de protection du climat, sur l'innovation et sur le renforcement de la sécurité énergétique (LCI ; FF 2022 2403 ; qui correspond au contre-projet indirect de l'initiative «Pour un climat sain (initiative pour les glaciers)» (FF 2019 8104).

⁴² FF 2022 2403 ; cette Loi correspond au contre-projet indirect de l'initiative «Pour un climat sain (initiative pour les glaciers)» (FF 2019 8104).

⁴³ FF 2022 2403 ; cette Loi qui correspond au contre-projet indirect de l'initiative «Pour un climat sain (initiative pour les glaciers)» (FF 2019 8104).

⁴⁴ FF 2022 1.



contenir le réchauffement climatique au-dessous de 1,5° C⁴⁵. Un tel objectif suppose de réduire les émissions de CO₂ liées au transport de 57% d'ici à 2040 et de 100% d'ici à 2050.

Le Plan Climat Cantonal genevois du 20 décembre 2017 (**PCC 2017**) a quant à lui réaffirmé l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 60% d'ici 2030 (40% selon le PCC 2015 ; pièce L4)⁴⁶. Il y est par ailleurs rappelé que l'objectif de neutralité carbone défini par le GIEC d'ici 2050 correspond à des émissions de gaz à effet de serre de 500'000 tCO₂e/an, soit dix fois moins élevées qu'aujourd'hui (pièce L4)⁴⁷. L'objectif de réduction et compensation en tCO₂e pour le trafic aérien est ainsi de -204'000 tCO₂e/an (60%) (pièce L4)⁴⁸.

2.2. La violation des engagements pris par la Suisse au titre de l'Accord de Paris

La Suisse se situe très loin de la neutralité carbone et n'est pas près de s'approcher de la trajectoire qui est censée y conduire d'ici à 2050. L'OFEV indique en effet qu'

« [e]n 2020, la Suisse a rejeté dans l'atmosphère une quantité de gaz à effet de serre correspondant à 43,4 millions de t d'équivalents-CO₂ (sans inclure le transport aérien et maritime international), soit 5,0 d'équivalents-CO₂ t par habitant (dont 4,0 t de CO₂ par habitant). Si l'on tient compte des émissions générées à l'étranger par la production des biens importés en Suisse, les émissions annuelles par habitant sont plus que doublées (*14 t d'équivalents-CO₂ par habitant en 2015*). *L'empreinte gaz à effet de serre helvétique est donc bien au-dessus de la moyenne mondiale, qui avoisine 6 t d'équivalents-CO₂ par habitant*. Elle dépasse même d'un facteur multiple le seuil découlant des limites planétaires, fixé à 0,6 t d'équivalents-CO₂ par habitant pour 2015 »⁴⁹.

En comparaison internationale (cf. graphique ci-dessous⁵⁰), les Suisses sont donc de très mauvais élèves en matière de protection du climat et de respect des accords conclus dans la mesure où chaque Suisse émet dans l'atmosphère en moyenne 14 tonnes d'équivalents-CO₂ par année :

⁴⁵ A propos de l'objectif de limitation de l'élévation des températures à 1.5 degré, voir *infra* P.40).

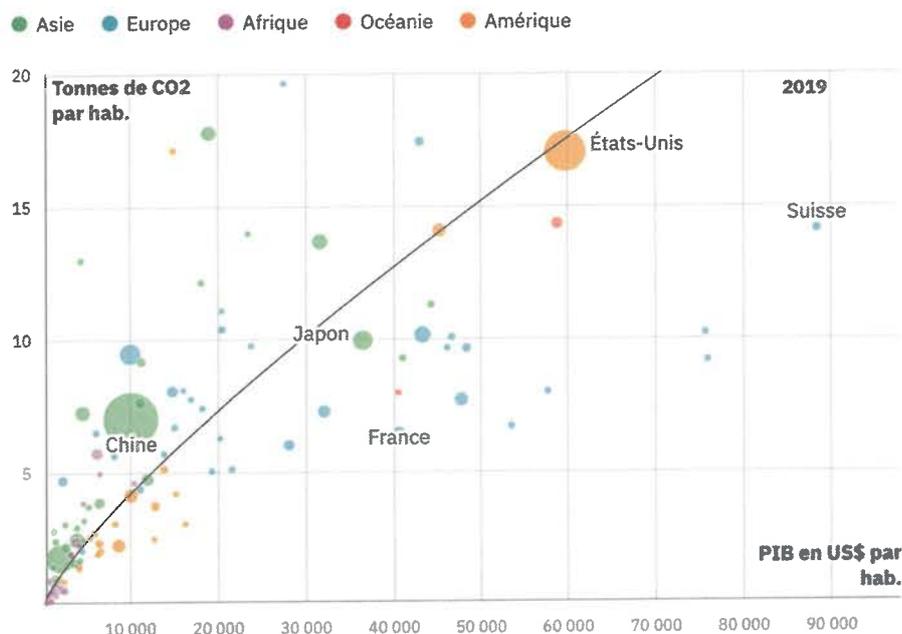
⁴⁶ Plan Climat Cantonal Genevois, 2017, p. 31 : <https://www.ge.ch/document/plan-climat-cantonal-2030-2e-generation-0> (5.01.23).

⁴⁷ Plan Climat Cantonal Genevois, 2017, p. 31.

⁴⁸ Plan Climat Cantonal Genevois, 2017, p. 34.

⁴⁹ <https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/climat/en-bref.html> (11.12.22 ; nous soulignons).

⁵⁰ Ces graphiques sont disponibles su <https://ourworldindata.org/explorers/CO2> (04.01.2023).



La taille des cercles est proportionnelle aux émissions.

Source: [Our World in Data](#) | Global Carbon Project | World Bank | ONU; [Récupérer les données](#)

Aussi, pour respecter l'Accord de Paris, dans l'éventualité (peu probable)⁵¹ où la Suisse serait capable de déployer des technologies permettant d'absorber 1,5 tonnes d'équivalents-CO2 par habitant et par an⁵², chaque suisse devra encore réduire de 90%⁵³ sa consommation annuelle de CO2 sur les 27 prochaines années, alors que cette même consommation n'a fait qu'augmenter⁵⁴ au cours des 150 dernières années.

3. Le secteur aérien et l'Aéroport International de Genève en particulier

3.1. Les émissions de gaz à effet de serre générées par l'aviation

En Suisse, la part des transports aériens nationaux et internationaux s'est élevée en 2019 à environ 13,5 % du total des émissions de CO2 enregistrées et à quelque 11% de l'ensemble des GES (en équivalents de CO2) selon l'inventaire de ces gaz (pièce L5)⁵⁵.

⁵¹ Le Gouvernement Suisse relève que les technologies nécessaires ne sont pas prêtes à être produites à l'échelle requise (<https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/climat/info-specialistes/extraction-et-stockage-du-CO2.html> [11.12.22]); le Conseil fédéral a attendu 2020 – suite à un postulat (18.4211) de la conseillère nationale A. Thorens Goumaz – pour « esquisser des pistes d'action » (<https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/climat/info-specialistes/reduction-emissions/objectifs-reduction/objectif-2050/strategie-climatique-2050.html> [11.12.22]).

⁵² Notamment par des techniques de reboisement et des technologies d'émissions négatives (Negative Emissions Technologies, ou NETs) ; cf. pour tous les autres, Dugast C. (2020), *op. cit.*, p. 22 ss.

⁵³ Le Conseil fédéral envisage une réduction de 90% soit de 12,6 tonnes par habitants si l'on s'en tient à 14 tonnes d'équivalent CO2 émises par an (cf. <https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/climat/info-specialistes/reduction-emissions/objectifs-reduction/objectif-2050/strategie-climatique-2050.html> [11.12.22]).

⁵⁴ Si l'on tient compte des émissions totales par habitant et non uniquement celles émises sur le territoire suisse.

⁵⁵ Urs NEU, Émissions des transports aériens et leur impact sur le climat, Swiss Academies Communications 16 (3) 2021, p. 4.



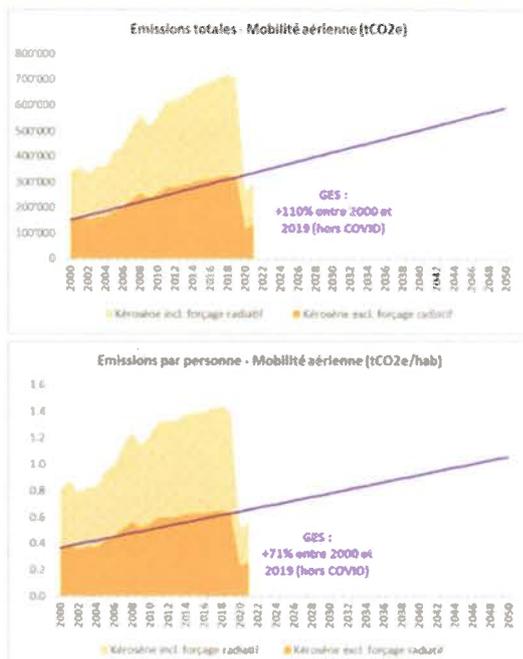
A ce jour, la tendance haussière des émissions de CO₂ dues au trafic aérien est incontestée : selon la Confédération, la demande de transports aériens (passagers et fret) s'est accrue plus rapidement que les émissions de CO₂ n'ont été réduites grâce aux améliorations techniques et autres optimisations. Il en a résulté globalement une augmentation des émissions du secteur aérien (pièce L6)⁵⁶.

L'OFAC rappelle au sujet du transport aérien que les émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques⁵⁷ du transport aérien sont proportionnelles au nombre des mouvements d'avions en Suisse (pièce L7)⁵⁸.

Le Gouvernement Suisse reconnaît par ailleurs lui-même que les technologies d'absorption de CO₂ ne seront pas prêtes à être produites à l'échelle requise⁵⁹. Partant, la seule façon d'atteindre les objectifs précités de -57% (2040) et -100% (2050) est de réduire le volume du transport.

A Genève, entre les années 2000 et 2019, les émissions totales de gaz à effet de serre ont augmenté de 110% et les émissions par personne de 71 %, comme le démontre le graphique du Conseil d'Etat genevois du 7 décembre 2022 reproduit ci-dessous :

Mobilité aérienne - GES de 2000 à 2021



- Les émissions de GES sont basées sur les ventes de carburants à l'Aéroport international de Genève
- Prise en compte de la part des résidents genevois uniquement (22% du trafic)
- Deux facteurs d'émissions représentés, avec ou sans les effets de haute altitude des autres émissions que le CO₂ (forçage radiatif)
- La tendance exclut 2020 et 2021 du fait de la situation liée au COVID

Entre 2000 et 2014, les émissions de CO₂ des avions au départ de Genève ont augmenté de 96% (pièce L8)⁶⁰.

⁵⁶ OFAC, Rapport concernant la promotion du développement et de l'utilisation de carburants d'aviation durables, dans le cadre de la Mesure 5 du plan d'action 2021-2023 relatif à la Stratégie pour le développement durable 2030, décembre 2022, p. 9.

⁵⁷ NO_x, CO, COV not.

⁵⁸ Rapport de la Confédération sur le développement durable dans le transport aérien, p. 52 : https://www.bazl.admin.ch/bazl/fr/home/themen/umwelt/weitere_themen/developpement-durable/rapport-sur-le-developpement-durable-dans-le-transport-aerien.html

⁵⁹ <https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/climat/info-specialistes/extraction-et-stockage-du-CO2.html> (11.12.22).

⁶⁰ Noé21, Le Coût sociétal du trafic aérien à Genève et les effets sur les finances publiques, avril 2016, p. 13.



Selon le Bilan carbone territorial du canton de Genève, 2015 (pièce L9)⁶¹, les déplacements aériens sont la deuxième source d'émission de gaz à effet de serre du canton (23% contre 24% pour la première source que constitue le chauffage des bâtiments) (pièce L8)⁶².

Le Plan de mesures OPair 2018-2023 (pièce L10) de l'Etat de Genève relève que le trafic aérien ne cesse d'augmenter avec un total de 16,5 millions de passagers en 2016 et jusqu'à 25 millions de passagers attendus en 2030⁶³.

3.2. La décision litigieuse

La Décision litigieuse s'inscrit dans le cadre du développement de l'aéroport horizon 2030. D'après le Plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique (PSIA) du 14 novembre 2018, « Les pronostics retenus prévoient 236000 mouvements annuels à l'horizon 2030 dont 191000 mouvements du trafic de ligne et charter et 45000 mouvements de l'aviation générale, ainsi que 25 millions de passagers. Cette demande pourra être accommodée avec une seule piste en dur. La piste en herbe sera à terme supprimée. Afin de répondre à la demande lors des heures de pointe, il est envisagé d'augmenter la capacité déclarée de la piste de 40 à 47 mouvements (en planification horaire) par heure (aviation commerciale et aviation générale) » (nous soulignons). La réduction des gaz à effet de serre n'est pas traitée dans le PSIA, ce qui a été expressément regretté par le Conseil d'Etat.

L'augmentation de 40 à 47 mouvements d'avions par heure, soit un mouvement toutes les 90 secondes, correspond à une augmentation de 117.5 %.

Selon la Décision litigieuse, d'après la simulation, le bilan d'émissions liées à l'ensemble de l'activité de l'aéroport prévoit une augmentation des émissions de CO2 de 3% (p. 52).

Le principe même d'une augmentation des mouvements d'avions et des émissions de CO2 est en contradiction avec les objectifs des horizons 2030 et 2050 et viole les engagements de la Suisse au titre de l'Accord de Paris, comme il sera démontré ci-après.

Au demeurant, le DETEC n'explique aucunement de quelle manière une augmentation de 117% des mouvements d'avions aboutirait à une augmentation de seulement 3% des émissions de CO2.

B. DOSSIER LACUNAIRE ET VIOLATION DU DROIT D'ÊTRE ENTENDU

1. Droit d'être entendu et devoir de motivation

Le droit d'être entendu garanti à l'article 29 al. 2 Cst et 29 PA comprend le droit de faire administrer des preuves, de participer à leur administration et le droit d'obtenir une décision motivée⁶⁴.

Le devoir de motivation est accru lorsque l'autorité dispose d'une marge d'appréciation et que l'état de fait et la situation juridique sont complexes⁶⁵. Selon l'article 32 al.1 PA, l'autorité apprécie tous les allégués importants avancés en temps utile par une partie avant de prendre sa décision. La motivation doit être d'autant plus détaillée que les parties ont fait valoir leur point de vue de manière circonstanciée⁶⁶. La question de savoir

⁶¹ <https://www.ge.ch/document/bilan-carbone-territorial-du-canton-geneve>.

⁶² Noé21, Le Coût sociétal du trafic aérien à Genève et les effets sur les finances publiques, avril 2016, p. 12.

⁶³ <https://www.ge.ch/document/air-plan-mesures-opair-2018-2023-precedents-assainissement-qualite-air>.

⁶⁴ TAF A-2787/2017 du 6 novembre 2017, consid. 3.1.

⁶⁵ ATF 137 II 266, consid. 3.2

⁶⁶ KNEUBUHLER in AUER/MULLER/SCHINDLER (éd.), VwVG, Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, N 15 ad art. 35 ; A-2787/2017 du 6 novembre 2017, consid. 3.1).



si une décision est suffisamment motivée est distincte de celle de savoir si la motivation adoptée est convaincante⁶⁷.

De jurisprudence constante « [p]our autant qu'elle ne soit pas d'une *gravité particulière*, la violation du droit d'être entendu peut être réparée lorsque la partie lésée a la possibilité de s'exprimer devant une autorité de recours jouissant d'un plein pouvoir d'examen. Toutefois, une telle réparation doit rester l'exception et n'est admissible, en principe, que dans l'hypothèse d'une atteinte qui n'est pas particulièrement grave aux droits procéduraux de la partie lésée ; cela étant, une réparation de la violation du droit d'être entendu peut également se justifier, même en présence d'un vice grave, lorsque le renvoi constituerait une vaine formalité et aboutirait à un allongement inutile de la procédure, ce qui serait incompatible avec l'intérêt de la partie concernée à ce que sa cause soit traitée dans un délai raisonnable » (nous soulignons)⁶⁸.

En présence d'une décision peu claire et lacunaire, le Tribunal peut considérer qu'elle est si défailante qu'il n'est pas possible d'y suppléer et exceptionnellement renvoyer l'affaire à l'instance précédente avec des instructions impératives, conformément à l'article 61 al. 1 PA⁶⁹.

En l'espèce, la Décision entreprise ne contient strictement aucun exposé sur le respect des règles de droit relatives à la protection du climat. En particulier, aucune démonstration n'est effectuée quant à la compatibilité de l'augmentation des émissions de CO₂ liée au projet litigieux avec les obligations climatiques de la Suisse, notamment les trajectoires de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Seuls sont exposés les mécanismes de compensation carbone mis en place à l'international (CORSIA et SEQUE-UE), ce qui ne permet nullement de pallier l'absence de cette démonstration. Faute de motivation suffisante sur ce point, les Recourants sont ainsi dans l'impossibilité d'exercer leur droit constitutionnel d'être entendu.

2. *Violation de l'article 10a LPE*

Selon l'article 10a al. 1 LPE, avant de prendre une décision sur la planification et la construction ou la modification d'installations, l'autorité examine le plus tôt possible leur compatibilité avec les dispositions en matière d'environnement. Selon l'al. 2 de cette disposition, doivent faire l'objet d'une étude de l'impact sur l'environnement (étude d'impact) les installations susceptibles d'affecter sensiblement l'environnement, au point que le respect de dispositions en matière d'environnement ne pourra probablement être garanti que par des mesures spécifiques au projet ou au site.

En d'autres termes, l'Etude d'impact sur l'environnement (EIE) permet de déterminer si un projet répond aux prescriptions sur la protection de l'environnement (pièce L11)⁷⁰.

Selon l'article 10b al. 2 LPE, le requérant doit présenter à l'autorité compétente un RIE qui servira de base à l'appréciation du projet. Le RIE doit comporter toutes les indications nécessaires à l'appréciation du projet selon les dispositions sur la protection de l'environnement. Selon l'article 10b al. 4 LPE, l'autorité compétente peut requérir des informations ou des explications complémentaires ou commander des expertises en offrant au préalable aux intéressés la possibilité de donner leur avis.

La liste de l'article 3 al. 1 OEIE qui prévoit que « l'EIE permet de déterminer si un projet de construction ou de modification d'une installation répond aux prescriptions sur la protection de l'environnement, dont font

⁶⁷ TF 2C_270/2015 du 6 août 2015, consid. 3.2.

⁶⁸ cf. ATF 142 II 218 consid. 2.8.1, 137 I 195 consid. 2.3.2, 135 I 279 consid. 2.6.1 ; ATAF 2013/23 consid. 6.1.3 ; arrêt du Tribunal administratif fédéral A-3390/2018 du 26 mars 2019 consid. 3.1.4.

⁶⁹ TAF A-3728/2018, consid. 4.4 ss.

⁷⁰ Conseil fédéral, Tenir compte des effets climatiques dans l'étude d'impact sur l'environnement, p. 4.



partie la LPE et les dispositions concernant la protection de la nature, la protection du paysage, la protection des eaux, la sauvegarde des forêts, la chasse, la pêche et le génie génétique » n'est pas exhaustive (pièce L11)⁷¹.

Dès lors qu'elle constitue une norme environnementale, la Loi sur le CO₂ et la question climatique doivent faire l'objet d'un examen dans le cadre de l'EIE, pour autant – selon le Conseil fédéral - qu'il existe des exigences matérielles s'appliquant spécifiquement à l'installation étudiée (pièce L11)⁷².

A l'heure actuelle, les autorités, en particulier le Conseil fédéral, considèrent qu'il n'existe aucune installation assortie d'exigences matérielles spécifiques de sorte que les effets d'une installation sur le climat ne sont pas systématiquement vérifiés (pièce L11).

Or, depuis plusieurs années, il ressort des travaux préparatoires des projets législatifs climatiques une volonté parlementaire (au niveau fédéral) d'étudier et de contrôler les émissions de gaz à effet de serre lors de la construction ou la modification d'installations d'envergure.

Le projet d'article 7a de la Loi sur le CO₂ de la Minorité Vogler discuté dans le contexte de la révision de la Loi sur le CO₂ avait pour intention d'intégrer à l'EIE prévue par l'article 10a LPE une obligation de soumettre un rapport indiquant les gaz à effet de serre générés et les mesures possibles en vue de les réduire⁷³. Celui-ci s'apparentait à la démarche adoptée par l'Union Européenne qui a adapté ses dispositions relatives à l'EIE en 2014 et intégré le climat dans la liste des biens à protéger⁷⁴.

De plus, la majorité du Conseil des Etats a proposé l'adoption d'articles 17b et 17c dont la teneur était la suivante :

« Art. 17b Principe Al. 1 Lors de la construction ou la modification d'installations qui sont soumises à l'étude de l'impact sur l'environnement (installations soumises à l'EIE) en vertu de l'article 10a de la loi sur la protection de l'environnement, les émissions de gaz à effet de serre provenant de travaux de construction préparatoires et de construction doivent être limitées dans la mesure que permettent l'état de la technique et les conditions d'exploitation et pour autant que cela soit économiquement supportable. Al. 2 L'exploitation d'une installation soumise à l'EIE ne doit globalement pas provoquer d'émissions de gaz à effet de serre (neutralité climatique). »

« Art. 17c Proposition de la majorité Titre Prestations de remplacement lorsque les objectifs de neutralité climatique ne sont pas atteints Al. 1 S'il s'avère que l'exploitation d'une installation soumise à l'EIE provoque des émissions de gaz à effet de serre en termes nets, l'autorité compétente en matière de décision relative aux installations soumises à l'EIE oblige l'exploitant de l'installation à compenser la différence annuelle en priorité avec les mesures de réduction des émissions visées à l'article 5. Al. 2 Si les mesures de réduction des émissions visées à l'alinéa 1 ne suffisent pas à atteindre les objectifs de neutralité climatique, l'autorité oblige l'exploitant de l'installation à verser à la Confédération un montant annuel de 320 francs par tonne non compensée d'émissions de gaz à effet de serre. »

⁷¹ Conseil fédéral, Tenir compte des effets climatiques dans l'étude d'impact sur l'environnement, p. 9.

⁷² Conseil fédéral, Tenir compte des effets climatiques dans l'étude d'impact sur l'environnement, p. 9.

⁷³ « *Quiconque projette, construit ou souhaite modifier une installation soumise à l'étude de l'impact sur l'environnement en vertu de l'art. 10a de la loi du 7 octobre 1983 sur l'environnement (LPE) 1 doit remettre à l'autorité compétente un rapport indiquant les émissions de gaz à effet de serre générées par le projet et les mesures possibles en vue de les réduire* »

⁷⁴ Directive 2014/52/UE.



La minorité a relevé que la question était de savoir si un ajout à l'EIE d'ores et déjà prévu par l'article 10a LPE dans la Loi sur le CO₂ est souhaitable et a proposé de biffer les deux dispositions⁷⁵.

Le Conseil national a renoncé à l'adoption de ces dispositions sans autre commentaire, laissant ainsi entendre que l'article 10a LPE en vigueur est suffisant et que le dispositif actuel de l'art. 10a LPE comprend déjà la prise en compte des impacts climatiques du projet. En effet, l'absence des articles 17b et 17c dans la Loi sur le CO₂ actuellement en vigueur ne signifie pas une volonté législative de renoncer à toute étude d'impact en matière de climat. Au contraire, il ressort des débats parlementaires une volonté de s'en remettre au régime général de l'article 10a LPE.

Aussi, l'autorisation du projet litigieux aurait nécessité la mise en œuvre d'une étude sur les émissions de CO₂ et les conséquences climatiques du projet. En l'absence d'une telle étude, le dossier est incomplet et consacre une violation de l'article 10a LPE ainsi qu'une violation du droit d'être entendu des Recourants.

Au vu de la gravité du vice et de l'impossibilité pour les Recourants de vérifier la conformité du projet litigieux au droit de la protection du climat, la décision doit être annulée et renvoyée au DETEC pour complément d'instruction à ce propos.

C. NON-CONFORMITÉ DU PROJET AUX OBLIGATIONS CLIMATIQUES DE LA SUISSE

1. *Fondement des obligations climatiques de la Confédération*

1.1. *Remarque liminaire*

On peut définir les obligations climatiques de la Confédération comme l'ensemble des règles de droit s'imposant aux autorités fédérales dans l'exercice de leurs tâches publiques et qui ont pour but de concourir à la lutte contre le réchauffement climatique d'origine anthropique, en particulier par la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Ces obligations climatiques sont de natures diverses et leurs fondements sont multiples. Outre les règles de rang législatif et infra-législatif (LCO₂ en particulier et ses dispositions d'exécution), dont on a déjà vu qu'elles sont actuellement aussi insuffisantes que lacunaires, de l'aveu même de la Confédération⁷⁶, les obligations climatiques de la Suisse se fondent sur diverses autres dispositions de droit international et de droit constitutionnel.

1.2. *Accord de Paris sur le climat*

Dans le cadre onusien, un consensus international s'est établi en 2009 pour préciser l'objectif de l'article 2 de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques de 1992 (CCNUCC) selon lequel il convient de « stabiliser [...] les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique » : la hausse de la température mondiale doit en tous les cas être inférieure à 2 °C par rapport à l'ère préindustrielle, l'objectif à long terme étant de tendre vers une hausse limitée à 1,5 °C⁷⁷.

L'Accord de Paris de décembre 2015 a encore précisé le sens de l'objectif énoncé à l'article 2 de la CCNUCC. Conformément à son article 2 § 1 a), il s'agit désormais de contenir « l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels » et de poursuivre « l'action menée pour limiter l'élévation de la température à 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels.

⁷⁵ *Bei meiner Minderheit geht es – der Berichtstatter hat es bereits erläutert – um die Frage, ob wir in Ergänzung zur Umweltverträglichkeitsprüfung gemäss Artikel 10a des Umweltschutzgesetzes im CO₂-Gesetz für die Erstellung einer neuen oder die Änderung einer bestehenden Anlage auch noch eine Klimaverträglichkeitsprüfung vorschreiben wollen.*

⁷⁶ FF 2022 3.

⁷⁷ Conference of the Parties to the UNFCCC, The Cancun Agreements : Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention, FCCC/CP/2010/7/Add.1, Decision 1/CP.16, 2010b, ch. 4.



Entré en vigueur pour la Suisse le 5 novembre 2017, l'Accord de Paris prévoit à son article 4 ce qui suit :

« (...) 2. Chaque Partie établit, communique et actualise les contributions déterminées au niveau national successives qu'elle prévoit de réaliser. Les Parties prennent des mesures internes pour l'atténuation en vue de réaliser les objectifs desdites contributions.

3. La contribution déterminée au niveau national suivante de chaque Partie représentera une progression par rapport à la contribution déterminée au niveau national antérieure et correspondra à son niveau d'ambition le plus élevé possible. »

Le consensus scientifique est désormais établi au sujet du fait qu'une limitation de l'augmentation de la température mondiale à 1.5 degrés est nécessaire pour éviter certaines des conséquences les plus dramatiques⁷⁸. Dans le cadre de la mise en œuvre de l'Accord de Paris, conformément à son article 4 précité, la Suisse a explicitement repris à son compte en 2020 cet objectif en communiquant à la Conférence des parties sa contribution déterminée au niveau national actualisée, qu'elle a résumée ainsi : « *Switzerland is committed to follow recommendations of science in order to limit warming to 1.5 degrees Celsius* » (pièce L12)⁷⁹.

Comme le reconnaît implicitement le Tribunal fédéral⁸⁰, l'accord de Paris est suffisamment concret pour être directement applicable, conformément à la tradition moniste en droit suisse. Pour mémoire, le droit international « est directement applicable s'il est suffisamment précis pour fonder une décision dans un cas concret. Par principe, il prime le droit suisse ; on évite les conflits de norme dans la mesure du possible en interprétant la législation nationale conformément au droit international »⁸¹.

Ainsi, si une mesure étatique constitue une violation des objectifs climatiques de l'Accord de Paris, les tribunaux suisses, indépendamment des dispositions de droit interne, doivent pouvoir la sanctionner.

1.3. Art. 73 et 74 de la Constitution fédérale

La Constitution fédérale contient deux principes fondant des obligations climatiques pour les autorités de la Confédération : l'article 73 Cst. (durabilité) et l'article 74 Cst. (principe de prévention).

Le premier principe commande aux autorités fédérales et cantonales de faire en sorte que les activités humaines ne portent pas atteinte à la capacité de renouvellement de la nature. Tel que consacré par le constituant à l'article 73 Cst, il s'agit d'un principe constitutionnel de gestion des ressources naturelles dont la justiciabilité – déjà évoquée par le Tribunal fédéral⁸² – doit être reconnue⁸³. Ce principe commande de ne pas exploiter les ressources naturelles de façon telle que cela menace leur préservation à long terme ; en ce qui concerne les

⁷⁸ GIEC, *Rapport spécial sur les conséquences d'un réchauffement planétaire de 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels et les trajectoires associées d'émissions mondiales de gaz à effet de serre, dans le contexte du renforcement de la parade mondiale au changement climatique, du développement durable et de la lutte contre la pauvreté* [Publié sous la direction de V. Masson-Delmotte, P. Zhai, H. O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J. B. R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M. I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor et T. Waterfield]. Organisation météorologique mondiale, Genève, 2018

⁷⁹ Switzerland's information necessary for clarity, transparency and understanding in accordance with decision 1/CP.21 of its updated and enhanced nationally determined contribution (NDC) under the Paris Agreement (2021 – 2030), p. 2, cf. <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/fachinformationen/klima-internationales/ingaben-der-schweiz-im-rahmen-der-internationalen-klimaverhandl/ingaben-der-schweiz-im-rahmen-der-internationalen-klimaverhandlungen-unfccc-2020.html> (04.01.2023).

⁸⁰ ATF 146 I 145, consid. 5.3.

⁸¹ Conseil fédéral, *La relation entre droit international et droit interne*, Rapport du 5 mars 2010, FF 2010 2067 ; pour des exemples dans la jurisprudence, cf. par ex. ATF 109 Ib 173 consid. 7b ; ATF 111 V 201 consid. 2b.

⁸² ATF 1A.115/2003 du 23.2.2004, consid. 3.2.

⁸³ Cf. sur ce sujet not. Raphaël MAHAIM, in : MARTENET/DUBEY, *Commentaire romand de la Constitution fédérale*, n^{os} 18 ss ad art. 73 Cst. et les réf. cit.



émissions de polluants atmosphériques ou d'agents responsables de l'effet de serre, leur quantité ne doit pas excéder la capacité d'assimilation et d'adaptation de l'environnement⁸⁴.

En application de ce principe, lorsque la préservation d'une ressource naturelle est menacée, il convient de s'assurer dans un cas concret que le nécessaire a été fait par les autorités fédérales pour que l'exploitation en cause ne mette pas en péril sa conservation à l'échelle du pays. C'est ainsi que le Tribunal fédéral a par exemple refusé l'extension d'une carrière au motif qu'il manquait une conception nationale indiquant comment il convenait de déterminer les sites d'exploitation en priorité en dehors des zones protégées Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels (IFP)⁸⁵. C'est également de cette manière que le Tribunal fédéral pose des exigences très restrictives à l'utilisation des surfaces d'assolement lorsqu'il apparaît que le respect du contingent cantonal selon l'ordonnance sur l'aménagement du territoire est menacé⁸⁶.

Le principe de prévention des atteintes découlant de l'article 74 al. 2 Cst.⁸⁷ prescrit de limiter les émissions polluantes dans la mesure que permettent l'état de la technique et les conditions d'exploitation et pour autant que cela soit économiquement supportable. Sa justiciabilité n'est plus à démontrer, comme en témoigne une jurisprudence abondante rendue en particulier dans le cadre de l'application de la LPE.

1.4. Art. 2 et 8 CEDH

En se fondant sur les art. 2 et 8 CEDH, la Cour européenne des Droits de l'Homme (**CourEDH**) a consacré le droit à un environnement sain, cela afin de garantir une protection effective contre les atteintes à ces droits en matière environnementale⁸⁸. La CourEDH n'a pas encore eu à se déterminer au sujet des obligations positives des Etats en lien avec la lutte contre les dérèglements climatiques et ses effets sur le droit à la vie (art. 2 CEDH) et le droit à la vie privée et familiale (art. 8 CEDH). Ce sera toutefois tout prochainement le cas, dès lors que la CourEDH a été notamment saisie d'une requête concernant les insuffisances de la politique suisse en matière de lutte contre les émissions de gaz à effet de serre⁸⁹. La cause a été déférée devant la Grande Chambre, laquelle tiendra audience ce printemps 2023. Il sera notamment question des carences et lacunes de la législation suisse concernant la lutte contre les émissions des gaz à effet de serre, telles qu'exposées plus haut. L'issue de cette affaire pourrait évidemment être déterminante pour la présente cause, dès lors qu'une atteinte à leur droit à un environnement sain découle également de mesures insuffisantes de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans le secteur aérien. Dans la présente cause, trois requérants au moins, Madame Denise Adler ainsi que Messieurs Alain Rosset et Mike Gérard, domiciliés à Genève dans des zones affectées par les nuisances de l'Aéroport, sont des hommes et femmes âgés et font donc partie de la catégorie de la population dont la santé est la plus exposée au dérèglement climatique et en particulier à l'augmentation des températures, à l'image de l'affaire des aînées pour la protection du climat (KlimaSeniorinnen) précitée. Les requérants se réservent ainsi explicitement d'amplifier leurs moyens à ce sujet lorsque l'arrêt de la CourEDH y relatif sera connu.

⁸⁴ MAHAIM, *op. cit.*, n° 33 ad art. 73 Cst.

⁸⁵ ATF 1A.25/2006 du 13 mars 2007, consid. 5.6.

⁸⁶ ATF 1C_102/2019 du 17 août 2020, consid. 4.

⁸⁷ ATF 1C_518/2018 du 14 avril 2020, consid. 5.1.1.

⁸⁸ Voir par ex. Öneriyıldız v. Turkey [GC] no. 48939/99, §§89-90 ; Pavlov and Others v. Russia, no. 31612/09, §77 ; Cordella and Others v. Italy, no. 54414/13, §§158-159; Tâtar v. Romania, no. 67021/01, §88 ; López Ostra v. Spain, no. 16798/90, §51

⁸⁹ Verein KlimaSeniorinnen Schweiz/Aînées pour la protection du climat et autres c. Suisse, n° 53600/20.



2. Violation par la décision querellée des obligations climatiques de la Suisse

2.1. Augmentation du trafic aérien national incompatible avec la LCO2

Ni le dossier de la cause ni la décision querellée ne documentent l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre imputable au trafic aérien national supplémentaire engendré par le projet litigieux. C'est évidemment en soi un vice grave qui prive les recourants de leur droit à une décision motivée, dont il a été question ci-dessus⁹⁰. Les seules informations dont disposent les recourants sont l'augmentation totale de 3% des émissions de CO2 et l'augmentation de 17.5% du nombre de mouvements d'avions par heure engendrés par le projet litigieux. En l'absence d'indication contraire, on peut supposer que tant le trafic aérien national que le trafic international au départ de Genève augmenteraient en cas de réalisation du projet litigieux, selon un taux de croissance qu'on peut imaginer comparable.

Même si la quantité de gaz à effet de serre induite par le trafic aérien national représente une portion faible en comparaison avec le trafic international au départ de la Suisse, il est tout de même question de 0,11 millions de tonnes de CO2 à l'échelle suisse⁹¹. Le trafic aérien national compte parmi les secteurs inventoriés dans les gaz à effet de serre nationaux, à l'inverse du trafic aérien international selon l'article 3 al. 3 LCO2⁹². Il n'est donc pas contestable que la LCO2 en vigueur, en particulier ses objectifs de réduction des gaz à effet de serre, est applicable au trafic aérien national. A teneur de l'article 3 alinéa 1^{bis} LCO2, les émissions de gaz à effet de serre doivent être réduites jusqu'en 2024 chaque année de 1,5 % supplémentaire par rapport à 1990.

Si, par hypothèse, tous les secteurs inventoriés dans les gaz à effet de serre nationaux parvenaient à atteindre une réduction annuelle des émissions de 1.5%, il conviendrait alors que le trafic aérien national réduise lui aussi ses émissions dans la même proportion, faute de quoi l'objectif de la LCO2 ne serait pas atteint. Tel ne saurait à l'évidence être le cas si le projet litigieux est réalisé, dès lors qu'il ne prévoit non pas une réduction des émissions dues au trafic aérien national mais une augmentation de celles-ci (dans une proportion certes inconnue des recourants). Certes, en l'état du droit, la LCO2 ne pose qu'un objectif global de réduction (1.5% de réduction totale annuelle pour les émissions nationales). Une augmentation des émissions liées au projet litigieux pourrait ainsi être compensée par une réduction suffisante ailleurs (dans le secteur en question ou dans d'autres secteurs). Une telle compensation devrait toutefois être documentée de façon précise, à défaut de quoi on ne peut que conclure que le projet litigieux contribuera, par la simple augmentation de ses émissions liées au trafic national, à la violation des objectifs de la LCO2.

Par surabondance, on relève que *de lege ferenda*, la législation suisse contiendra un objectif sectoriel beaucoup plus précis : pour les transports (y compris le trafic aérien national), une réduction des émissions de CO2 de 57% d'ici à 2040 et de 100% d'ici à 2050 sera exigée. On peine à voir comment le projet litigieux ne contribuera pas à la violation de cet objectif, tant une baisse des émissions du trafic national paraît incontournable pour l'atteindre, sauf à procéder à des réductions drastiques dans les autres secteurs du transport, nullement documentées ni même alléguées dans la décision querellée.

Pour ce seul motif – non-conformité du projet litigieux aux objectifs de la LCO2 et de la future LCI sous l'angle de l'augmentation non compensée du trafic aérien national, qui constitue également une violation de l'Accord de Paris, des art. 73 et 74 Cst. et des art. 2 et 8 CEDH – la décision querellée est contraire au droit et le recours doit ainsi être admis.

⁹⁰ Cf. *supra* P.37.

⁹¹ En 2019, les émissions des transports aériens nationaux et internationaux ont été d'env. 5,8 Mio t de CO2 (dont à peu près 0,11 Mio t pour les nationaux), resp. 5,9 Mio t d'équivalents de CO2, cf. NEU, *op. cit.*, p. 4.

⁹² <https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/climat/etat/donnees/inventaire-gaz-effet-serre/transports.html> (04.01.2023).



2.2. Augmentation du trafic aérien international incompatible avec les obligations climatiques de la Suisse

Il n'a pas échappé aux Recourants que, selon le droit en vigueur (art. 3 al. 3 LCO2), les émissions issues des carburants d'aviation utilisés pour les vols internationaux ne sont pas prises en compte dans la comptabilité nationale et pour les objectifs de la LCO2. Cependant, cela ne signifie nullement que la décision querellée peut se contenter d'ignorer de façon aussi crasse cette problématique, sous l'angle des obligations climatiques de la Suisse précitées.

On relève d'emblée que la décision querellée, au-delà de quelques explications de nature générale (p. 83), ne prétend pas que les émissions supplémentaires induites par le projet litigieux seront intégralement compensées par les systèmes de compensation internationaux CORSIA (Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation) et SEQE (système d'échange de quotas d'émissions). Il est donc difficilement contestable qu'une partie importante des émissions actuelles des vols au départ de Genève (et donc aussi de l'augmentation de ces émissions liée au projet litigieux) demeureront non compensées. De façon générale, la Confédération ne nie d'ailleurs pas que cette compensation pour le trafic international n'est que partielle : « *In particular, Switzerland's domestic emission reduction targets mentioned in the third CO2 Act do not include emissions from international aviation, a part of which are already covered by the Swiss emission trading scheme (ETS) as well as by the Carbon Offsetting and Reduction Scheme CORSIA of the International Civil Aviation Organisation ICAO* » (pièce L 12)⁹³ (nous soulignons). En tout état de cause, la compensation des émissions par les systèmes CORSIA et SEQE, même partielle, n'est pas une façon admissible de remplir les obligations climatiques des Etats, dès lors qu'elle permet précisément d'éviter la seule méthode réellement efficiente de réduction des émissions, soit la réduction du trafic (ou *a minima* sa non-augmentation). C'est d'ailleurs la Suisse elle-même qui reconnaît l'inadéquation du système actuel excluant de la comptabilité CO2 nationale les vols internationaux et s'en remettant exclusivement tout sur la compensation carbone à l'échelle internationale : « *While Switzerland supports the inclusion of international aviation and navigation on the basis of existing and future internationally agreed rules applicable to all Parties (...)* » (pièce L 12)⁹⁴.

La question qui se pose est donc de savoir si le seul recours, pour le projet litigieux, au système de compensation (très partielle) des émissions liées à l'augmentation du trafic aérien induit constitue une violation des obligations climatiques de la Suisse, au sens où elles ont été présentées plus haut. De l'avis des recourants, la réponse à cette question est positive, pour les motifs qui suivent.

En premier lieu, on relève que *de lege ferenda*, les émissions générées par les carburants dont les pleins sont effectués en Suisse pour les transports aérien et maritime internationaux devront être prises en considération en vue d'atteindre la neutralité carbone⁹⁵ (nous soulignons). Si le projet litigieux venait à voir le jour, tout indique que cette disposition sera entrée en vigueur d'ici à ce que la nouvelle exploitation de l'AIG litigieuse soit effective. Les émissions générées par les vols internationaux au départ de Genève seront ainsi comptabilisées dans l'inventaire national et seront prises en compte pour analyser la réalisation – ou beaucoup plus vraisemblablement la violation (!) – des objectifs de la législation suisse sur la réduction des GES. Ainsi,

⁹³Switzerland's information necessary for clarity, transparency and understanding in accordance with decision 1/CP.21 of its updated and enhanced nationally determined contribution (NDC) under the Paris Agreement (2021 – 2030), p. 4, cf. <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/fachinformationen/klima--internationales/ingaben-der-schweiz-im-rahmen-der-internationalen-klimaverhandl/ingaben-der-schweiz-im-rahmen-der-internationalen-klimaverhandlungen-unfccc-2020.html> (04.01.2023).

⁹⁴Switzerland's information necessary for clarity, transparency and understanding in accordance with decision 1/CP.21 of its updated and enhanced nationally determined contribution (NDC) under the Paris Agreement (2021 – 2030), p. 4, cf. <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/fachinformationen/klima--internationales/ingaben-der-schweiz-im-rahmen-der-internationalen-klimaverhandl/ingaben-der-schweiz-im-rahmen-der-internationalen-klimaverhandlungen-unfccc-2020.html> (04.01.2023).

⁹⁵ Article 3 alinéa 6 LCI.



au seul sens du droit interne, le projet litigieux et l'augmentation des émissions qu'il engendrera pour les vols internationaux rendra beaucoup plus difficile, voire impossible, l'atteinte des objectifs de la LCI, en particulier la neutralité carbone en 2050 avec une réduction de 57% des émissions pour le seul secteur des transports (art. 4 al. 1 lit. b LCI). On rappelle ici que les technologies d'émission négatives (cf. article 3 al. 1 lit. b LCI) ne seront pas suffisantes, et de loin, et que les progrès technologiques dans l'aviation n'ont à ce jour jamais permis de compenser l'augmentation des émissions liées à la croissance du secteur⁹⁶. La Confédération elle-même reconnaît d'ailleurs que les améliorations que l'on peut espérer grâce aux carburants de synthèse et aux compensations par le marché du carbone seront insuffisantes (pièce L6)⁹⁷.

Au-delà du droit interne, cette augmentation est insoutenable au regard des objectifs découlant de l'Accord de Paris et des obligations climatiques de la Suisse. Une étude récente a démontré que l'aviation internationale devait se transformer de façon très volontariste, sous peine de compromettre directement la réalisation des objectifs de l'Accord de Paris. En clair, « à moins de limiter sévèrement la croissance du trafic ou de lancer des opérations de capture de carbone, le secteur aérien dépassera la trajectoire des 2°C de réchauffement climatique, maximum énoncé par l'Accord de Paris » (pièce L13 et L14)⁹⁸. L'heure ne saurait être à la croissance des vols internationaux mais à leur réduction, seul moyen permettant d'atteindre l'objectif contraignant visé sauf à pouvoir démontrer que l'augmentation correspondante des émissions de CO2 est suffisamment compensée ailleurs.

3. Conclusion quant aux effets de la décision litigieuse sur le climat

Pour la Suisse, dont le transport aérien constitue plus de 10% des émissions de CO2, augmenter les possibilités d'exploitation de ses aéroports – et donc augmenter par voie de conséquence les émissions de CO2 – constitue une mesure illicite dès lors que de telles extensions contreviennent à ses obligations climatiques. Celles-ci, fondées sur diverses normes de droit international et de droit interne, lui imposent une réduction massive de ses émissions de CO2, en particulier pour le trafic aérien, ce qui s'oppose à l'extension de l'exploitation projetée, sauf à démontrer que l'augmentation des émissions induite sera plus que compensée dans les autres secteurs générant de grandes quantités de gaz à effet de serre.

Sous l'angle des principes constitutionnels des art. 73 et 74 Cst., les autorités fédérales ont le devoir de prévenir autant que possible les atteintes à la capacité de renouvellement de la nature. En application de l'Accord de Paris, de la LCO2 et de la LCI, les autorités fédérales ne sauraient autoriser l'extension d'un aéroport international sans avoir procédé à la démonstration que l'augmentation induite des émissions de CO2 ne met pas en péril la réalisation des objectifs de réduction des gaz à effet de serre. Cette démonstration fait ici entièrement défaut. Enfin, par la décision querellée, les autorités fédérales portent atteinte au droit à un environnement sain des recourants, au sens des art. 2 et 8 CEDH.

⁹⁶ Cf. *supra* P.35.

⁹⁷ OFAC, Rapport concernant la promotion du développement et de l'utilisation de carburants d'aviation durables, dans le cadre de la Mesure 5 du plan d'action 2021-2023 relatif à la Stratégie pour le développement durable 2030, décembre 2022, pp. 11 ss.

⁹⁸ International Council on Clean Transportation (ICCT), Vision 2020, Aligning aviation with the Paris agreement, 2022.



III. LA DECISION DU DETEC VIOLE LE DROIT FEDERAL DE L'ENVIRONNEMENT PUISQU'ELLE NE RESPECTE PAS L'OBLIGATION DE L'AIG DE PROCEDER A SON ASSAINISSEMENT, ENTERINE UN EXCES DE NUISANCES CONTRAIRES AU DROIT ET IGNORE LES PRINCIPES FONDAMENTAUX DE DROIT L'ENVIRONNEMENT PROTEGEANT L'ETRE HUMAIN CONTRE LES ATTEINTES NUISIBLES OU INCOMMODANTES

1. LES PRINCIPES FONDAMENTAUX DE DROIT FEDERAL DE L'ENVIRONNEMENT APPLICABLES A LA DECISION RENDUE

1.1 Le système de protection à deux niveaux

Le droit de l'environnement pose divers principes qui permettent de protéger l'être humain et son environnement de nuisances trop importantes considérées nuisibles ou incommodes selon des seuils généralement fixés par le droit lui-même. Parmi ces principes de protection figurent notamment le principe de prévention, le principe de limitation à la source, le principe de développement durable, le principe d'assainissement ou encore le principe d'évaluation d'ensemble.

La pierre angulaire du droit de l'environnement relève des principes de limitation préventive puis plus sévère des émissions. Ils forment ainsi, ensemble, le "système de protection à deux niveaux" du droit de l'environnement suisse⁹⁹:

1. Les émissions doivent être limitées à la source de manière préventive, sans égard aux nuisances existantes, dans la mesure où cela apparaît techniquement faisable et économiquement supportable (art. 11 al. 2 LPE).
2. Des mesures complémentaires doivent être prises s'il apparaît ou s'il y a lieu de présumer que des atteintes sont nuisibles ou incommodes ou le deviendront, également par le biais de mesures à la source des émissions (art. 11 al. 3 LPE).

Pour la doctrine, la sanction d'une violation de l'un de ces deux principes est claire: "**Les installations qui ne respectent pas ce système de protection doivent être assainies** (cf. art. 16 LPE), même à l'occasion d'une transformation (cf. art. 18 LPE). L'autorité peut accorder des allègements dans certains cas particuliers (cf. not. art. 17 LPE)"¹⁰⁰.

L'application de ce système de protection répond à un principe ancré à l'art. 11 al. 1 LPE qui prévoit que les atteintes sont "*limité[e]s par des mesures prises à la source (limitation des émissions)*". Ce principe de limitation à la source des émissions impose de combattre en premier lieu ces atteintes au lieu d'où elles proviennent, afin d'éviter tant que faire se peut leur dispersion. On retrouve cette idée spécifiquement dans le domaine de la protection contre le bruit aux art. 7 et 8 OPB qui prévoient la limitation des émissions des installations fixes (nouvelles ou modifiées)¹⁰¹.

⁹⁹ Cf. p. ex. Zufferey/Romy, La construction et son environnement en droit public, 2^e éd., Schulthess, Genève/Zurich/Bâle, 2017, p. 245-246.

¹⁰⁰ Zufferey/Romy, La construction et son environnement en droit public, 2^e éd., 2017, p. 245-256 ; Jomini (in Protection de l'environnement et immobilier): "*En vertu des principes fondamentaux de la loi fédérale sur la protection de l'environnement, le bruit doit être limité par des mesures prises à la source (art. 11 al. 1 LPE), selon un concept d'action à deux niveaux. (...) Cette action préventive est requise, par principe, même si le bruit n'est pas excessif dans le voisinage de l'installation (en d'autres termes, même en l'absence d'un dépassement de valeurs limites; cf. aussi art. 1 al. 2 LPE, qui consacre le principe de la prévention en droit de l'environnement). (...) Comme on vient de l'exposer, ce sont les valeurs limites d'immissions qui permettent d'évaluer le caractère nuisible ou incommode de l'atteinte*".

¹⁰¹ Zufferey/Romy, La construction et son environnement en droit public, 2^e éd., 2017, p. 222 : art. 3 OPB.



1.2 Le principe de prévention

Le principe de prévention est en premier lieu prévu dans la Constitution fédérale à l'art. 74 al. 2 Cst. puis précisé à l'art. 11 LPE. Il s'agit d'un principe de protection selon lequel les atteintes doivent être limitées suffisamment tôt et dans toute la mesure du possible.

*"Le principe de prévention constitue l'un des piliers du droit de l'environnement. (...) Le principe retenu en droit suisse fixe un modèle d'intervention général en matière de protection de l'environnement. En imposant de **"restreindre dans toute la mesure du possible les atteintes à l'environnement qui ne sont pas encore nuisibles ou incommodantes mais qui pourraient le devenir"** (FF 1979 III p. 770), il poursuit non seulement la prévention des atteintes mais consacre également le principe de précaution."¹⁰²*

L'art. 11 al. 2 LPE dispose ainsi qu'"*indépendamment des nuisances existantes, il importe, à titre préventif, de limiter les émissions dans la mesure que permettent l'état de la technique et les conditions d'exploitation et pour autant que cela soit économiquement supportable*".¹⁰³ Il s'agit de choisir la solution qui limite les atteintes et protège, tant que faire se peut, l'environnement et les individus. Ce principe de limitation des émissions constitue la première étape du système de protection et s'impose indépendamment du seuil des atteintes et ce donc, même si les valeurs limites d'immissions ne sont pas dépassées¹⁰⁴. Les critères déterminants pour déterminer les mesures à prendre relèvent alors de la faisabilité technique et de leur caractère économiquement supportable pour le détenteur de l'installation.

Ce critère du caractère "économiquement supportable" est une notion juridique indéterminée, dont l'examen est guidé par la prise en considération d'une entreprise moyenne et économiquement saine de la même branche¹⁰⁵. Sa détermination requiert de mettre en perspective les coûts avec la réduction des émissions que permet la mesure, en prenant notamment en considération le respect ou non par l'installation des valeurs limites d'exposition applicables au cas d'espèce¹⁰⁶.

Ce principe de limitation des émissions est réalisé à l'aide de diverses mesures énumérées à l'art. 12 LPE selon une liste exhaustive, qui prévoit notamment la possibilité de fixer des valeurs limites d'émissions (lit. a), d'imposer des prescriptions en matière de construction ou d'équipement (lit. b) ou encore et plus particulièrement des prescriptions en matière de trafic ou d'exploitation (lit. c), notamment pendant la nuit comme le Tribunal fédéral a pu le rappeler dans un arrêt concernant l'aéroport de Lugano¹⁰⁷. En matière de bruit, il s'agit de mesures à la source qui empêchent ou réduisent la formation ou la propagation du bruit (art.

¹⁰² Zufferey/Romy, La construction et son environnement en droit public, 2e éd., 2017, p. 221.

¹⁰³ Zufferey/Romy, La construction et son environnement en droit public, 2e éd. 2017, p. 221-222 (cf. ég. art. 1 al. 2 LPE).

¹⁰⁴ Zufferey/Romy, La construction et son environnement en droit public, 2e éd., Schulthess, 2017, p. 246.

¹⁰⁵ Zufferey/Romy, La construction et son environnement en droit public, 2e éd., Schulthess, 2017, p. 246 ; (art. 4 al. 3 OPair, qui s'applique par analogie aux autres domaines, notamment en matière de protection contre le bruit : ATF 123 II 325 = JdT 1998 I 459).

¹⁰⁶ Favre, La protection contre le bruit dans la loi sur la protection de l'environnement, Le système-Les particularités liées à l'aménagement du territoire, Schulthess, Zurich/Bâle/Genève, 2002, p. 130: Le critère du caractère économiquement supportable des limitations d'émissions au sens de l'article 11 alinéa 2 se réfère à des entreprises lucratives gérées selon les principes de l'économie de marché; si les valeurs de planification sont respectées, des mesures restrictives complémentaires fondées sur l'article 11 alinéa 2 ne peuvent être prononcées que si elles permettent une réduction sensible (supplémentaire) du bruit à un coût relativement bas;

¹⁰⁷ Zufferey/Romy, La construction et son environnement en droit public, 2^e éd., 2017, p. 246-247 ; ATF 125 II 643 c. 19b/bb = JdT 2000 I 664.



2 al. 3 OPB)¹⁰⁸. Le choix de l'une et/ou l'autre mesure dépend des circonstances et verra leur application guidée voire limitée par le principe de proportionnalité¹⁰⁹.

Le principe de prévention constitue ainsi un principe de limitation (et non d'interdiction absolue) des émissions qui s'applique aux installations nouvelles comme existantes, "*qui doivent se conformer à ce principe dans une procédure d'assainissement*"¹¹⁰. Il impose au détenteur de l'installation de limiter les émissions et d'étudier au mieux les mesures possibles dans ce contexte. Comme l'énonce clairement un jugement récent du Tribunal administratif de première instance de Genève l'énonce clairement:

*"Selon l'art. 11 al. 2 LPE, indépendamment des nuisances existantes, il importe, à titre préventif, de limiter les émissions dans la mesure que permettent l'état de la technique et les conditions d'exploitation et pour autant que cela soit économiquement supportable. Cette disposition peut notamment justifier de procéder à l'étude d'une autre variante d'un projet ou d'un site préférable et disponible en vue d'assurer une réduction des immissions (ATF 141 II 476 consid. 3.2 p. 480; Anne-Christine Favre, la protection contre le bruit dans la LPE, 2002, p. 118; arrêt du Tribunal fédéral 1C_54/2019 du 11 novembre 2019, consid. 2.1.1)."*¹¹¹

Il s'agit donc de choisir la solution qui limite les atteintes et protège, tant que faire se peut, l'environnement et les individus. Le principe de prévention **permet en particulier de créer un niveau de protection supplémentaire pour les administrés touchés par les nuisances lorsque les valeurs cadres sont respectées**¹¹².

1.3 *Le principe de limitation plus sévère des émissions*

A teneur de l'art. 11 al. 3 LPE, "*les émissions seront limitées plus sévèrement s'il appert ou s'il y a lieu de présumer que les atteintes, eu égard à la charge actuelle de l'environnement, seront nuisibles ou incommodes*". L'art. 11 al. 3 prévoit ainsi une limitation supplémentaire des émissions à la source lorsqu'elles sont nuisibles ou incommodes.

Ceci implique que des mesures supplémentaires doivent être entreprises à la source si, malgré la limitation préventive, le niveau d'immissions des atteintes (donc au lieu de leurs effets) est ou pourrait devenir trop important. Ce second pan du système de protection à deux niveaux n'intervient que si les mesures préventives de l'art. 11 al. 2 LPE ne suffisent pas¹¹³.

Le critère principal dans la détermination de la nature "nuisible ou incommode" des atteintes tient au respect des VLI voire, lorsque de tels valeurs n'existent pas, de l'appréciation de l'autorité¹¹⁴. Il s'agissait initialement d'une notion juridique indéterminée pour laquelle l'autorité disposait d'une importante marge d'appréciation, que le législateur a toutefois circonscrit en adoptant dans certains domaines comme pour le bruit des avions des valeurs limites d'immissions¹¹⁵.

En matière de bruit, les VLI posent ainsi la limite aux atteintes et le seuil à partir duquel elles sont considérées "nuisibles ou incommodes". Ces valeurs sont fixées, conformément à l'art. 15 LPE, "*de manière que, selon*

¹⁰⁸ Zufferey/Romy, La construction et son environnement en droit public, 2^e éd., 2017, p. 270-271.

¹⁰⁹ Zufferey/Romy, La construction et son environnement en droit public, 2^e éd., 2017, p. 246-247 : "*La mise en œuvre de ces valeurs doit respecter les principes de l'activité administrative, en particulier le principe de proportionnalité (...). Ainsi, une mesure qui ne serait pas apte à poursuivre le but recherché viole le principe de proportionnalité. (...)*"

¹¹⁰ Zufferey/Romy, La construction et son environnement en droit public, 2^e éd., 2017, p. 221-222.

¹¹¹ JTAPI/652/2021 du 24.06.2021, consid. 24.

¹¹² Favre, La protection contre le bruit dans la loi sur la protection de l'environnement, Le système-Les particularités liées à l'aménagement du territoire, 2002, p. 125.

¹¹³ Zufferey/Romy, La construction et son environnement en droit public, 2^e éd., 2017, p. 249-251.

¹¹⁴ Zufferey/Romy, La construction et son environnement en droit public, 2^e éd., 2017, p. 249-251.

¹¹⁵ Zufferey/Romy, La construction et son environnement en droit public, 2^e éd., 2017, p. 249-253 : "*Déterminer si la charge actuelle est, dans son ensemble, nuisible ou incommode est une question de droit*".



l'état de la science et l'expérience, les immissions inférieures à ces valeurs ne gênent pas de manière sensible la population dans son bien-être". La doctrine ajoute à cet égard que "l'autorité ne doit pas prendre en considération des éléments qui sortent du but protecteur de l'art. 15 LPE, tels que des préoccupations économiques ou d'aménagement du territoire (ATF 125 II 522 c. 42 = JdT 2001 I 616)"¹¹⁶.

La conséquence est ensuite simple: *"Une fois que l'autorité a déterminé que les immissions sont nuisibles ou incommodes parce que les valeurs limites d'immissions sont dépassées, elle ordonne des mesures plus sévères à la source, par exemple des mesures d'exploitation ou de construction, ou encore la limitation du nombre de places de parking"*¹¹⁷.

L'art. 11 al. 3 envisage divers cas d'application suivant que les immissions sont nuisibles ou incommodes ou pourraient le devenir avec la construction ou la modification projetée de l'installation dont l'autorité doit ainsi anticiper les effets. Le cas d'espèce relatif à la situation de l'AIG relève de celui dans lequel *"la charge actuelle est [déjà] nuisible ou incommode. Quand bien même les installations existantes respectent les mesures de limitation de limitation des émissions, il faut leur imposer des mesures plus sévères"*¹¹⁸.

A la différence du premier niveau d'intervention de l'art. 11 al. 2 LPE, les mesures de limitation plus sévère ne sont pas expressément conditionnées au caractère "économiquement supportable". Elles doivent toutefois respecter le principe de proportionnalité, un rapport raisonnable entre avantage et inconvénients de la mesure devant exister. Dans ce contexte, le Tribunal fédéral a également ajouté qu'un allègement n'était possible qu'en cas d'intérêt public prépondérant¹¹⁹.

Ainsi de tels allègements restent possibles mais relèvent de l'application du principe de proportionnalité. Le système prévoit à cet égard une plus grande marge de manœuvres pour les installations concessionnaires ou publiques (cf. ci-après). Cela étant, la doctrine est claire: *"le détenteur d'une installation n'aura jamais droit à polluer jusqu'à concurrence des limites fondées sur l'art. 11 al. 3 LPE; la prévention de l'al. 2 reste toujours obligatoire et prioritaire"*¹²⁰.

1.4 L'obligation d'assainir imposée par la LPE et l'OPB

L'art. 16 al. 1 LPE¹²¹ prévoit l'obligation d'assainir les installations dont les nuisances dépassent les seuils fixés par la loi et renvoie ensuite aux prescriptions spécifiques que le Conseil fédéral pourra édicter en la matière (al. 2).

¹¹⁶ Zufferey/Romy, La construction et son environnement en droit public, 2^e éd., 2017, p. 270-271.

¹¹⁷ Zufferey/Romy, La construction et son environnement en droit public, 2^e éd., 2017, p. 251-253.

¹¹⁸ Zufferey/Romy, La construction et son environnement en droit public, 2^e éd., 2017, p. 249-251.

¹¹⁹ Zufferey/Romy, La construction et son environnement en droit public, 2^e éd., 2017, p. 249-251 : *"Ce second degré d'intervention n'est plus limité aux mesures économiquement supportables (ATF 125 II 129 c. 9d = JdT 2000 I 706). Bien que la limitation plus sévère des émissions ne soit plus subordonnée à la condition de l'admissibilité économique, il faut toutefois respecter le principe de proportionnalité, en ce sens qu'il doit exister un rapport raisonnable entre les avantages de la mesure et la gravité des inconvénients qui en découlent, par exemple des coûts qui en résultent (ATF 126 II 522 c. 22b = JdT 2001 I 616; 125 II 129 c. 9d = JdT 2000 I 706)."*

¹²⁰ Zufferey/Romy, La construction et son environnement en droit public, 2^e éd., 2017, p. 249-251 : *"(...) 2. Des limites absolues peuvent être imparties à ces allègements: si la stricte application des prescriptions d'assainissement est nécessaire dans un cas particulier pour atteindre les buts minimaux de l'art. 17 al. 2 LPE, l'assainissement n'est en aucun cas disproportionné. C'est le législateur qui a pris une décision sur la question de la proportionnalité de la mesure et qui a décidé de ne pas laisser de liberté aux autorités d'application pour effectuer une pesée des intérêts dans un tel cas"*.

¹²¹ Loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE ; RS 814.01)

Art. 16 LPE – Obligation d'assainir

¹ Les installations qui ne satisfont pas aux prescriptions de la présente loi et aux dispositions d'autres lois fédérales qui s'appliquent à la protection de l'environnement seront assainies.

² Le Conseil fédéral édicte des prescriptions sur les installations, l'ampleur des mesures à prendre, les délais et la manière de procéder.



L'art. 16 al. 1 LPE pose ainsi le *principe de l'assainissement* des installations existantes dont l'exploitation génère un dépassement des valeurs limites d'immission¹²². L'assainissement consiste en la limitation des émissions pour les installations fixes existantes (art. 2 al. 4 OPB¹²³), jusqu'au respect des valeurs limites d'immission (sous réserve d'un éventuel allègement).

En matière de bruit plus particulièrement, l'art. 13 al. 1 OPB¹²⁴ impose à l'autorité d'ordonner l'assainissement des installations fixes qui contribuent de manière notable au dépassement des valeurs limites d'immission. L'alinéa 2 précise que "*les installations seront assainies dans la mesure où cela est réalisable sur le plan de la technique et de l'exploitation et économiquement supportable, et de telle façon que les valeurs limites d'immission ne soient plus dépassées*". C'est ainsi le respect des valeurs limites d'immission qui guident l'objectif et l'ampleur de l'assainissement à entreprendre.

Le Tribunal fédéral a dès lors pu réaffirmer que doit être assainie "*une installation bruyante qui ne respecte pas les valeurs limites d'immission fixées dans l'ordonnance sur la protection contre le bruit (cf. art. 13 al. 1 LPE¹²⁵); cette ordonnance prévoit, précisément, le respect des valeurs limites d'immission comme objectif de l'assainissement (art. 13 al. 2 let. b OPB)*"¹²⁶.

Des allègements sont toutefois possibles, accordés selon des principes stricts dans la mesure où ils ont des répercussions notables sur les administrés que le droit de l'environnement entend protéger.

L'étendue de l'assainissement pourra toutefois varier selon les installations, la source des atteintes et la date de leur construction et/ou modification. Ce sont les ordonnances d'exécution qui fixent les principes et seuils à respecter¹²⁷.

Pour les aéroports, une date fixe a été posée à leur assainissement, comme cela sera expliqué ci-après. A cette date fixe s'ajoutent les exigences en cas de modification d'installation. Ainsi l'étendue de l'assainissement variera également suivant s'il vise une installation nouvelle (i.e. construite après l'entrée en vigueur de la LPE le 1^{er} janvier 1985) ou existante (i.e. construite avant l'entrée en vigueur de la LPE).

L'art. 8 OPB règle en particulier cette question pour les atteintes sonores d'installations existantes comme l'AIG. Comme la doctrine l'explique, il prévoit que lorsque "*la modification est simple, les émissions de bruit des éléments d'installation nouveaux doivent être limitées dans la mesure où cela est réalisable sur le plan*

³ Avant d'ordonner d'importantes mesures d'assainissement, les autorités demandent au détenteur de l'installation de proposer un plan d'assainissement.

⁴ S'il y a urgence, les autorités ordonnent l'assainissement à titre préventif. En cas d'impérieuse nécessité, elles peuvent décider la fermeture de l'installation.

¹²² Zufferey/Romy, La construction et son environnement en droit public, 2^e éd., 2017, p. 226.

¹²³ Art. 2 OPB - Définitions

⁴ L'assainissement est une limitation d'émissions pour les installations fixes existantes.

¹²⁴ Art. 13 OPB – Assainissement

¹ Pour les installations fixes qui contribuent de manière notable au dépassement des valeurs limites d'immission, l'autorité d'exécution ordonne l'assainissement nécessaire, après avoir entendu le détenteur de l'installation.

² Les installations seront assainies:

- a. dans la mesure où cela est réalisable sur le plan de la technique et de l'exploitation et économiquement supportable, et
- b. de telle façon que les valeurs limites d'immission ne soient plus dépassées.

³ Lorsqu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose, l'autorité d'exécution accorde la priorité aux mesures qui empêchent ou réduisent la formation de bruit plutôt qu'à celles qui empêchent ou réduisent uniquement sa propagation.

¹²⁵ Art. 13 LPE - Valeurs limites d'immission

¹ Le Conseil fédéral édicte par voie d'ordonnance des valeurs limites d'immissions applicables à l'évaluation des atteintes nuisibles ou incommodes.

² Ce faisant, il tient compte également de l'effet des immissions sur des catégories de personnes particulièrement sensibles, telles que les enfants, les malades, les personnes âgées et les femmes enceintes.

¹²⁶ Arrêt du Tribunal fédéral 1A.228/1999 du 30.11.2000, consid. 3a.

¹²⁷ Zufferey/Romy, La construction et son environnement en droit public, 2^e éd., 2017, p. 226.



technique et de l'exploitation et économiquement supportable (art. 8 al. 1 OPB). (...) Si la modification est "notable" (art. 8 al. 3 OPB), les émissions de bruit de l'ensemble de l'installation ne peuvent dépasser les valeurs limites d'immissions (art. 8 al. 2 OPB)"¹²⁸.

Des allègements peuvent toutefois être octroyés aux installations publiques ou concessionnées, à des conditions strictes¹²⁹.

1.5 Les conditions aux allègements envisageables selon la LPE et l'OPB

L'art. 17 LPE¹³⁰ autorise des allègements à l'étendue de l'assainissement lorsque le principe de proportionnalité n'est pas respecté (al. 1). Il s'agit de tenir compte des charges que pourrait faire peser un assainissement et de pondérer les intérêts en présence.

*"Les art. 17 LPE, 11 OPair, 14 OPB (pour les installations existantes) et 25 al. 2 LPE et 7 al. 2 OPB (pour les nouvelles installations) prennent en compte les exigences liées au principe de proportionnalité: l'autorité doit accorder un allègement lorsque l'assainissement entraverait de manière excessive l'exploitation, entraînerait des frais disproportionnés ou serait techniquement irréalisable, ou encore irait à l'encontre d'intérêts publics prépondérants."*¹³¹

Dans le domaine de la protection contre le bruit, l'art. 14 OPB¹³² prévoit la possibilité d'obtenir des allègements si un assainissement complet entrave de manière excessive l'exploitation de l'installation ou entraîne des frais disproportionnés ou si des intérêts prépondérants, notamment dans les domaines de la protection des sites, de la nature et du paysage, de la sécurité de la circulation et de l'exploitation ainsi que de la défense générale s'y opposent¹³³. Il s'agit ainsi de deux catégories de motifs tenant d'une part à la proportionnalité des coûts et, d'autre part, à l'existence d'intérêts prépondérants¹³⁴.

Une pesée des intérêts doit être effectuée qui tienne compte "de l'inconvénient que la mesure occasionne pour le détenteur de l'installation et les avantages qui en résulteraient pour l'environnement". Le seul fait qu'une mesure engendre des coûts importants n'est ainsi, per se, pas suffisant pour permettre au détenteur de s'en libérer. Il convient bien plutôt de pondérer les intérêts en présence en tenant compte non seulement de l'inconvénient de la mesure pour le détenteur mais aussi des avantages de celle-ci pour l'environnement¹³⁵. Et, si la doctrine admet que le fait d'être une installation concessionnée permet d'obtenir plus facilement des

¹²⁸ Zufferey/Romy, La construction et son environnement en droit public, 2^e éd., 2017, p. 275-276.

¹²⁹ Zufferey/Romy, La construction et son environnement en droit public, 2^e éd., 2017, p. 275-276.

¹³⁰ Art. 17 LPE – Allègements dans certains cas particuliers

¹ Les autorités accordent des allègements lorsque l'assainissement au sens de l'art. 16, al. 2, ne répond pas en l'espèce au principe de la proportionnalité.

² Néanmoins, les valeurs limites d'immissions s'appliquant aux pollutions atmosphériques ainsi que la valeur d'alarme des immissions causées par le bruit ne peuvent être dépassées.

¹³¹ Zufferey/Romy La construction et son environnement en droit public, 2^{ème} éd., 2017, p. 274-275.

¹³² Art. 14 OPB – Allègements en cas d'assainissement

¹ L'autorité d'exécution accorde des allègements dans la mesure où:

- a. l'assainissement entraverait de manière excessive l'exploitation ou entraînerait des frais disproportionnés;
- b. des intérêts prépondérants, notamment dans les domaines de la protection des sites, de la nature et du paysage, de la sécurité de la circulation et de l'exploitation ainsi que de la défense générale s'opposent à l'assainissement.

² Les valeurs d'alarme ne doivent toutefois pas être dépassées par des installations privées, non concessionnaires.

¹³³ Cf. p. ex. Zufferey/Romy La construction et son environnement en droit public, 2^{ème} éd. Schulthess 2017, p. 274-275 ; Arrêt du Tribunal fédéral 1A.232/2000 du 29 mars 2001, in RDAF 2002 I 369.

¹³⁴ Favre, La protection contre le bruit dans la loi sur la protection de l'environnement, Le système - Les particularités liées à l'aménagement du territoire, 2002, p. 320 ; Jomini (in Protection de l'environnement et immobilier), p. 97.

¹³⁵ Favre, La protection contre le bruit dans la loi sur la protection de l'environnement, Le système - Les particularités liées à l'aménagement du territoire, 2002, p. 320 : "Il s'agit beaucoup plus de procéder à une pesée des intérêts entre l'inconvénient que la mesure occasionne pour le détenteur de l'installation et les avantages qui en résulteraient pour l'environnement."



allègements, il n'en reste pas moins que ces derniers constituent une mesure dérogatoire qui doit conserver un caractère exceptionnel¹³⁶.

L'art. 17 al. 2 LPE impose cependant le respect des VLI en matière de pollutions atmosphériques ainsi que le respect des valeurs d'alarme en matière de bruit. S'agissant uniquement du bruit, les installations concessionnées peuvent bénéficier d'allègements plus importants qui autorisent d'atteindre les valeurs d'alarmes, possibilité déduite des art. 15 OPB et 20 LPE qui impose dans ce cas de prendre des mesures de protection passive sur les bâtiments¹³⁷. Cette possibilité doit toutefois conserver une nature subsidiaire, le droit de l'environnement imposant en premier lieu des mesures de limitation des émissions à la source (cf. ci-avant).

"Pour "les installations publiques ou concessionnées" que sont les infrastructures routières, ferroviaires et aéroportuaires, des allègements plus importants sont permis, à la condition toutefois que, dans les bâtiments exposés aux nuisances, des fenêtres antibruit soient posées ou d'autres mesures d'isolation acoustique soient réalisées (cf. art. 20 LPE, art. 10 et 15 OPB). Ces mesures d'isolation, ou mesures passives de protection contre le bruit, ont nécessairement un caractère subsidiaire dans le système de la loi fédérale sur la protection de l'environnement car le principe de prévention exige une limitation des émissions par des mesures prises à la source (art. 1 al. 2, art. 11 al. 1 LPE). Les mesures de protection au lieu des immissions devraient en principe rester exceptionnelles⁴⁵(...)."¹³⁸

L'assainissement guidé par le respect des valeurs limites d'immissions reste ainsi le principe, les allègements restant l'exception et sujets à une pondération des intérêts en présence. Ceci apparaît encore à l'art. 18 al. 1 LPE qui prescrit l'assainissement simultané d'une installation déjà sujette à assainissement dont la transformation est visée et permet, en son al. 2, que les allègements soient limités dans un tel contexte¹³⁹.

Le Tribunal fédéral a eu l'occasion de répéter le caractère subsidiaire des allègements, y compris dans le contexte d'installations concessionnées, dans un arrêt publié concernant l'Aéroport de Zurich. Il a alors énoncé (ATF 137 II 58, consid. 5.1¹⁴⁰ :

¹³⁶ Favre, La protection contre le bruit dans la loi sur la protection de l'environnement, Le système - Les particularités liées à l'aménagement du territoire, 2002, p. 320 : "En pratique, on constate que le caractère public d'une installation ou le fait qu'elle soit au bénéfice d'une concession, lui permet sans grande difficulté de faire valoir un droit à un allègement sous l'angle du principe de la proportionnalité des coûts¹³⁵⁷; en effet, le Tribunal fédéral considère que le législateur, en énumérant les installations pouvant bénéficier d'assouplissements, a déjà procédé à une pondération des intérêts, qui lie l'autorité d'exécution¹³⁵⁸. Il convient cependant d'établir dans la requête d'assainissement qu'aucune autre mesure ne permet de réduire les émissions de bruit à la source¹³⁵⁹. L'allègement conserve un caractère exceptionnel, notamment parce que les mesures qui l'accompagnent lorsque les valeurs d'alarme sont dépassées ne permettent pas de réduire le bruit extérieur, mais uniquement de garantir un niveau de bruit supportable à l'intérieur, fenêtres fermées¹³⁶."

¹³⁷ Art. 20 LPE – Isolation acoustique des immeubles existants

¹ Lorsque les mesures à la source ne permettent pas de ramener à un niveau inférieur à la valeur d'alarme les immissions provoquées par le bruit sur des immeubles déjà construits dans le voisinage de routes, d'aéroports, d'installations ferroviaires ou d'autres installations fixes publiques ou concessionnées existants, les propriétaires des immeubles touchés sont tenus de protéger les locaux destinés au séjour prolongé des personnes au moyen de fenêtres antibruit ou par d'autres aménagements similaires.

¹³⁸ Jomini (in Protection de l'environnement et immobilier), p. 97

¹³⁹ Art. 18 LPE – Transformation ou agrandissement des installations sujettes à assainissement

¹ La transformation ou l'agrandissement d'une installation sujette à assainissement est subordonnée à l'exécution simultanée de celui-ci.

² Les allègements prévus à l'art. 17 peuvent être limités ou supprimés.

¹⁴⁰ En traduction libre ("Kann bei bestehenden Anlagen die Einhaltung der Immissionsgrenzwerte nicht erreicht werden, so kann die Vollzugsbehörde im Einzelfall Erleichterungen gewähren, wobei der Alarmwert für Lärmimmissionen grundsätzlich nicht überschritten werden darf (Art. 17 Abs. 2 USG). Bei öffentlichen oder konzessionierten, im überwiegenden öffentlichen Interesse liegenden Anlagen wie dem Landesflughafen Zürich können indessen Erleichterungen über den Alarmwert hinaus gewährt werden (Art. 20 Abs. 1 USG i.V.m. Art. 14 Abs. 2 LSV e contrario für bestehende Anlagen; Art. 25 Abs. 3 USG für neue und analog für wesentlich geänderte Anlagen; vgl. BGE 124 II



"Pour les installations publiques ou concessionnaires d'intérêt public prépondérant, comme l'aéroport national de Zurich, des allègements peuvent toutefois être accordés au-delà de la valeur d'alarme (art. 20 al. 1 LPE en relation avec l'art. 14 al. 2 LPE a contrario pour les installations existantes ; art. 25 al. 3 LPE pour les nouvelles installations et par analogie pour les installations notablement modifiées ; cf. ATF 124 II 293 consid. 17 p. 328). **A condition que les immissions de bruit soient inévitables, c'est-à-dire que toutes les mesures préventives et de limitation des émissions que l'on peut raisonnablement exiger aient été prises, de telles installations peuvent donc continuer à être exploitées et même être modifiées ou agrandies, indépendamment des immissions qu'elles génèrent.** La condition est toutefois que des mesures d'isolation acoustique passives soient prises sur les bâtiments concernés par le bruit. Cette obligation existe (pour les nouvelles installations et les installations existantes ayant subi des modifications importantes) dès que les valeurs limites d'immissions sont dépassées (art. 25 al. 3 LPE, art. 8 al. 2 et art. 10 OPB ; cf. ATF 126 II 522 consid. 39a p. 569 s.)."

La date limite pour effectuer de tels assainissements dans le contexte des aéroports civils est clairement posée à l'art. 17 al. 6 let. b OPB¹⁴¹ et correspond au 31 mai 2016¹⁴².

2. LA DECISION DU DETEC VIOLE L'OBLIGATION D'ASSAINISSEMENT DE L'AIG ET NE RESPECTE PAS LES CONDITIONS POSEES A L'OCTROI D'ALLEGEMENTS

2.1 L'AIG viole de manière continue son obligation d'assainissement depuis le 31 mai 2016

2.1.1 S'agissant du moment de l'assainissement, il doit être exécuté dans un délai de 15 ans dès la fixation des valeurs d'exposition au bruit intervenue le 1^{er} juin 2001 (art. 17 al. 3 OPB). L'art. 17 al. 6 let. b OPB dispose par ailleurs expressément, pour les aérodromes civils où circulent de grands avions, une mise en œuvre au plus tard le 31 mai 2016. Toutefois, en cas de projet de modification, transformation ou agrandissement d'une installation sujette à assainissement, celui-ci doit intervenir simultanément (art. 18 LPE). Des mesures urgentes peuvent également être ordonnées, notamment des mesures de restriction provisoires d'exploitation, lorsqu'elles sont nécessaires jusqu'au terme de l'assainissement¹⁴³.

Dans le contexte de l'aviation plus particulièrement, l'art. 22 al. 1 lit. c OSIA¹⁴⁴ permet par ailleurs à l'OFAC de retirer l'autorisation d'exploitation et ce, sans indemnité, lorsque "l'exploitation n'est plus compatible avec

293 E. 17 S. 328). *Unter der Voraussetzung, dass die Lärmimmissionen unvermeidlich sind, d.h. sämtliche zumutbaren vorsorglichen und verschärften Emissionsbegrenzungen ergriffen worden sind, dürfen solche Anlagen deshalb ungeachtet der von ihnen verursachten Immissionen weiter betrieben und auch geändert oder erweitert werden. Voraussetzung ist allerdings, dass an den vom Lärm betroffenen Gebäuden passive Schallschutzmassnahmen getroffen werden. Diese Pflicht besteht (bei neuen und wesentlich geänderten bestehenden Anlagen) ab Überschreitung der Immissionsgrenzwerte (Art. 25 Abs. 3 USG, Art. 8 Abs. 2 und Art. 10 LSV; vgl. BGE 126 II 522 E. 39a S. 569 f.)."*

¹⁴¹ Art. 17 OPB – Délais

¹ L'autorité d'exécution fixe les délais pour l'assainissement et les mesures d'isolation acoustique en fonction de l'urgence de chaque cas.

(...)

³ L'assainissement et les mesures d'isolation acoustique devront être exécutés au plus tard dans les quinze ans qui suivent l'entrée en vigueur de la présente ordonnance.

(...)

⁶ L'assainissement et les mesures d'isolation acoustique doivent avoir été mis en œuvre:

a. pour les aérodromes militaires: au 31 juillet 2020;

b. pour les aérodromes civils où circulent de grands avions: au 31 mai 2016;

(...)

¹⁴² Zufferey/Romy, La construction et son environnement en droit public, 2e éd., 2017, p. 274-275

¹⁴³ Zufferey/Romy, La construction et son environnement en droit public, 2e éd., 2017, p. 391.

¹⁴⁴ Ordonnance sur l'infrastructure aéronautique (OSIA; RS 748.131.1)

Art 22 OSIA – Modification et retrait

¹ La durée de l'autorisation d'exploitation est illimitée. L'OFAC peut la retirer sans verser d'indemnité lorsque:



le droit de l'environnement". Si ceci peut paraître sévère, l'art. 3b OSIA (dont l'application est réservée par l'art. 22 al. 2 OSIA) prévoit des mesures larges pour rétablir une situation conforme au droit, dont l'OFAC peut faire usage. En effet, l'OFAC est chargé de la surveillance, notamment des exigences en matière de droit de l'environnement conformément à l'art. 3b al. 1 OSIA, et prend les mesures pour rétablir une situation conforme au droit comme le prévoit l'art. 3b al. 2 OSIA¹⁴⁵.

2.1.2 En l'espèce, l'AIG ne respecte pas les valeurs limites d'immissions imposées par l'OPB. Un périmètre a été allégé en 2001 mais c'est bien au-delà de celui-ci que les VLI voire les VA sont désormais dépassées.

L'Office fédéral de l'environnement (OFEV) lui-même constate dans sa prise de position du 9 juillet 2020 des dépassements des VLI générés hors du périmètre VLI allégé en 2001, notamment durant les heures de la nuit particulièrement sensibles pour la population.

2.1.3 Depuis le 31 mai 2016 donc, date à laquelle l'assainissement devait être exécuté conformément à l'art. 17 al. 6 let. b OPB, l'AIG viole le droit. Un assainissement aurait dû avoir lieu, le cas échéant des mesures provisoires ordonnées afin de ne pas laisser perdurer une telle situation.

La pondération des intérêts en présence devait alors nécessairement tenir compte des conséquences délétères du dépassement des seuils applicables aux nuisances sonores sur la vie, la santé et les biens de milliers de riverains.

Elle devait également tenir compte de la pratique selon laquelle aucun moyen de lutte contre le bruit des avions ne serait efficace, étant précisé que les seuils posés par la loi en matière d'atteintes sonores sont dépassés de manière considérable dans de nombreux lieux. Ces seuils sont d'ailleurs, selon les dernières études, considérés comme insuffisants, de même que les tranches horaires inadéquates pour protéger les particuliers des nuisances sonores du trafic aérien. Ceci ressort du travail de la Commission fédérale et du rapport qu'elle a récemment rendu sur la base duquel l'OPB devrait être revu.

Ce sont dès lors des dépassements importants des VLI et des VA qui constituent des seuils minimaux de protection contre les nuisances que l'AIG persiste à dépasser de manière chronique depuis de nombreuses années sans qu'un assainissement ne soit ordonné avec les éventuels examens d'allègements qu'il devrait entraîner.

2.1.4 L'AIG et l'OFAC ont ainsi laissé se développer une situation de dépassement généralisé des niveaux de bruit sans égard à leur obligation en matière de droit de l'environnement.

Dans la démarche de 2019 initiée par l'AIG qui a abouti à la décision litigieuse d'ailleurs, aucune volonté de procéder à un assainissement n'est mentionné, bien au contraire. L'idée d'assainissement, guidée par le respect

-
- a. les conditions d'une utilisation sûre ne sont plus remplies;
 - b. l'exploitant a violé ses obligations de façon grave et répétée;
 - c. l'exploitation n'est plus compatible avec les exigences de la protection de l'environnement;
 - d. l'exploitant ne dispose plus d'un chef d'aérodrome dont la nomination est approuvée par l'OFAC;
 - e. il n'est pas fait usage de l'autorisation pendant dix ans.

² Les mesures prévues à l'art. 3b, al. 2, sont réservées.

¹⁴⁵ Art. 3b OSIA – Surveillance par l'OFAC

¹ Pour les installations de l'infrastructure, l'OFAC surveille ou fait surveiller par des tiers l'application des exigences spécifiques à l'aviation, des exigences opérationnelles, des exigences de la police de l'urbanisme et de celles de la protection de l'environnement.

² Il effectue les contrôles requis ou les fait exécuter par des tiers. Il prend les mesures nécessaires au maintien ou au rétablissement d'une situation conforme au droit.

^{2bis} Les personnes agissant pour le compte de l'OFAC et de Skyguide SA ont, pour l'exercice de leurs activités de surveillance, accès en tout temps aux infrastructures aéronautiques. Le cas échéant, les autorisations d'accès nécessaires doivent être délivrées gratuitement à ces personnes.

³ Pour les prestations et décisions en relation avec la surveillance, l'exploitant de l'aérodrome acquitte les taxes fixées dans l'ordonnance du 25 septembre 1989 sur les taxes perçues par l'Office fédéral de l'aviation civile.



des VLI, n'apparaît pas, seuls des allègements sur la base du PSIA étant demandés comme cela sera expliqué ci-après.

Un assainissement aurait pourtant dû (i) être ordonné, (ii) être effectué et (iii) permettre le respect des valeurs limites d'immissions ou, à défaut, octroyer des allègements clairs issus d'une stricte pondération des intérêts en présence. Celui-ci ayant fait défaut, la violation du droit depuis le 31 mai 2016 ne peut qu'être constatée. La décision rendue sur cette base doit dès lors être annulée.

De surcroît, l'AIG ne respecte pas les conditions de l'assainissement qu'il doit également effectuer simultanément aux modifications demandées dans la DAP-AIG.

2.2 La décision du DETEC viole l'obligation d'assainir en cas de transformation d'installation devant faire l'objet d'un assainissement conformément à l'art. 18 al. 1 LPE et les conditions d'octroi d'allègements

2.2.1 La demande d'approbation de plans en tant que modification notable d'une installation sujette à assainissement

La transformation prévue par la décision d'approbation de plans litigieuse impose de procéder à un assainissement conformément à l'art. 18 al. 1 LPE et 8 al. 2 OPB. En effet, l'AIG, en raison des dépassements des valeurs limites précitées, constitue une installation à assainir dont des modifications notables ne peuvent être admises que simultanément à un assainissement. En l'absence d'un assainissement adéquat, les modifications prévues doivent être rejetées. L'Office fédéral le constate notamment dans sa prise de position du 9 juillet 2020 :

"En raison de nouveaux dépassements des VLI générés hors du périmètre VLI allégé en 2001, l'AIG constitue une installation à assainir modifiée notablement au sens de l'art. 18 LPE en lien avec les art. 8, al. 2, et 10 s. OPB. Cette situation a des conséquences sur la fixation des immissions de bruit de sorte que des mesures doivent être entreprises (art. 37a, al. 2, OPB). Ces dépassements des VLI sont en particulier le résultat du développement important des mouvements nocturnes après 22 h, notamment aussi de vols prévus initialement avant 22 h, mais retardés et ainsi décollant après 22 h." (OFEV, 9/7/2020, p. 3)

L'AIG devait dès lors procéder à un assainissement dont la mise en œuvre devait être guidée par le respect des valeurs limites d'immission (cf. ci-avant). En cas de dépassement des VLI qui subsisteraient, l'AIG devait justifier de manière claire et complète ses demandes d'allègements, dont les conditions d'octroi devaient être respectées.

Dans ce contexte, l'obligation de respecter le droit de l'environnement est spécifiquement prévu à l'art. 27d al. 1 lit. b OSIA¹⁴⁶ aux termes duquel les plans sont approuvés lors que le projet satisfait aux décisions mais aussi, et surtout, s'il respecte les exigences du droit fédéral et notamment celles issues de la protection de l'environnement. L'art. 25 al. 1 lit. c OSIA¹⁴⁷ a la même teneur en ce qui concerne les modifications du

¹⁴⁶ Art. 27d OSIA – Conditions d'approbation

¹ Les plans sont approuvés lorsque le projet:

a. satisfait aux décisions du PSIA;

b. satisfait aux exigences du droit fédéral, notamment aux exigences spécifiques à l'aviation, aux exigences techniques, ainsi qu'à celles de l'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement, de la nature et du paysage.

² Les propositions fondées sur le droit cantonal sont prises en considération pour autant qu'elles n'entravent pas de manière excessive la construction ni l'exploitation de l'aérodrome.

¹⁴⁷ Art. 25 OSIA – Conditions d'approbation

¹ Le règlement d'exploitation ou ses modifications sont approuvés lorsque:

a. les décisions du PSIA sont respectées;

b. les conditions mises à l'octroi de la concession ou de l'autorisation d'exploitation et de l'approbation des plans sont remplies;



règlement d'exploitation qui ne peuvent être approuvées que dans la mesure où le respect du droit de l'environnement est assuré.

A cet égard, la doctrine relative à l'art. 17 LPE est claire sur le fait que les allègements constituent des exceptions qui doivent être appliqués de manière restrictive¹⁴⁸. Ce n'est que dans la mesure où le respect des VLI visé par l'assainissement se révèle véritablement disproportionné pour l'exploitant de l'installation que des allègements peuvent être ordonnés. L'OFEV le répète d'ailleurs dans le cadre de la présente procédure:

*"Comparée à l'exposition de référence « 2000 », la nouvelle exposition au bruit « 2022 » proposée pour approbation dans le cadre de cette procédure représente une **modification notable de l'installation aéroportuaire au sens de l'art. 8, al. 2, OPB suite aux différences notables en termes d'immissions sonores** (cf. chap. 4.3.2). Les dépassements des VLI générés par l'exposition « 2022 » **nécessitent l'octroi d'allègements de la part de l'autorité**. Cet octroi **requiert la vérification de la mise en œuvre de toutes mesures possibles et économiquement supportables de limitation préventive des émissions** ainsi que, le cas échéant, la disposition de mesures d'isolation acoustique selon les art. 25, al. 3, LPE et 10 OPB."* (OFEV, 9/7/2020, p. 4)

Or la décision du DETEC et la manière de procéder dans le cas d'espèce violent le droit et ne satisfont pas aux conditions fixées à l'octroi d'allègements dans le contexte d'un assainissement. En effet, malgré les dépassements importants des VLI et des valeurs d'alarme dans le domaine sonore, l'AIG n'a pas visé, dans sa demande, le respect des VLI mais celui des courbes de bruit du PSIA en dépit des obligations imposées par l'assainissement et des art. 27d al. 1 lit. B OSIA et 25 al. 1 lit. a OSIA clairs quant au fait qu'il est impératif que la demande respecte de manière cumulative le PSIA et les dispositions en matière de droit de l'environnement. L'AIG ne respecte d'ailleurs pas non plus les conditions posées en matière d'allègements, qui feront également l'objet de développements.

Favre, p. 312: Le Conseil fédéral s'est en revanche montré plus sévère avec les installations existantes, sujettes ou non à assainissement, lorsque le détenteur de l'installation décide d'y apporter une modification (travaux de transformation, d'agrandissement, de modification ou de reconstruction). Cette hypothèse est en effet réglée par l'article 8 OPB, qui distingue les modifications notables et celles non notables, dont nous examinerons le régime ci-après. Le fondement de l'article 8 OPB est peu clair; selon la doctrine et la jurisprudence, il s'agit d'une norme mixte de caractère pragmatique, reposant pour partie sur le régime des installations fixes nouvelles, sans exiger toutefois le respect des valeurs de planification (art. 25 LPE), et pour partie celui de l'article 18 LPE, qui prévoit que la transformation ou l'agrandissement d'une installation sujette à assainissement est subordonnée à l'exécution simultanée de celui-ci.

2.2.2 Le niveau de bruit admissible validé dans la décision d'approbation de plans entérine une situation contraire au droit et étend les atteintes nuisibles ou incommodantes au lieu de viser le respect des VLI

Le scénario du bruit du trafic aérien devait partir du constat de dépassements importants des VLI et proposer des mesures à mêmes à de les résorber ou, à tout le moins, de les diminuer de manière notable conformément aux principes issus notamment des art. 16 al. 1, 17 al. 1 et 18 al. 1 LPE et 13, 14 et 8 al. 2 OPB et des exigences d'assainissement.

c. les exigences spécifiques à l'aviation ainsi que les exigences de l'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement, de la nature et du paysage sont respectées;

d....

e. pour les aéroports, les plans des zones de sécurité ont été mis à l'enquête publique et, pour les champs d'aviation, le cadastre des surfaces de limitation d'obstacles peut être établi.

f. les exigences des art. 23a, 23b ou 23c sont remplies.

² Une fois approuvé, le règlement d'exploitation a force obligatoire.

¹⁴⁸ Commentaire ad art. 17 LPE: (N. 1, 2, 14) : "Die Gewährung von Erleichterungen stellt eine Ausnahmebewilligung dar, weshalb sie restriktiv zu handhaben ist und nur in Sonderfällen erfolgen darf."



La décision d'approbation de plans et la demande qui en est à l'origine n'ont cependant jamais fait apparaître une volonté de procéder à un assainissement et/ou de tendre au respect des VLI. Elles se basent sur une augmentation du trafic aérien et, par suite, des nuisances sonores.

Les courbes de bruit admissibles proposées sont basées sur un souci de répondre à la demande et d'accroître le trafic en fonction de celle-ci. Il ressort ainsi de la pièce 09 du dossier de la DAP-AIG ("Scénario du calcul du bruit de trafic aérien"), que la diminution du bruit prévue reste minimale et qu'une détérioration de la situation dans plusieurs lieux est constatée.

"De ce fait, l'exposition « 2022 », laquelle engendrera de nouveaux dépassements des VLI pour environ 5000 personnes (estimation OFEV) ne peut être approuvée à ce stade comme nouvelle exposition au bruit admissible selon art. 37a OPB. De plus, l'objectif d'une réduction de la charge sonore pour le long terme (exposition PSIA cible « 2030 ») n'est que très marginalement traité dans le dossier. Par conséquent, une série de demandes sont formulées concernant des précisions ou preuves à apporter avant approbation du règlement d'exploitation." (OFEV, 9/7/2020, p. 3)

Ce sont en particulier les nuisances sonores nocturnes qui augmentent dans la vision défendue par l'AIG et ce alors même qu'il s'agit d'un moment propice au repos de la population et qui devrait, à ce titre, être particulièrement protégé, comme l'explique notamment le récent rapport de la Commission fédérale.

En pratique, selon la vision défendue par l'AIG, le nombre de décollages après 22h00 ne diminue que de 16% (cumul heures N1 et N2) et celui des atterrissages que de 6%. Il est inadmissible qu'il subsiste plus de 11'000 mouvements/an après 22h00, qui sont la cause d'effets très néfastes sur la santé de la population.

Par ailleurs, seuls les mouvements de décollage sont pris en compte, alors que les atterrissages constituent également une gêne très importante et qu'ils représentent 5.4 fois plus de mouvements que les décollages.

La courbe du bruit admissible n'est ainsi pas acceptable, car elle entérine un nombre de décollages pendant la période nocturne qui est trop important et que, par ailleurs elle ne tient pas compte des atterrissages, source de nuisances supplémentaires venant se rajouter à celles des décollages.

En outre, rien n'est clairement expliqué des conséquences de ce scénario en termes d'émissions sonores réelles et l'AIG ne semble avoir pris comme référence, pour le développement de ce scénario, les seules courbes issues du PSIA alors même qu'elles ne constituent qu'un cadre maximal à l'intérieur duquel le bruit admissible doit être fixé conformément en droit de l'environnement. Ceci ressort expressément de la pièce 09 du dossier déposé par l'AIG en 2019:

"Le projet soumis est un projet de développement à moyen terme (2022). Le scénario de trafic pour le calcul de l'exposition au bruit correspondant a été établi en considération de tous les facteurs déterminants, avec la contrainte que le bruit admissible ne devra pas dépasser la courbe de bruit à moyen terme fixée en « coordination réglée » dans la fiche PSIA. Cette courbe est contraignante pour les autorités et l'exploitant."

En l'occurrence, l'Aéroport demande un allègement au-delà des valeurs limites d'immission mais également, pour certains secteurs, au-delà des valeurs d'alarme. Il ne tend ainsi pas au respect des valeurs limites d'immissions mais ne vise qu'à développer son exploitation sans entrave. Une telle manière de procéder n'est pas envisageable, à plus forte raison lorsqu'il est question d'une installation dont l'assainissement fait défaut depuis plusieurs années.

La situation est particulièrement problématique pour les vols de nuit. Et comme nous allons le voir, les conditions d'allègements ne sont pas remplies à cet égard.

En définitive, les courbes 2022 et 2030 entérinent une situation qui ne respectent pas les VLI sans égard à l'obligation de tendre vers leur respect et au caractère exceptionnel des allègements qui auraient pu être prononcés. Comme le remarquait l'ATCR dans ses observations finales, "la courbe 2030 ne fait que revenir à une situation antérieure, qui reste toujours insatisfaisante dans la mesure où elle ne permet pas le respect des VLI et porte ainsi atteinte à la santé des populations riveraines. (...) Le système de quotas ne fait que limiter



l'augmentation (plafonnement) et ne constitue pas une mesure d'assainissement visant à supprimer les dépassements".

L'AIG devait viser le respect des VLI car il s'agit d'une obligation de droit de l'environnement à laquelle le PSIA ne l'a pas soustrait.

2.2.3 Le respect du PSIA n'est pas suffisant pour autoriser une demande d'approbation de plans et de modification du règlement d'exploitation, le respect du droit de l'environnement devant encore être démontré

L'octroi d'allègements doit constituer, selon le droit de l'environnement applicable (art. 17 LPE et 14 OPB) une ultima ratio intervenant après un examen concret des intérêts en jeu et tenant notamment compte, lorsqu'il est question de bruit, de la santé des riverains que le respect des VLI a pour objectif de protéger et qu'un assainissement devait viser. Comme l'OFEV l'a affirmé dans sa prise de position du 9 juillet 2020, **"des allègements ne peuvent être accordés que s'il est démontré de manière plausible que les dépassements des VLI pronostiqués sont inévitables, respectivement que le trafic retenu est pertinent et que toutes les mesures techniquement possibles et économiquement supportables de limitation des émissions ont été exploitées"** (p. 10).

Dans ce contexte, la fiche PSIA ne constitue qu'un cadre maximal qui ne statue pas concrètement sur un projet. Les dispositions légales sont claires à cet égard, à l'image des art. 25 al. 1 lit. c et 27d al. 1 lit. b OSIA qui imposent de manière cumulative que les modifications de règlement d'exploitation ou l'approbation de plans **satisfassent au PSIA et aux exigences du droit de l'environnement.**

Cela s'explique par le fait que le PSIA ne constitue pas un instrument par lequel une pondération complète des intérêts en présence a été effectuée et qui permettrait de se soustraire aux conditions posées par le droit de l'environnement, notamment s'agissant de la justification des allègements lorsque l'installation nécessite un assainissement. Pour reprendre les termes du PSIA lui-même :

"Autrement dit : lorsqu'elle adopte le PSIA, la Confédération procède à une pesée générale des intérêts concernant les infrastructures et l'exploitation des aéroports. Ce faisant, elle définit notamment l'emplacement et la fonction des aéroports et le cadre général de leur infrastructure et de leur exploitation sous l'angle de l'aménagement du territoire. La pesée complète des intérêts, au cours de laquelle la compatibilité d'un projet avec l'environnement et l'aménagement du territoire est également examinée, se déroule toujours dans le cadre des procédures d'approbation déterminantes (approbation des plans, approbation du règlement d'exploitation)." (PSIA 2020, partie conceptuelle, p. 54)

L'OFEV le rappelle et conclut alors que **"pour ce dossier, cela signifie notamment que l'examen et la pesée des intérêts concernant les mesures de limitation des émissions s'orientent au respect des valeurs limites de l'OPB, indépendamment de l'exposition fixée dans le PSIA."**¹⁴⁹ (OFEV, 9/7/2020, p. 3-4).

L'AIG et l'OFAC ne pouvaient dès lors pas se contenter d'un dossier qui se limite à viser un respect des courbes d'exposition au bruit issues du PSIA sans égard au respect des VLI. L'assainissement de l'Aéroport devait être guidé par le respect des VLI et les mesures et allègements examinés à l'aune de celui-ci.

¹⁴⁹ "La nouvelle partie conceptuelle du PSIA, approuvée par le Conseil fédéral le 26 février 2020, souligne l'importance de la prise en compte des aspects environnementaux. Elle rappelle aussi que le PSIA permet certes une première pesée des principaux intérêts en présence, mais n'est pas un instrument de décision statuant définitivement sur un projet. C'est dans le cadre des procédures d'approbation déterminantes (approbation des plans, approbation du règlement d'exploitation) que se déroule la pesée complète des intérêts au cours de laquelle la compatibilité d'un projet avec l'environnement et l'aménagement du territoire est examinée".



2.2.4 La décision du DETEC litigieuse viole le droit dès lors qu'elle ne comprend pas une étude suffisante des mesures possibles et adéquates pour limiter les nuisances en l'espèce, un simple renvoi au PSIA n'étant pas suffisant

En substance, l'Aéroport indique se conformer à la volonté du Conseil fédéral d'avoir un développement qui réponde à la demande du trafic aérien dans le respect des principes du développement durable. Puis il expose que les prescriptions en matière de trafic et/ou d'exploitation (art. 12 al. 1 let. c LPE) comme modalité de limitation des émissions ne sont pas souhaitables au regard de cette mission selon la décision présentée comme un compromis qui a été entérinée lors de l'adoption de la fiche PSIA. L'Aéroport explique encore (p. 4 in fine et 5) qu'il ne sert à rien de multiplier les études sur la faisabilité technique et le caractère économiquement supportable de différentes mesures plus incisives, car il y a un choix politique qui est intervenu: les aéroports nationaux doivent répondre à la demande de trafic aérien, peu importe les conséquences environnementales. Les allègements n'ont qu'à suivre.

De même comme l'explique l'ATCR dans son opposition, malgré l'énoncé dans la pièce 01 "Procédure CRINEN" selon lequel *"la pesée des intérêts entre la politique aéronautique de la Suisse, les besoins de l'économie, la santé des riverains et les impacts territoriaux a été réalisée au travers des différentes thématiques traitées dans le cadre du processus PSIA"*, il ressort clairement de l'ensemble des documents que ni la santé des habitants, ni celle de la planète d'ailleurs, n'ont jamais été prises en compte et cela malgré la demande explicite du canton de Genève, exprimée dans le protocole de coordination. En effet, l'Etat de Genève, en collaboration avec l'ATCR, a commandé une évaluation des impacts sur la santé des scénarios de développement de l'AIG. Dans le cadre de la consultation sur la fiche du PSIA, 62 communes ont demandé à l'OFAC de tenir compte du résultat de cette étude et d'intégrer la santé dans les thématiques de la fiche du PSIA. Les autorités fédérales n'ont en pas tenu compte. Il est donc fallacieux d'affirmer que la pesée des intérêts a pris en compte la santé des habitants.

En dépit de ses obligations issues du droit de l'environnement, l'AIG se contente d'un objectif de seul respect des courbes prévues dans la fiche PSIA. De surcroît, il procède à une analyse des mesures prévues sous l'angle de la restriction à ses propres droits et non sous celui de respect des droits fondamentaux des riverains (cf. ci-après). Ce faisant, il ne traite pas de manière complète pas de mesures subsidiaires issues d'une pondération de tous les intérêts en présence, notamment ceux de la protection de la santé issus du droit de l'environnement et des droits fondamentaux (cf. ci-après). Les mesures proposées concernant le trafic nocturne sont d'ailleurs guidées par le respect de la courbe PSIA¹⁵⁰.

L'AIG se limite à constater le respect de la fiche PSIA, ce qui s'inscrit en violation des dispositions légales applicables au projet. Il énonce ainsi dans le dossier intitulée "proportionnalité des mesures opérationnelles":

"Dans la présente procédure, Genève Aéroport demande l'inscription de deux mesures dans son règlement d'exploitation afin de respecter l'exposition au bruit maximum fixée dans la fiche PSIA (CEB à moyen terme), consistant à :

- assurer que les nouveaux vols long-courriers planifiés durant la tranche horaire 22h-24h soient exploités par des avions aux meilleures performances acoustiques ;*
- donner à Genève Aéroport la possibilité de soumettre les décollages après 22 heures à un système de quotas (...).*

¹⁵⁰ *"Ces deux mesures instaurent une restriction d'accès à l'encontre des opérateurs, usagers de l'aéroport, s'agissant plus précisément des possibilités d'opérer des vols au départ de Genève après 22h. Le présent document justifie ces deux mesures au regard du principe de la proportionnalité. Concrètement, il s'agit de vérifier que les mesures envisagées constituent un moyen effectif de maintenir l'exposition au bruit dans les limites admises (principe d'adéquation), qu'il n'existe pas de mesures moins incisives qui sont à même d'atteindre le résultat escompté (principe de la subsidiarité), et que le but poursuivi l'emporte sur l'intérêt à une exploitation dépourvue d'entraves (proportionnalité au sens étroit). Le résultat escompté est le respect de la CEB PSIA à moyen terme inscrite dans la fiche PSIA." (extrait notes DAP-AIG, p. 189)*



Ces deux mesures instaurent une restriction d'accès à l'encontre des opérateurs, usagers de l'aéroport, s'agissant plus précisément des possibilités d'opérer des vols au départ de Genève après 22h. Le présent document justifie ces deux mesures au regard du principe de la proportionnalité.

Concrètement, il s'agit de vérifier que les mesures envisagées constituent un moyen effectif de maintenir l'exposition au bruit dans les limites admises (principe d'adéquation), qu'il n'existe pas de mesures moins incisives qui sont à même d'atteindre le résultat escompté (principe de la subsidiarité), et que le but poursuivi l'emporte sur l'intérêt à une exploitation dépourvue d'entraves (proportionnalité au sens étroit).

Le résultat escompté est le respect de la CEB PSIA à moyen terme inscrite dans la fiche PSIA.

Une telle manière de faire n'est pas admissible et contrevient aux principes élémentaires de droit de l'environnement: l'objectif de l'assainissement doit être le respect des valeurs limites d'immissions et, en aucun cas, un dépassement de ces valeurs qui serait acté dans un document qui ne correspond qu'à un cadre maximal dans lequel peut s'inscrire l'activité aéronautique.

Comme l'instance spécialisée de la Confédération en matière d'environnement le remarque également (ainsi que de nombreux opposants) :

"Nous jugeons les deux mesures techniques et opérationnelles ainsi que les modifications au RE soumises comme utiles et en principe justifiées, sous réserve de charges. Toutefois, le dossier est principalement fondé sur la prémisse du respect de l'exposition PSIA moyen terme. Or, le projet doit être évalué en vertu des exigences de la législation environnementale, l'exposition PSIA moyen terme définissant l'ampleur maximale possible pour l'exposition au bruit aérien à moyen terme. Ainsi, il manque notamment au dossier une évaluation complète des mesures de limitation des émissions, nécessaire à la pesée des intérêts pour l'octroi d'allègements dû aux nouveaux dépassements des VU. (...) Par conséquent, une série de demandes sont formulées concernant des précisions ou preuves à apporter avant approbation du règlement d'exploitation." (OFEV, 9/7/2020, p. 2-3)

Les demandes d'allègements de l'AIG s'inscrivent ainsi dans l'idée que l'objectif doit être le respect de la courbe 2022 du PSIA et ne font pas de l'objet d'un examen abouti de la question.

"En pièce 12, l'AIG n'évalue en détail que la proportionnalité des deux mesures prévues pour inscription au règlement d'exploitation et ceci qu'en regard du respect de l'exposition PSIA à moyen terme, entérinant ainsi les dépassements des VLI au sein de cette exposition. L'AIG ne démontre notamment pas qu'aucune autre mesure de réduction des émissions réalisables sur le plan de la technique et de l'exploitation et économiquement supportables ne pourraient être mise en oeuvre, indépendamment de la question du respect de l'exposition PSIA moyen terme. Cette démonstration, accompagnée d'une pesée complète des intérêts en regard du respect des VLI et justifiant ainsi l'exposition moyen terme « 2022 », manque actuellement au dossier (cf. demande [5]" (OFEV, 9/7/2020)

Comme l'ARAG le remarquait dans son opposition déjà, le dossier de l'AIG ne comporte aucune étude, relative aux intérêts publics et privés en présence, impactés par sa demande d'allègements pour la fixation du bruit admissible du trafic aérien. Ainsi **l'Aéroport ne démontre en aucun cas que toutes les autres mesures d'assainissement possibles et raisonnables ont été épuisées et le seul respect de la fiche PSIA n'est pas suffisant**. La décision ne satisfait dès lors pas les conditions d'octroi d'allègements et doit, partant, être annulée.

2.2.5 Les allègements octroyés dans la décision du DETEC violent le droit dès lors qu'ils sont d'une ampleur démesurée et ne sont pas justifiés par une nécessité

Comme cela a été précédemment expliqué (cf. ci-avant), le respect des VLI doit guider l'assainissement, les allègements ne pouvant être octroyés que comme ultima ratio à l'issue d'une pondération stricte des intérêts en présence. En l'espèce, l'examen est ab initio biaisé puisqu'il vise à autoriser des dépassements des VLI au prétexte qu'ils apparaîtraient dans le PSIA sans procéder à une analyse complète et détaillée de la nécessité d'admettre de tels dépassements.



En particulier, la décision litigieuse entérine et développe le dépassement des émissions nocturnes dues au bruit des avions. En effet, elle admet d'une part l'introduction de décollages planifiées après 22h00 voire après 23h00 et entend introduire un système de quotas gérant ou permettant les départs retardés après 22h00.

Le système préconisé par l'AIG dans sa demande d'approbation des plans vise en effet l'introduction d'un système de quotas permettant, fondamentalement, les vols après 22 heures. Ce système de quotas devrait permettre à chaque compagnie de disposer d'un certain nombre de départs retardés. Une fois le quota épuisé, les départs ne sont pas interdits mais soumis à redevance.

Pour mémoire, jusqu'ici le règlement d'exploitation n'autorise en principe pas les décollages après 22h00 et ceux qui ont lieu en dépit de cette interdiction ne sont pas validés par le régime juridique suisse. Le nouveau règlement d'exploitation et le système préconisé par l'AIG et la décision litigieuse instaure ainsi d'une part une autorisation de vols programmés après 22h00 et, d'autre part, un système qui autorise des vols retardés après 22h00 selon des quotas qui sont tout sauf sévères au regard du nombre de vols qu'ils permettent.

Ce système valide en cela le dépassement des valeurs limites d'immissions et ne vise que de manière accessoire à les limiter en prenant les courbes de PSIA comme référence et non pas les VLI (pièce 12 DAP-AIG). Ceci est déjà contraire au droit de l'environnement comme l'OFEV le constate également dans sa prise de position du 9 juillet 2020¹⁵¹.

"Dans le contexte de dépassements des VLI, l'objectif de la démonstration devrait être de justifier la planification de trois décollages hebdomadaires après 22 h pour le moyen terme, cette première heure de la nuit contribuant de manière déterminante aux dépassements des VLI. L'AIG ne justifie la prise en compte de ces futurs départs après 22 h dans le pronostic « 2022 » qu'au travers de leur inscription dans la fiche PSIA et non par un besoin de planification concret à moyen terme." (OFEV, 9/7/2020)

Ce n'est donc pas, comme cela a été expliqué précédemment (cf. ci-avant), le respect de la courbe 2022 qui devait guider la mise en place de mesures mais celui du respect des VLI. En outre, lesdites mesures, notamment d'inscription de la possibilité de vols nocturnes dans le règlement d'exploitation et de mise en place du système de quotas permettant les vols retardés durant les heures nocturnes, devaient être justifiées par une nécessité puisqu'elles présupposent l'octroi d'allègements au détenteur de l'installation.

En l'espèce, l'AIG ne présente à aucun moment de son dossier la pondération des intérêts qu'il aurait effectuée en tenant compte du niveau des nuisances que ces mesures imposent aux riverains et des bénéfices qu'ils en retirent. Le dépassement des VLI n'est même pas présenté, ni même quantifié alors même que les heures nocturnes sont les plus importantes pour le repos et la santé des particuliers et que ce sont précisément ces heures que le nouveau système de la décision litigieuse péjore.

Le système de quotas est notamment présenté avec des hypothèses du nombre de décollages qu'il autoriserait par rapport à la situation antérieure. Il n'est à aucun moment mis en relation avec les VLI dont il entérine pourtant le dépassement et ce, même dans le RIE dont le contenu devait pourtant être complet (cf. ci-après).

¹⁵¹ OFEV, 9/7/2020 (sur système de quotas): *"Le but de cette mesure est d'assurer le respect de l'exposition PSIA à moyen terme et non de viser fondamentalement une réduction des dépassements de VLI (cf. pièce 06). La mesure ne contient également aucune information concernant une prise en compte de l'objectif de réduction des immissions visé sur le long terme. D'autres mesures plus restrictives de limitation des émissions ne seront mises en oeuvre que si une augmentation des décollages nocturnes devait provoquer un dépassement de l'exposition admissible nocturne approuvée." "Le RE en vigueur précise à l'art. 4, al. 2, que « tout mouvement commercial planifié entre 22 h et 6 h (atterrissage ou décollage) devra avoir été préalablement soumis à l'approbation de l'exploitant ». La planification de mouvements au-delà de 22 h y est donc actuellement limitée. Le système de quotas entérine ainsi un certain nombre de décollages au-delà de 22 h, alors que les VLI sont déjà clairement dépassés. Afin de pouvoir être qualifié d'adéquat et d'acceptable, le but de ce système de gestion devrait être de viser la réduction des dépassements des VLI en actant sur une réduction maximale, voire à terme même l'élimination des émissions sonores dues aux départs retardés. La description du « système de quotas » doit donc être modifiée. Des mesures plus restrictives devraient être engagées aussitôt que l'application du système de quotas ne génère pas la réduction escomptée des vols retardés au-delà de 22 h, indépendamment du constat d'un dépassement des expositions admissibles approuvées (= courbes de bruit pour NI et N2). Nous proposons ci-après une formulation pour la modification du texte du nouveau règlement d'exploitation :"*



Le système de quotas autorise les vols de nuit, entérine le dépassement des VLI dans ce contexte tout en ne prévoyant en aucun cas les dépassements des courbes PSIA puisqu'après épuisement des quotas, des décollages restent possibles moyennant une redevance.

S'agissant en particulier de ces redevances, le Tribunal fédéral a déjà eu l'occasion d'analyser la question de taxes d'incitation et de leur étendue dans un cas relatif à l'aéroport de Zurich. Le Tribunal fédéral a alors affirmé que de telles taxes **doivent avoir un effet suffisant**, comparable à celles des parkings, en particulier lorsqu'existe comme en l'espèce une obligation d'assainissement.

"S'il existe - comme dans le cas présent - une obligation d'assainissement relevant du droit de la protection de l'environnement (cf. supra consid. 5.1), les taxes d'aéroport trouvent une base supplémentaire dans la LPE. Il s'agit d'une mesure de limitation des émissions au sens d'une prescription d'exploitation conformément à l'art. 12 al. 1 let. C LPE. L'aéroport se voit ainsi imposer une obligation de percevoir des taxes d'utilisation ayant un effet de canalisation, comparable à l'obligation de gérer les places de stationnement des clients d'installations à forte fréquentation (cf. à ce sujet ATF 125 II 129 consid. 8b p. 143 s.)."¹⁵²

Ces taxes d'incitation doivent en particulier tenir compte des enjeux particuliers de droit de l'environnement et des émissions importantes de bruit que les aéroports génèrent, notamment aux heures sensibles telles que les heures de la nuit mais également la première heure du matin.

"Le Tribunal administratif fédéral doit certes être approuvé dans la mesure où les taxes d'aéroport elles-mêmes ne doivent pas être fixées dans le règlement d'exploitation. En revanche, le règlement d'exploitation doit contenir les principaux éléments d'orientation des taxes aéroportuaires nécessaires à l'assainissement de l'aéroport.

Lors de l'aménagement des taxes sur le bruit, il convient de créer des incitations particulières pour l'utilisation d'avions moins bruyants aux heures particulièrement sensibles. En font partie non seulement les heures de nuit, mais aussi les heures creuses de la journée. En particulier durant la première heure du matin, l'utilisation d'avions moins bruyants contribuerait considérablement à améliorer la durabilité de l'exploitation aérienne (cf. étude sur le bruit, loc. cit., p. 162 ci-dessous)."¹⁵³

En l'espèce, les redevances prévues ne sont non seulement pas prévues dans le règlement d'exploitation, mais celui-ci est complètement silencieux sur cette question, en dépit des exigences de la jurisprudence. Il s'agit d'un point qui sera discuté entre l'AIG et les compagnies aériennes et qui ne présentent donc pas les garanties suffisantes que le système prévu respectera la nature fortement incitative qui doit être la leur. Il ne s'agit donc pas d'une mesure à même de protéger suffisamment les riverains et de garantir un respect du droit de l'environnement.

De plus, les vols nocturnes et le dépassement des VLI qu'il engendre ne sont pas justifiés par l'AIG qui procède à un examen de la proportionnalité au regard du "droit à une exploitation sans entrave". Il ne met jamais en relation les bénéfices qu'ils retirent à pouvoir développer son activité la nuit et les émissions qu'une telle activité produit.

¹⁵² ATF 137 II 58, consid. 6.7.2, en traduction libre: "En tant que prescription d'exploitation, c'est-à-dire en tant qu'obligation relative à la gestion de l'exploitation, les taxes d'aéroport ayant un effet de canalisation font l'objet du règlement d'exploitation. Leur mention dans le règlement d'exploitation n'a donc pas - contrairement à ce qui est indiqué dans la décision attaquée (consid. 58.4.3) - un caractère purement déclaratoire."

¹⁵³ ATF 137 II 58, consid. 6.7.2, en traduction libre ("Dem Bundesverwaltungsgericht ist zwar insoweit zuzustimmen, als die Flughafengebühren selbst nicht im Betriebsreglement festzulegen sind. Dagegen muss das Betriebsreglement die für die Sanierung des Flughafens gebotenen wesentlichen Lenkungselemente der Flughafengebühren enthalten. Bei der Ausgestaltung der Lärmgebühren sind besondere Anreize für den Einsatz leiserer Flugzeuge zu besonders sensiblen Zeiten zu schaffen. Dazu zählen nicht nur die Nacht-, sondern auch die Tagesrandstunden. Insbesondere in der ersten Morgenstunde würde der Einsatz leiserer Flugzeuge wesentlich zur Verbesserung der Nachhaltigkeit des Flugbetriebs beitragen (vgl. Lärmstudie, a.a.O., S. 162 unten)").



Ainsi, le système de quotas aurait, en premier lieu, dû être revu, et complété afin de prévoir une réduction maximale des vols de nuit et viser le respect des VLI ou leur dépassement que dans une mesure minimale. Ensuite et dans le cas où des dépassements des VLI subsistaient, le système prévu devait répondre à un besoin de l'AIG et de son exploitation justifié par une nécessité. Pour ces raisons déjà, le système prévu par la décision litigieuse ne pouvait pas être entériné par l'OFAC.

Il en va de même des vols nocturnes programmés sur les heures nocturnes et désormais autorisés dans le règlement d'exploitation. L'AIG a dans un second temps justifié la nécessité de vols de nuit par des trajets en direction d'Adis Abeba, indispensable pour les voyages en direction du continent africain. Ces vols devraient être effectués de nuit en raison des connexions suivantes des voyageurs.

L'acceptation de l'OFEV à cet égard, dans sa deuxième prise de position, est étonnante puisqu'elle semble se baser sur l'hypothèse selon laquelle ces trois vols concerneraient exclusivement Adis-Abeba et la compagnie Ethiopian Airlines. Or rien n'indique que ce sera le cas à long terme, ni même que l'AIG ne devrait justifier son exploitation de vols nocturnes selon une pondération des intérêts qui tienne compte du droit de l'environnement.

L'AIG ne s'engage d'ailleurs même pas à ce que la deuxième heure de la nuit soit totalement protégée puisque des vols longs courriers pourraient même être planifiés après 23h00. Il ne prend de même aucun engagement quant au nombre de vols longs courriers qu'il pourrait planifier sur les heures de nuit, avec les risques que cela engendre de dépassement toujours plus important des VLI voire des valeurs d'alarme.

En définitive, comme l'énonçait l'ATCR dans ses précédentes écritures, l'AIG ne démontre pas en quoi des vraies mesures de limitation du trafic nocturne seraient techniquement ou financièrement insupportables pour que l'on puisse faire fi du caractère exceptionnel gouvernant la période de couvre-feu.

La mise en place de mesures plus incisives devait être examinée de manière objective et faire l'objet d'une correcte pondération des intérêts en présence, conformément aux art. 17 LPE et 14 OPB).

2.2.6 L'AIG devait procéder à un examen sérieux de mesures supplémentaires permettant de s'approcher au mieux du respect des VLI

Les allègements demandés par le détenteur d'une installation ne doivent pas être octroyés pour la seule raison qu'ils seraient utiles à l'exploitation qu'il entend développer. Le droit de l'environnement et, plus spécifiquement en matière de bruit, l'art. 14 OPB prévoient en effet que des allègements seront accordés dans la mesure où "*l'assainissement entraverait de manière excessive l'exploitation ou entraînerait des frais disproportionnés*" ou "*des intérêts prépondérants, notamment dans les domaines de la protection des sites, de la nature et du paysage, de la sécurité de la circulation et de l'exploitation ainsi que de la défense générale s'opposent à l'assainissement*".

Il revient donc au détenteur de l'installation de démontrer la nécessité d'un allègement qui ne sera accordé que dans la mesure de sa nécessité. Le détenteur doit ainsi proposer et d'examiner les mesures qui permettent de s'approcher au plus près du respect des VLI visé par l'assainissement.

En l'espèce, l'AIG n'analyse pas de manière sérieuse les possibilités de limitation des émissions qui existent et dont certaines sont notamment suggérées tant par les opposants que l'OFEV.

L'OFEV propose ainsi plusieurs mesures comme: un tarif progressif pour les redevances bruit lors d'atterrissages après 22 h, 23 h et 24 h, des atterrissages par l'ouest lors de faible vent d'ouest (afin de réduire l'exposition sur la zone est plus fortement peuplée), une limitation d'atterrissages à contre-piste en soirée, des mesures de réduction des émissions en phase d'atterrissage et une étude de la faisabilité d'une hiérarchisation des destinations et de la fréquence de desserte¹⁵⁴.

¹⁵⁴ OFEV, 9/7/2020 : "*Outre les mesures mentionnées ci-dessus, nous proposons au moins l'étude des mesures suivantes : 1. tarif progressif pour les redevances bruit lors d'atterrissages après 22 h, 23 h et 24 h (renforcer l'incitation à atterrir plus tôt); 2. atterrissages par l'ouest lors de faible vent d'ouest (équilibrer la proportion 40%/60% afin de réduire l'exposition sur la zone est plus fortement peuplée); 3. limitation d'atterrissages à contre-piste en soirée ; 4.*



Ces mesures figurent parmi les possibilités qui devaient être examinées de manière complète afin de démontrer que les mesures limitées préconisées par l'AIG et qui entraînent un dépassement considérable des VLI étaient les seules envisageables et économiquement supportables.

Pour tenir compte de l'intérêt public à disposer d'un aéroport et de l'importance de la Genève internationale, une hiérarchisation des destinations a également été proposée afin de diminuer voire de supprimer les dépassements des VLI tout en procédant à une pondération des intérêts adéquate. L'AIG a répondu en considérant qu'il n'était pas de son ressort de "distinguer les bons et les mauvais passagers".

Cette hiérarchisation avait pourtant été approuvée par l'OFEV, lequel affirmait que *"pour autant qu'une telle mesure soit possible au niveau opérationnel et en termes de bases légales, cette mesure pourrait permettre de limiter, à titre préventif, le niveau des émissions. Pour cette raison, l'idée exprimée a été reprise dans la liste des mesures de limitations proposées à l'étude (cf. point 4.2.3.2 et demande [5])"*¹⁵⁵.

Il est regrettable que l'AIG balaie cette piste. En effet, les vols low cost représentent un vrai levier d'action (EasyJet représente 40 % des vols à l'AIG). Dans une perspective de transition écologique, la diminution de ces vols présenterait des bénéfices non seulement environnementaux, mais également sociaux et économiques (précarité des emplois et manque à gagner pour l'économie locale). Cette possibilité est possible et d'ailleurs actuellement mise en œuvre dans le cadre des modifications de la loi cantonale genevoise relative à l'AIG.

Au-delà des suggestions des opposants, l'AIG devait présenter une **analyse complète des mesures qui permettent de tendre au maximum au respect des VLI et ce indépendamment du PSIA**. Il y avait également lieu, dans ce contexte, d'expliquer la validité du trafic aérien retenu et pourquoi il ne serait pas envisageable de le diminuer, notamment la nuit. De tels développements faisant défaut, les allègements retenus ne devaient pas être évalués.

"Les informations actuelles sont à notre avis insuffisantes pour démontrer la pertinence du trafic retenu ainsi que toutes les mesures de limitation des émissions réalisables sur le plan de la technique et de l'exploitation et économiquement supportables ont été évaluées et seront exploitées, en particulier concernant les mouvements nocturnes. L'exposition « 2022 » ne pourra cependant être approuvée - respectivement les allègements nécessaires octroyés - que lorsque l'évaluation complète des mesures de limitation des émissions aura été effectuée et que les besoins futurs - notamment concernant les vols long-courriers - auront été démontrés.

L'AIG doit justifier le trafic considéré au pronostic « 2022 », indépendamment des hypothèses retenues pour l'exposition PSIA moyen terme. Ceci comprend également un examen complet de toutes les mesures de limitation des émissions (mesures déjà en vigueur, mesures prévues à court terme, mesures étudiées, mais rejetées, autres mesures) (cf. demande [5])." (OFEV, 9/7/2020)

Dans ce contexte, l'AIG n'a fait que produire, après la première phase de consultation et la réception de la prise de position de l'OFEV, une pièce 18 intitulée "Mesures de limitation du bruit étudiées mais rejetées".

Un tel document ne suffit pas dès lors qu'il repose sur des affirmations produites, a posteriori, par l'AIG alors même que tout type de mesure à même de permettre le respect des VLI devaient être étudiées et, surtout, guider l'octroi des modifications du règlement. Il ne s'agissait pas d'analyser comment justifier les mesures choisies par l'AIG pour assurer son développement mais de décider d'un assainissement et des mesures à mêmes de l'assurer. De tels développements font défaut et la décision ne pouvait pas être délivrée sur cette base, faute sinon de violer le droit. Elle doit ainsi être annulée.

mesures de réduction des émissions en phase d'atterrissage ; 5. faisabilité d'une hiérarchisation des destinations et de la fréquence de desserte au regard du rôle économique et social comme base de décision (allocation de slots, tarifs dissuasifs, etc.)."

¹⁵⁵ OFEV dès p. 13 ss: réponse aux oppositions : *"d. Il convient de procéder à un examen fin de manière à définir et hiérarchiser les destinations et la fréquence de desserte au regard du rôle économique et social. Pour autant qu'une telle mesure soit possible au niveau opérationnel et en termes de bases légales, cette mesure pourrait permettre de limiter, à titre préventif, le niveau des émissions. Pour cette raison, l'idée exprimée a été reprise dans la liste des mesures de limitations proposées à l'étude (cf. point 4.2.3.2 et demande [5])."*



3. LA DECISION DU DETEC VIOLE LES PRINCIPES DE LIMITATION PREVENTIVE ET PLUS SEVERE DES EMISSIONS

3.1 Le détenteur d'une installation ne peut pas polluer sans limite dans une simple logique de réponse à la demande

Les principes de base de droit de l'environnement précédemment expliqués demeurent applicables en tout temps, y compris dans le contexte d'une procédure d'assainissement. Favre explique ainsi que "l'article 13 alinéa 2 OPB, qui ajoute que les mesures seront ordonnées conformément à ce qu'exige le principe de prévention et de telle manière que les valeurs limites d'immission ne soient plus dépassées, confirme que le principe de prévention est applicable dans le cadre d'une procédure d'assainissement"¹⁵⁶.

Le principe de prévention impose des mesures même lorsque les valeurs limites d'immissions ne sont pas dépassées. Elles apparaissent simplement d'autant plus justifiées lorsque, comme en l'espèce, les VLI voire les valeurs d'alarme sont dépassées.

"(N. 35, erstes Lemma) Bestätigung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, wonach der Wortlaut von Art. 13 Abs. 1 LSV zu eng ist. (Nach dieser Bestimmung sind [nur] jene ortsfesten Anlagen zu sanieren, «die wesentlich zur Überschreitung der Immissionsgrenzwerte beitragen».) Emissionsbegrenzungen nach Art. 12 USG sind nicht erst dann zu ergreifen, wenn die Umweltbelastung schädlich oder lästig wird; vielmehr müssen gestützt auf das Vorsorgeprinzip auch unnötige Emissionen vermieden werden, und zwar unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung."¹⁵⁷

Le principe de prévention implique que toutes les mesures possibles soient prises pour limiter les émissions indépendamment du respect des VLI pour autant qu'elles soient économiquement supportables.

En outre, lorsque les nuisances doivent être qualifiées de nuisances ou d'incommodantes car les valeurs limites d'immissions sont dépassées, le principe de limitation plus sévère doit être respecté. La limitation plus sévère des émissions intervient en effet lorsque les seuils sont dépassés. Des mesures doivent alors intervenir pour autant qu'elles soient proportionnées.

Au surplus et en tout temps, le principe de limitation à la source des émissions est applicable qui impose, en priorité, de réduire les atteintes au lieu de leurs origines et non à celui où leurs effets sont ressentis.

Ainsi, au-delà des principes issus de l'obligation d'assainir, le détenteur d'une installation ne peut pas simplement se contenter de produire des émissions dans une logique économique de réponse à la demande.

3.2 Des mesures de limitation du bruit à la source devaient être prises, en particulier puisque les nuisances provoquées par l'AIG sont nuisibles et incommodantes et que cela est techniquement possible, en particulier pour tenir compte des heures de nuit indispensables au sommeil de la population

En l'espèce s'agissant du bruit, les VLI voire les valeurs d'alarmes sont dépassées dans plusieurs zones touchées par le trafic aérien issu de l'AIG. Une limitation plus sévère des émissions devait donc intervenir pour

¹⁵⁶ Favre, La protection contre le bruit dans la loi sur la protection de l'environnement, Le système - Les particularités liées à l'aménagement du territoire, 2002, p. 319 ; p. 312: "Conformément au principe général posé à l'article 11 alinéa 2 LPE, les émissions de ces installations [existantes] doivent être limitées préventivement; les articles 8 alinéa 1, relatifs aux modifications d'installations existantes, et 13 alinéa 2 OPB, concernant les assainissements d'installations existantes, le rappellent. Il n'existe pas de disposition comparable à l'article 25 LPE fixant les valeurs limites d'exposition à respecter par les installations existantes. Cependant, on déduit des articles 13, 15, 16 alinéa 1 LPE que ce sont en principe les valeurs limites d'immission qui doivent être respectées, puisqu'elles constituent l'objectif à atteindre, ce que confirme l'article 13 alinéa 1 OPB, qui régleme l'assainissement d'installations existantes. (...)"

¹⁵⁷ Commentaire ad art. 16 LPE: "Confirmation de la jurisprudence du Tribunal fédéral selon laquelle le libellé de l'art. 13, al. 1 OPB est trop étroit. (Selon cette disposition, [seules] les installations fixes "qui contribuent de manière significative au dépassement des valeurs limites d'immissions" doivent être assainies). Les limitations d'émissions au sens de l'art. 12 LPE ne doivent pas être prises seulement lorsque la pollution de l'environnement devient nuisible ou incommodante ; en vertu du principe de précaution, les émissions inutiles doivent également être évitées, et ce indépendamment de la pollution existante de l'environnement (cf. art. 11, n. 15)."



ces zones, une limitation préventive demeurant par ailleurs applicable pour les zones touchées de manière moins sévère mais toujours atteinte par le bruit. Ceci, conformément au principe de limitation à la source selon lequel des mesures à l'origine des émissions doivent être préférées aux mesures au lieu de leur impact.

Comme cela a été précédemment expliqué, une limitation plus sévère des émissions n'intervient que lorsque la charge des atteintes est nuisible et incommode et n'est pas restreinte par la condition selon laquelle la mesure doit être "économiquement supportable" mais seulement proportionnée.

Dans ce contexte, **l'AIG n'a aucun droit de polluer et de laisser perdurer le dépassement des VLI et des valeurs d'alarme que son exploitation génère sur la seule justification du profit économique et de la réponse à la demande.** Il doit examiner et mettre en œuvre les mesures acceptables lui permettant de limiter ses émissions et les mesures proportionnées devaient être réalisées.

Dans le contexte de la décision litigieuse, toutes les mesures de limitation des émissions possibles devaient ainsi être examinées et faire l'objet d'une pondération objective des intérêts en présence. Cette pondération peut varier avec le temps et doit tenir compte des circonstances et de la situation concrète des intérêts en présence.

En l'espèce, l'existence de l'AIG et son importance pour la Genève internationale doivent être pris en compte. Cela étant, il n'existe pas d'intérêt public à polluer sans limite pour le simple accroissement du profit économique au détriment de la vie de milliers d'administrés.

Dans un arrêt rendu dans le contexte de l'aéroport de Zurich, le Tribunal fédéral a pu affirmer, en se référant à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme qu'"**un juste équilibre doit être trouvé entre les intérêts des riverains affectés par le bruit des avions et les intérêts économiques du pays (arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme Hatton contre Royaume-Uni du 8 juillet 2003, §§ 119 et suivants)**"¹⁵⁸. Il se réfère ensuite aux objectifs des PSIA qui permettraient un développement au-delà des VLI tout en précisant qu'il ne saurait s'inscrire dans une simple logique de réponse à la demande:

*"En ce qui concerne l'utilisation efficace de l'infrastructure aéronautique (PSIA IIIB - 4 principe 6), le PSIA stipule pour les aéroports nationaux que ceux-ci peuvent être développés en fonction de la demande de transport aérien, même s'il faut accepter, dans l'intérêt de la dimension économique et sociale de la mobilité, que les valeurs limites d'exposition au bruit des avions ne puissent pas être respectées partout aux alentours de ces installations. A la lumière de la politique aéronautique de la Confédération et des résultats du processus de coordination pour la fiche PSIA de l'aéroport de Zurich, ce principe doit être précisé en ce sens que les aéroports nationaux ne peuvent pas être développés de manière illimitée en fonction de la demande de trafic aérien, mais uniquement dans la mesure où cela est conforme aux principes de la durabilité (projet du 16 août 2010 ; cf. ci-dessus consid. 3.3.4)."*¹⁵⁹

¹⁵⁸ ATF 137 II 58, consid. 6, en traduction libre ("Gemäss Art. 17 Abs. 1 und Art. 25 Abs. 2 USG können Erleichterungen erteilt werden, wenn die Sanierung unverhältnismässig wäre bzw. die Einhaltung der einschlägigen Grenzwerte zu einer unverhältnismässigen Belastung für das Projekt führen würde. Dabei muss ein angemessener Ausgleich (juste équilibre) zwischen den Interessen der von Fluglärm betroffenen Anwohner und den wirtschaftlichen Interessen des Landes gefunden werden (Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte Hatton gegen Vereinigtes Königreich vom 8. Juli 2003 §§ 119 ff.).").

¹⁵⁹ ATF 137 II 58, consid. 6, en traduction libre ("Handelt es sich um den Betrieb eines Landesflughafens, müssen bei der Beurteilung der Zumutbarkeit von weiteren Betriebseinschränkungen die Ziele und Vorgaben des Sachplans Infrastruktur Luft beachtet werden. Da das SIL-Objektblatt für den Flughafen Zürich noch nicht vorliegt, orientierte sich das Bundesverwaltungsgericht zu Recht an den Festlegungen und Grundsätzen des allgemeinen Teils des SIL. Nach dessen konzeptionellen Zielen und Vorgaben (SIL Teil IIIB1-B7 - 2/3) sind die Landesflughäfen die nationalen Drehscheiben des internationalen Luftverkehrs, wobei der Flughafen Zürich seine Rolle als eine der grossen europäischen Drehscheiben des Weltluftverkehrs wahrnehmen können soll (Grundsatz 2). Die Landesflughäfen sollen eine ihrer Funktion entsprechende leistungsfähige Infrastruktur anbieten (Grundsatz 5). Bei verbleibenden übermässigen Lärmimmissionen sind die gesetzlich vorgesehenen Ersatzmassnahmen zu treffen bzw. gegebenenfalls Entschädigungszahlungen zu leisten (Grundsatz 6). Hinsichtlich der effizienten Nutzung der Luftfahrtinfrastruktur (SIL



Comme cela a également été expliqué ci-avant, le PSIA lui-même énonce que la conformité au droit de l'environnement devra fait l'objet d'un examen propre à chaque projet d'approbation de plans et de modification du règlement d'exploitation.

Il faut dès lors distinguer la conception défendue par l'AIG d'un projet économique dans une simple logique de réponse à la demande et les obligations de droit de l'environnement selon lesquelles il y a lieu de prendre toutes les mesures possibles pour protéger la population contre les atteintes, pour autant qu'elles soient proportionnées.

En l'espèce, la décision litigieuse ne procède pas à un examen complet des mesures possibles et proportionnées permettant de limiter préventivement et de manière plus sévère les atteintes. Elle se limite à entériner les dépassements des VLI sans égard au principe de limitation à la source des émissions et des conséquences désastreuses pour des milliers de riverains.

En définitive, la décision d'approbation de plans litigieuse qui s'inscrit dans une simple réponse logique de réponse à la demande ne saurait satisfaire aux principes de prévention et de limitation plus sévère des émissions. Bien au contraire, il s'agit là de l'antithèse de ces principes et, comme le remarquait déjà l'ATCR, aucune démonstration n'est apportée du respect de ces principes.

3.3 Des mesures de limitation adéquates s'imposent à plus forte raison que les VLI ne sont pas adaptées pour assurer la protection de la population contre les nuisances sonores comme cela a notamment été admis par le Tribunal fédéral et la Commission fédérale de lutte contre le bruit

Des mesures de limitation préventive et plus sévère s'imposent à plus forte raison que le Tribunal fédéral a déjà constaté, dans un arrêt relatif à l'Aéroport de Zurich, l'inadéquation du système Leq des VLI à protéger les administrés de manière adéquate contre les nuisances sonores du trafic aérien. En effet, il s'agit de valeurs basées sur une moyenne qui ne tient pas compte des événements ponctuels de haute intensité sonore qu'implique le trafic aérien¹⁶⁰.

"Toutefois, si le bruit des avions se concentre sur une courte période à un moment particulièrement sensible de la journée, cela ne se reflète pas dans le Leq sur 16 heures, bien que le bruit puisse être gênant, voire nuisible - notamment en cas de réactions de réveil. C'est notamment le cas pour les approches par le sud sur la piste 34 et les approches par l'est sur la piste 28, qui ont lieu presque exclusivement pendant les heures de fermeture du matin ou du soir (approches par le sud de 06h00 à 07h00 en semaine et de 06h00 à 09h00 les week-ends et jours fériés ; approches par l'est à partir de 21h00 en semaine et de 20h00 le week-end). Dans ce sens, les valeurs limites en vigueur semblent devoir être complétées. Toutefois, selon les explications de la CFLB et de l'OFEV, on ne sait pas encore comment les valeurs limites pour le bruit des avions selon l'annexe 5 OPB doivent être complétées ou modifiées pour répondre aux exigences des art. 13 et suivants LPE.

Des études supplémentaires semblent nécessaires à cet effet. Il n'est notamment pas encore possible de savoir si d'autres Leq horaires doivent être introduits ou si d'autres mesures d'exposition doivent être préférées. Il est également envisageable d'utiliser, en plus (ou à la place) des valeurs d'exposition physiques, des indices de bruit liés à l'effet (sur le modèle de l'indice de bruit du trafic aérien zurichois). Il appartiendra aux autorités spécialisées de la Confédération de faire procéder aux clarifications nécessaires et de soumettre au Conseil fédéral une proposition d'adaptation ou de complément de l'OPB. (...) Cela ne conduit pas sans autre à l'annulation de la décision attaquée et à la non-approbation

IIIB - 4 Grundsatz 6) hält der SIL für die Landesflughäfen fest, dass diese der Luftverkehrsnachfrage folgend entwickelt werden können, auch wenn im Interesse der ökonomischen und sozialen Dimension der Mobilität in Kauf genommen werden muss, dass in der Umgebung dieser Anlagen die Belastungsgrenzwerte für den Fluglärm nicht überall eingehalten werden können. Im Lichte der Luftfahrtpolitik des Bundes und der Ergebnisse des Koordinationsprozesses für das SIL-Objektblatt Flughafen Zürich soll dieser Grundsatz dahingehend präzisiert werden, dass die Landesflughäfen nicht unbeschränkt der Luftverkehrsnachfrage folgend entwickelt werden können, sondern nur soweit dies mit den Grundsätzen der Nachhaltigkeit in Einklang steht (Entwurf vom 16. August 2010; vgl. oben E. 3.3.4)."

¹⁶⁰ ATF 137 II 58, consid. 5.3.5 (en traduction libre).



du règlement d'exploitation provisoire (ainsi que l'avait déjà fait l'ATF 126 II 522 consid. 46 p. 590 concernant la concession de construction alors litigieuse). Il faut au contraire tenir compte de cette circonstance lors de l'examen d'autres mesures d'assainissement (infra consid. 6) ainsi que des mesures d'isolation acoustique requises pour l'octroi d'allègements (infra consid. 7)."

Le récent rapport de la Commission fédérale de lutte contre le bruit s'inscrit dans la continuité de la jurisprudence et est clair à cet égard: le système et les valeurs prévu par le système actuel de lutte contre le bruit ne sont pas adéquats et doivent être revus. Il préconise en particulier des VLI plus basses durant la nuit et une protection supplémentaire pour la première heure de la journée précisément dans le contexte du bruit des avions. Un remaniement de l'OPB, déjà expliqué ci-avant, devrait avoir lieu et permettre une protection accrue de la population.

En l'occurrence, au-delà de la problématique de la coordination qui n'est pas respectée lorsque de tels changements sont prévus (cf. ci-avant), il fallait tenir compte, lors de l'examen des modifications prévues et demandées par une installation génératrice d'émissions extrêmement importantes, des limitations que le droit de l'environnement impose selon les valeurs actuelles qu'elle ne respecte même pas alors même que le système actuel est encore trop léger au regard de ce qui pourrait/devrait être initié prochainement.

Les affirmations de l'AIG à cet égard sont bien insuffisantes et déconnectées de la réalité qui évolue en matière de protection de l'environnement, qu'il s'agisse du climat ou des nuisances sonores. Il ne peut en effet se contenter d'affirmer qu'*"afin de détendre la situation sur le front de la saturation programmée à court et à moyen termes des aéroports nationaux et de lutter contre la concurrence des aéroports européens, il convient d'exploiter aussi efficacement que possible les capacités existantes disponibles des plateformes aéroportuaires et, partant, les exploiter de la manière la plus efficiente. Dans ce cadre, les préoccupations liées au bruit devront certes autant que possible être prises en considération, à condition toutefois qu'elles ne nuisent pas à l'objectif d'une bonne desserte"*¹⁶¹. L'intérêt public à disposer d'un aéroport existe, son expansion ne saurait cependant pas supplanter tout autre intérêt public ou privé, comme le droit de l'environnement le prévoit expressément. L'objectif d'une bonne desserte ne correspond d'ailleurs pas à un profit économique sans limite dans une simple réponse de l'offre à la demande.

Et le PSIA ne permet de s'en affranchir comme cela a été expliqué précédemment et malgré les affirmations erronées de l'AIG dans ce sens :

*"La Confédération pilote le développement des aéroports à travers le PSIA qui inclut des objectifs contraignants en matière de performance et de capacité, afin que chaque installation remplisse le rôle et la fonction qui lui sont assignés. Ces objectifs doivent être poursuivis en évitant tout compromis sur la sécurité et en prenant ici aussi, autant que possible, en considération les préoccupations de la population concernant le bruit. Cependant, de nouvelles limitations des heures d'ouverture des aéroports nationaux ne devraient entrer en ligne de compte que lorsque des périodes de repos nocturne plus étendues que ce que pratique la Suisse s'imposeront en Europe."*¹⁶²

Précisément, des changements en matière de protection contre le bruit sont en train de s'opérer comme le rapport de la CFLB l'explique et le préconise. Le PSIA n'est qu'un cadre, le droit de l'environnement en est un autre, qui s'appliquent cumulativement.

La décision litigieuse aurait dû tenir compte des principes de limitation préventive et plus sévère des émissions afin de protéger la population dans son bien-être. En l'état, elle ne respecte pas le droit de l'environnement et doit, partant, être annulée.

¹⁶¹ AIG à l'OFAC prise de position (a priori initiale).

¹⁶² AIG à l'OFAC prise de position (a priori initiale).



4. LE SYSTEME DES QUOTAS PREVU PAR LA MODIFICATION DU REGLEMENT D'EXPLOITATION NE PERMET PAS DE LIMITER AVEC EFFICACITE LES NUISANCES APRES 22H

4.1 Le système de quotas prévu par la modification de l'art. 2 du règlement d'exploitation est présenté aux pages 15 à 17 de la décision (2.3.1.1). Cette dernière s'y réfère comme mesure opérationnelle prévue par le PSIA (2.3.4 §3, p. 46) devant permettre d'atteindre la courbe de bruit orange appelée "courbe PSIA à long terme 2030" prévue comme coordination en cours. L'introduction du système de quotas est analysée d'une manière détaillée aux pages 64 à 67 de la décision comme mesure permettant prétendument de respecter les exigences du droit de l'environnement. Le DETEC indique dans sa motivation de l'approbation du système de quotas (p. 64 et 65 ff) que *"ce système a pour but non pas de permettre des décollages après 22h, mais, au contraire, de limiter les décollages après 22h, de sorte à tendre vers le respect des VLI et, à tout le moins, à réduire le bruit durant les deux premières heures de la nuit"*.

Les recourants partagent cet objectif. Cependant, en examinant le détail des modalités mises en place, on réalise que le système n'offre aucune garantie d'efficacité dans la limitation des vols après 22h et risque au contraire de les permettre. Les explications figurant sous pièce 16 de la réponse de l'AIG du 8 mars 2021 ne sont pas suffisantes pour garantir l'effectivité du système.

Il faut être d'autant plus attentif que le rapport 2016 sur la politique aéronautique suisse indique qu'il convient d'exploiter aussi efficacement que possible les capacités disponibles des aéroports nationaux compte tenu de la saturation programmée à court et à moyen (p. 1689 § 6). Le DETEC explique en outre (p. 60 § 1 et p. 66 § 1), en référence aux pages 44 à 50 du protocole de coordination du PSIA que le "modèle économique low-cost fortement implanté à l'Aéroport de Genève est uniquement possible grâce aux horaires d'exploitations actuels qui permettent aux compagnies aériennes d'effectuer des rotations quotidiennes indispensables à leur bon fonctionnement (productivité optimisée des avions et des équipages). A défaut, lesdites compagnies devraient modifier les bases de leur modèle d'affaire, ce qui paraît inenvisageable en l'état."

Les problèmes sont nombreux. Tout d'abord, il n'y a pas de précision quantitative sur les quotas. Si le nombre de quotas est élevé, ils correspondent simplement à un droit à décoller en retard sans autres conséquences. Ensuite, les atterrissages ne sont pas pris en considération alors qu'ils jouent un rôle évident sur la charge sonore durant la tranche horaire nocturne. Un avion qui devait atterrir avant 22h pour redécoller dans le même créneau horaire arrive parfois après 22h pour redécoller tout de même.

La **distribution des quotas** aux compagnies aériennes opérant régulièrement avec des vols de ligne ou charter planifiés intervient globalement selon le volume des décollages prévus après 20h. En d'autres termes, une compagnie comme EasyJet, acteur le plus important de la plateforme aéroportuaire, compte tenu du nombre de décollages prévus entre 20h et 22h, disposera d'un stock de quotas. Si certains décollages sont systématiquement en retard, la compagnie bénéficiera des quotas générés par les décollages intervenant régulièrement avant 22h. Les bons élèves généreront des quotas dont bénéficieront les mauvais pour ne pas améliorer leur situation.

Aussi, il convient que le système de quotas soit affiné par décollage planifié afin qu'une compagnie aérienne doive se préoccuper d'une amélioration du slot d'un décollage systématiquement en retard. Ensuite, pour améliorer l'efficacité du système, il conviendrait de distinguer les tranches 20-21h et 21-22h. On peut logiquement imaginer qu'un décollage planifié à 20h15 intervienne en cas de retard plus rarement après 22h que celui planifié à 21h30. Aussi, l'aspect globalisant du système peut conduire à ne pas prendre de mesure pour les décollages prévus dans la tranche horaire 21-22h régulièrement en retard grâce aux quotas générés par les vols planifiés durant la tranche 20-21h. A cet égard, la gestion autonome par les opérateurs n'est pas satisfaisante et il conviendrait que l'AIG gère l'intégralité des quotas et non seulement ceux dévolus à l'aviation générale et d'affaire (GA/BA).

La décision du DETEC aborde (p. 67) une mesure de gestion des slots "off-block". Il s'agit d'une mesure de gestion des slots appliquée déjà depuis décembre 2008 pour réduire les départs retardés après 22h consistant à une limitation à 15 départs planifiables entre 21h et 21h40 et une priorisation, dans la mesure du possible, des départs sur les arrivées durant cette tranche horaire.



Cette mesure paraît souhaitable. Elle est admise par l'AIG et le DETEC, mais ne figure pas dans une charge de la décision. Il convient de lui donner une efficacité juridique. Au regard de la critique ci-dessus du système des quotas, cette mesure corrobore le fait que les vols programmés entre 20h et 21h ne doivent pas générer des quotas dont bénéficieraient ceux planifiés entre 21h et 22h. La tranche horaire retenue pour cette mesure "off-block" indique bien que l'essentiel de la problématique relève des décollages prévus entre 21h et 22h.

En outre, il serait souhaitable de prévoir un nombre de quotas dégressif d'une année à l'autre afin d'inciter les opérateurs à l'amélioration du système pour tendre à l'objectif mentionné par le DETEC qui est le respect des VLI durant les deux premières heures de la nuit. Le caractère dégressif du nombre de quotas serait plus efficace s'il était rattaché d'une année à l'autre à une destination précise plutôt qu'à une enveloppe générale.

L'effectivité du système de réduction des vols nocturnes dépend non seulement du volume de quotas attribués pour des décollages indolores, sans conséquence financière, intervenant après 22h, mais également de la précision des modalités financières.

Le DETEC valide l'approche de l'AIG d'entreprendre une négociation avec les compagnies aériennes (pièce 16 réponse AIG du 08.03.2021) que le DETEC présente comme un accord informel (*gentlemen's agreement*) (décision p. 65 dernier paragraphe).

Cette façon de procéder est contraire à la jurisprudence. Dans l'arrêt du 22 décembre 2010 relatif à l'Aéroport de Zurich (ATF 137 II 58), le Tribunal fédéral a indiqué qu'un aéroport national sujet à assainissement doit prévoir : "*des taxes d'incitation représentent des mesures de limitation des émissions au sens où l'entend l'art. 12 al. 1 let. c LPE. Le règlement d'exploitation doit contenir les éléments essentiels d'incitation propres aux taxes d'aéroport et nécessaires à l'assainissement de l'Aéroport de Zurich*" (consid. 6.7 résumé et traduit in RDAF 2012 I p. 482, p. 484).

Le système de quotas présenté comme une mesure majeure de réduction des nuisances nocturnes en vue d'atteindre la courbe PSIA long terme 2030 est insatisfaisant et très lacunaire, ne correspondant pas aux exigences jurisprudentielles, aux principes de prévention, aux limitations préventives des émissions, et à l'effectivité des modalités de limitation des nuisances d'un aéroport soumis à assainissement.

Dès lors, la décision attaquée validant un système si lacunaire devra être annulée, car elle risque de simplement valider la possibilité de décoller après 22h. Il convient d'élaborer un système plus efficace et contraignant de limitation des mouvements nocturnes.



Cette mesure paraît souhaitable. Elle est admise par l'AIG et le DETEC, mais ne figure pas dans une charge de la décision. Il convient de lui donner une efficacité juridique. Au regard de la critique ci-dessus du système des quotas, cette mesure corrobore le fait que les vols programmés entre 20h et 21h ne doivent pas générer des quotas dont bénéficieraient ceux planifiés entre 21h et 22h. La tranche horaire retenue pour cette mesure "off-block" indique bien que l'essentiel de la problématique relève des décollages prévus entre 21h et 22h.

En outre, il serait souhaitable de prévoir un nombre de quotas dégressif d'une année à l'autre afin d'inciter les opérateurs à l'amélioration du système pour tendre à l'objectif mentionné par le DETEC qui est le respect des VLI durant les deux premières heures de la nuit. Le caractère dégressif du nombre de quotas serait plus efficace s'il était rattaché d'une année à l'autre à une destination précise plutôt qu'à une enveloppe générale.

L'effectivité du système de réduction des vols nocturnes dépend non seulement du volume de quotas attribués pour des décollages indolores, sans conséquence financière, intervenant après 22h, mais également de la précision des modalités financières.

Le DETEC valide l'approche de l'AIG d'entreprendre une négociation avec les compagnies aériennes (pièce 16 réponse AIG du 08.03.2021) que le DETEC présente comme un accord informel (*gentlemen's agreement*) (décision p. 65 dernier paragraphe).

Cette façon de procéder est contraire à la jurisprudence. Dans l'arrêt du 22 décembre 2010 relatif à l'Aéroport de Zurich (ATF 137 II 58), le Tribunal fédéral a indiqué qu'un aéroport national sujet à assainissement doit prévoir : *"des taxes d'incitation représentent des mesures de limitation des émissions au sens où l'entend l'art. 12 al. 1 let. c LPE. Le règlement d'exploitation doit contenir les éléments essentiels d'incitation propres aux taxes d'aéroport et nécessaires à l'assainissement de l'Aéroport de Zurich"* (consid. 6.7 résumé et traduit in RDAF 2012 I p. 482, p. 484).

Le système de quotas présenté comme une mesure majeure de réduction des nuisances nocturnes en vue d'atteindre la courbe PSIA long terme 2030 est insatisfaisant et très lacunaire, ne correspondant pas aux exigences jurisprudentielles, aux principes de prévention, aux limitations préventives des émissions, et à l'effectivité des modalités de limitation des nuisances d'un aéroport soumis à assainissement.

Dès lors, la décision attaquée validant un système si lacunaire devra être annulée, car elle risque de simplement valider la possibilité de décoller après 22h. Il convient d'élaborer un système plus efficace et contraignant de limitation des mouvements nocturnes.

5. LES VOLS LONGS COURRIER

Les valeurs limites d'immissions au-delà de 22h sont largement franchies avec un impact fort sur la santé de la population, son sommeil et l'aménagement du territoire. Aussi, le critère pour autoriser trois vols long-courriers supplémentaires hebdomadaires, ou d'autres départs après 22h, doit être le respect des valeurs limites d'immissions et absolument pas le respect des courbes de bruit admissible qui intègrent pour ces tranches d'horaire des allègements au regard de l'assainissement auquel doit procéder l'Aéroport.

Selon l'arrêt zurichois du 22 décembre 2010 (1C_58/2010, ATF 137 II p. 58), les valeurs limites d'immissions actuelles en 6h et 22h ne protègent pas suffisamment la population pour le bruit émis tôt le matin après 6h ou le soir avant 22h. Conformément au principe de prévention, il convient de tenir compte de cette problématique en n'aggravant pas la situation après 22h.

L'opposition des recourants ne relève pas du principe d'une programmation très ponctuelle d'un vol long-courrier après 22h s'il est démontré d'une part l'impossibilité de le programmer avant et d'autre part l'importance de ce vol au regard de la vocation internationale de l'Aéroport. Le problème relève de l'absence de mesure de réduction de la charge sonore en contrepartie de cette augmentation compte tenu du franchissement manifeste des valeurs limites d'immissions.

La modification du règlement d'exploitation approuvée par le DETEC dans sa décision ne comporte pas de distinction entre 22h - 23h et entre 23h - 24h alors que l'annexe 5 OPB fixe des VLI plus basses pour la seconde tranche horaire de manière à juguler l'atteinte à la santé de la population. La charge 4.3 de la décision du DETEC introduit cette distinction, mais d'une manière pas suffisamment contraignante. Il convient d'exclure



toute programmation d'un vol long-courrier après 23h. Subsidiairement, si un intérêt public majeur existait à utiliser ce créneau l'horaire-là, il conviendrait qu'il soit démontré que le respect des VLI selon l'annexe 5 OPB chiffre 222 soit respecté et non que le bruit admissible incluant des allègements le soir.

6. SORTIE RAPIDE

La décision du DETEC dans sa dimension d'approbation des plans prévoit la réalisation d'une nouvelle sortie rapide et de l'usage accru des postes de stationnement pour développer et optimiser le potentiel d'utilisation des infrastructures aéroportuaires. Ces adaptations ne sont pas en elles-mêmes problématiques tant qu'elles ne contribuent pas à aggraver l'impact sur la charge sonore, en particulier durant des périodes sensibles.

Le Tribunal fédéral a relevé dans son arrêt relatif à l'Aéroport de Zurich du 22 décembre 2010 que la valeur limite d'immission de jour globale pour la tranche horaire de 6h-22h violait les exigences posées aux articles 15 LPE et 13 al. 2 LPE, car elles ne correspondaient pas à l'exigence que "*les immissions inférieures à ces valeurs ne gênent pas de manière sensible la population dans son bien-être*" (art. 15 LPE) et ne tenaient pas compte "*de l'effet des immissions sur des catégories de personnes particulièrement sensibles telles que les enfants, les malades, les personnes âgées et les femmes enceintes*" (art. 13 al. 2 LPE).

D'un point de vue méthodologique, le cadastre de bruit indique que pour les grands avions, la charge sonore est appréhendée par une moyenne diluée sur les 16 heures entre 6h et 22h (p. 26). Avec cette méthode, il n'y a pas d'identification possible de l'intensité des nuisances subies par une population résidente pour les tranches horaires affectant une vie personnelle et familiale en début de matinée dès 6h ou en fin de journée et début de soirée ; l'intensité de la charge sonore à ces moments-là de la journée étant compensée par les heures creuses selon la méthode utilisée.

La Commission fédérale pour la lutte contre le bruit (CFLB) dans son rapport de 2021, a recommandé, spécifiquement pour le bruit issu du trafic aérien, l'instauration d'une valeur limite supplémentaire pour l'heure comprise entre 6h et 7h. Selon l'arrêt du 8 décembre 2000 (ATF 126 II 522), lorsque les VLI sont contraires aux articles 15 LPE et 13 al. 2 LPE R4 (à l'époque celles préconisées dans le 6^{ème} rapport partiel de la Commission fédérale pour l'évaluation des valeurs d'immissions pour le bruit de septembre 1997). La décision CRINEN du 23 mars 2006 a exprimé le caractère problématique de l'importance du trafic aérien durant ces périodes-là.

Dans une telle situation, à ce stade, il convient d'appliquer les valeurs de la CFLB dans son rapport de 2021 et d'exclure dans une charge l'utilisation de la nouvelle sortie rapide et de l'usage accru des postes de stationnement visant à développer et optimiser le potentiel d'utilisation des infrastructures aéroportuaires, avant 7h le matin en semaine, avant 8h les samedis et dimanches et après 22h tous les jours de la semaine compte tenu du franchissement avéré des VLI et du principe de prévention.



IV. ESQUISSE DES GRIEFS RELATIFS AUX DROITS FONDAMENTAUX : LA DECISION DU DETEC VIOLE LES DROITS FONDAMENTAUX: LE DROIT DE PROPRIETE ET LE DROIT A LA VIE PRIVEE ET FAMILIALE

1. VIOLATION DE LA GARANTIE DE LA PROPRIÉTÉ (ART. 26 CST.) ET DU PRINCIPE DE LA PROPORTIONNALITÉ

1.1 En dépit de l'obligation d'assainir qu'il aurait dû respecter, l'Aéroport a choisi dans sa requête de 2019 de modification du règlement d'exploitation d'essayer d'une part d'entériner juridiquement un niveau d'immissions sonores totalement excessif issu d'une croissance débridée depuis 2001 du nombre de mouvements d'avions - qui ont plus que doublés – et d'autre part de permettre un développement quantitatif supplémentaire par la projection 2022 d'un nombre important de mouvements supplémentaires.

Les conséquences sont multiples dont l'inconstructibilité à des fins de logement d'une large partie de la zone à bâtir de la rive droite du territoire genevois, pourtant exigu, alors qu'un des principes cardinaux de la politique fédérale en matière d'aménagement du territoire est la densification de la zone à bâtir pour éviter des déclassements, en particulier de terres agricoles.

Les recourants demandent à développer ce grief dans leur mémoire complémentaire (art. 53 PA), qui abordera la fixation du bruit admissible approuvée et illustrée dans de nombreuses cartes par secteur géographique et par tranche horaire de l'annexe 5 OPB (6h-22h, 22h-23h et 23h-24h).

Ces éléments méritent un examen détaillé des éléments sous-jacents (données de référence, mouvements, trajectoires) et des conséquences territoriales (populations impactées dans leur santé par le franchissement des VLI et territoires devenant inconstructibles).

1.2 Pour esquisser ces questions avant le complément, les recourants relèvent que le dossier de l'AIG ne comporte aucune étude relative aux intérêts publics et privés en présence, impactés par sa demande d'allègements pour la fixation du bruit admissible du trafic aérien. Ainsi l'Aéroport ne démontre en aucun cas que toutes les autres mesures d'assainissement possibles et raisonnables ont été épuisées.

1.3 **Les intérêts anéantis par les demandes d'allègements sont monumentaux.** L'Aéroport a mentionné le chiffre de 28 000 habitants vivant au-delà des valeurs limites d'immission et un territoire de plus de 30 km². Avec un tel bassin de population impacté, les intérêts privés atteints relèvent aussi de l'intérêt public. Ces intérêts privés et publics sont notamment ceux qui suivent.

- *La protection de la santé et du bien-être de la population.* Le niveau des valeurs limites d'immission est en effet fixé dans le droit de l'environnement de manière à offrir cette protection aux citoyens (cf art 15 LPE).
- *Le caractère constructible des terrains* en zone à bâtir avec une affectation de logements situés dans la surface de 30 km² au-delà des valeurs limites d'immission. En effet, le respect de ces valeurs est déterminant pour la délivrance des autorisations de construire (art. 22 LPE), en d'autres termes pour éviter une inconstructibilité d'une propriété.

À cet égard, la demande d'allègements pour la fixation du bruit admissible du trafic aérien a de nombreuses conséquences.

- Une diminution drastique de la valeur vénale des propriétés situées en zone villa puisque le prix au m² d'un terrain constructible est de l'ordre de fr. 800.- à fr. 1200.- alors que le prix au m² d'un terrain inconstructible est de l'ordre de fr. 8.- à fr. 50.-.
- Un risque de ruine ou de faillite de propriétaires, notamment des familles de la classe moyenne. En effet, à l'échéance des crédits hypothécaires, les banques procéderont à une nouvelle estimation de la valeur de gage et demanderont le remboursement de la partie du crédit qui ne correspond plus aux critères de financement posés par la FINMA. Et il sera alors impossible de revendre le bien immobilier au prix d'achat.



- Une diminution de 25% à 30% de la valeur de marché d'une propriété pour laquelle les droits à bâtir ont d'ores et déjà été totalement utilisés en raison de l'environnement bruyant.
- Une atteinte aux finances publiques par une diminution future des rentrées fiscales pour les collectivités publiques. Tout d'abord, un appauvrissement massif des propriétaires fonciers de la rive droite va logiquement générer une diminution de l'impôt sur la fortune et de l'impôt immobilier complémentaire. Ensuite, il y aura aussi une diminution de l'impôt sur le revenu (ou bénéfice des personnes morales) issue de la réduction de la valeur locative ou des loyers encaissés pour les des propriétés soumises aux nuisances au-delà des valeurs limites d'immission.
- La politique publique de construction de logements puisque le plan directeur cantonal 2030 impose de réaliser en priorité des logements par une densification de la zone à bâtir actuelle et non par des déclassements de la zone agricole.

La courbe cible 2030 prévue dans le PSIA (p. 19, partie décisionnelle, p. 29, partie explicative) ne comporte pas un caractère contraignant. Par ailleurs, elle se réfère aux valeurs de planification qui ne jouent un rôle au mieux que pour la planification de nouvelles zones de développement. Toutefois, cette courbe cible 2030 n'est pas conçue pour réaliser au sein de la zone 5 (villas) des communes de la rive droite le potentiel constructible en matière de logements.

Ainsi, les conséquences pour des intérêts publics et privés de la perte des possibilités de construire issue du dépassement des valeurs limites d'immission inhérent à la demande d'allègements pour la fixation du bruit admissible du trafic aérien sont très importantes.

Il est ainsi impossible de fixer le niveau du bruit admissible (au sens de l'art. 37a OPB¹⁶³) au-delà des valeurs limites d'immission sans procéder à une analyse très complète du respect du principe de la proportionnalité (art. 36 Cst.).

2. LA VIOLATION DU DROIT A LA VIE PRIVEE ET FAMILIALE

2.1 Le droit à la vie privée et familiale en droit suisse et conventionnel

En matière de protection de l'environnement, ce sont principalement les art. 2 et 8 de la CEDH qui sont invoqués. En effet, le droit à un environnement sain n'est pas expressément consacré par les instruments issus du Conseil de l'Europe¹⁶⁴ et se déduit d'autres droits dans une compréhension propre aux effets sur lesdits droits.

¹⁶³ Ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB) (RS 814.41)

¹⁶⁴ Magistro: Au sein du Conseil de l'Europe, le droit à un environnement sain n'est pas consacré expressément. Ni la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), ni ses Protocoles additionnels ne le garantissent dans leur texte. (...) Le droit de l'Union européenne²⁶⁵ ne consacre pas non plus le droit à un environnement sain. Sa Charte des droits fondamentaux de 2000, donc plutôt récente, n'a pas consacré ce droit. La doctrine n'a d'ailleurs pas manqué de critiquer ouvertement cette position²⁶⁶. (...) Si le fait que la Cour a développé une riche jurisprudence en matière de droit à un environnement sain est patent, il n'en demeure pas moins qu'il existe des arguments qui jouent en faveur de l'adoption d'un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme garantissant le droit à un environnement sain de manière explicite.



L'art. 2 de la Convention¹⁶⁵ protège le droit à la vie alors que l'art. 8¹⁶⁶ protège le droit au respect de la vie privée et familiale. Sur cette base, la Cour a développé une jurisprudence relative aux atteintes à l'environnement susceptibles de générer une violation des droits fondamentaux.

L'art. 8 CEDH correspond en substance à l'art. 13 Cst. relatif au droit au respect de la vie privée et familiale, qui englobe l'existence d'un espace de tranquillité en tant que tel. Les tribunaux ont eu l'occasion de l'affirmer dans une jurisprudence genevoise relative au bruit issu de l'exploitation d'une boîte de nuit qui se réfère aux principes développés par la CourEDH à cet égard:

"Or, les intérêts des riverains bénéficient d'une protection qui, conformément à la jurisprudence, doit être soulignée. L'article 8 de la Convention européenne de protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH - RS 0.101), dont la teneur correspond à l'article 13 Cst., protège en effet le droit de l'individu au respect de sa vie privée et familiale, en particulier dans le cadre du domicile.

Le domicile se présente en effet comme le lieu privilégié, l'espace physiquement déterminé où se développe la vie privée et familiale. Dans cette mesure, l'individu a droit au respect de son domicile conçu non seulement comme le droit à un simple espace physique, mais aussi comme celui à la jouissance, en toute tranquillité, dudit espace. Les restrictions opposables à cette garantie ne visent pas seulement les atteintes matérielles ou corporelles, telles que l'entrée dans le domicile d'une personne non autorisée, mais aussi les atteintes immatérielles ou incorporelles, telles que les bruits, les émissions, les odeurs ou autres ingérences. Les atteintes graves peuvent avoir pour effet de priver une personne de son droit au respect du domicile parce qu'elles l'empêchent de jouir de celui-ci.

Si l'article 8 CEDH a essentiellement pour objet de prémunir l'individu contre les ingérences arbitraires des pouvoirs publics, il peut aussi impliquer l'adoption par ceux-ci de mesures visant au respect des droits garantis par cette disposition, ce jusque dans les relations des individus entre eux. Il faut avoir égard au juste équilibre à ménager entre les intérêts concurrents de l'individu et de la société dans son ensemble. La Cour européenne des droits de l'homme a, sur cette base, condamné les autorités espagnoles en raison de la passivité de l'administration locale face au tapage nocturne provoqué par l'exploitation de discothèques et de boîtes de nuit dans une zone résidentielle (ACEDH Moreno Gomez c. Espagne du 16 novembre 2004, Rec. 2004-X, p. 321 ; M. DE SALVIA, Principes généraux du droit de l'homme à un environnement sain, selon la Convention européenne des droits de l'homme, Ann. Int. Dr. H., vol. I/2006, p. 64)."¹⁶⁷

En l'espèce, "l'arrêt a fixé des limitations par rapport à ses jours et heures d'ouverture pour permettre le repos des individus habitant le voisinage".

¹⁶⁵ Art. 2 CEDH – Droit à la vie

1. Le droit de toute personne à la vie est protégé par la loi. La mort ne peut être infligée à quiconque intentionnellement, sauf en exécution d'une sentence capitale pro-noncée par un tribunal au cas où le délit est puni de cette peine par la loi.
2. La mort n'est pas considérée comme infligée en violation de cet article dans les cas où elle résulterait d'un recours à la force rendu absolument nécessaire:
 - a) pour assurer la défense de toute personne contre la violence illégale;
 - b) pour effectuer une arrestation régulière ou pour empêcher l'évasion d'une personne régulièrement détenue;
 - c) pour réprimer, conformément à la loi, une émeute ou une insurrection.

¹⁶⁶ Art. 8 CEDH – Droit au respect de la vie privée et familiale

1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.
2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.

¹⁶⁷ ATA/23/2007.



2.2 Les nuisances sonores aéroportuaires comme cas d'application d'une potentielle violation de l'art. 8 CEDH

Les art. 8 et 13 CEDH ont précisément été invoqués dans le contexte de nuisances sonores dues au trafic aérien et plus spécifiquement dans le contexte des vols de nuit de l'aéroport d'Heathrow. Dans un premier temps, les griefs des recourants ont été admis par la Chambre de la CourEDH avant que son jugement ne soit cassé par la Grande Chambre sur appel du gouvernement. Il s'agissait notamment de changements intervenus dans le système des vols de nuit introduisant des quotas de bruit pour la période nocturne (selon un système attribuant des points aux avions suivant leurs niveaux sonores) permettant in fine, selon les recourants, l'augmentation des vols de nuit.

La Grande Chambre a alors rappelé le champ d'application matériel de l'art. 8 CEDH et son application dans le contexte des nuisances sonores dues au trafic aérien:

*"L'article 8 protège le droit de l'individu au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance. La Convention ne reconnaît pas expressément le droit à un environnement sain et calme, mais lorsqu'une personne pâtit directement et gravement du bruit ou d'autres formes de pollution, une question peut se poser sous l'angle de l'article 8. Ainsi, dans l'affaire Powell et Rayner c. Royaume-Uni (arrêt du 21 février 1990, série A no 172, p. 18, § 40), dans laquelle les requérants se plaignaient des nuisances sonores générées par les vols d'aéronefs pendant la journée, la Cour a estimé que l'article 8 entraînait en ligne de compte car « le bruit des avions de l'aéroport de Heathrow [avait] diminué la qualité de la vie privée et les agréments du foyer [de chacun] des requérants »."*¹⁶⁸

1.3 La responsabilité de l'Etat dans les nuisances sonores du trafic aérien

La Cour a précisé, toujours dans l'arrêt Hatton, que l'art. 8 CEDH s'applique tant lorsque l'Etat est directement responsable des nuisances que lorsqu'il a créé les conditions, par ses actions ou ses omissions, permettant les atteintes.

*"L'article 8 peut trouver à s'appliquer dans les affaires d'environnement, que la pollution soit directement causée par l'Etat ou que la responsabilité de ce dernier découle de l'absence de réglementation adéquate de l'industrie privée. Que l'on aborde l'affaire sous l'angle d'une obligation positive, à la charge de l'Etat, d'adopter des mesures raisonnables et adéquates pour protéger les droits que les requérants puisent dans le paragraphe 1 de l'article 8, ou sous celui d'une ingérence d'une autorité publique à justifier sous l'angle du paragraphe 2, les principes applicables sont assez voisins. Dans les deux cas, il faut avoir égard au juste équilibre à ménager entre les intérêts concurrents de l'individu et de la société dans son ensemble ; de même, dans les deux hypothèses l'Etat jouit d'une certaine marge d'appréciation pour déterminer les dispositions à prendre afin d'assurer le respect de la Convention. En outre, même pour les obligations positives résultant du paragraphe 1, les objectifs énumérés au paragraphe 2 peuvent jouer un certain rôle dans la recherche de l'équilibre voulu (Powell et Rayner et López Ostra, précités, p. 18, § 41, et pp. 54-55, § 51, respectivement)."*¹⁶⁹

Elle a en particulier estimé que dans un tel contexte, l'examen pouvait porter tant sur la compatibilité, au plan matériel, de la décision étatique avec l'art. 8 CEDH que sur la qualité du processus décisionnel et les éventuelles lacunes dans la prise en considération des intérêts des particuliers¹⁷⁰. La Cour a toutefois limité la portée de son examen matériel dans la mesure où elle reconnaît une importante marge d'appréciation aux Etats parties en la matière¹⁷¹, question également contestée dans l'opinion dissidente.

¹⁶⁸ CourEDH, Hatton c. UK, par. 96.

¹⁶⁹ CourEDH, Hatton c. UK, par. 98.

¹⁷⁰ CourEDH, Hatton c. UK, par. 99: La question qu'il lui incombe de trancher est celle de savoir si la mise en œuvre de la politique de 1993 en matière de vols de nuit à l'aéroport de Heathrow a ménagé un juste équilibre entre les intérêts des personnes qui pâtissent du bruit nocturne et ceux, concurrents, de la société dans son ensemble.

¹⁷¹ CourEDH, Hatton c. UK, par. 100: Quant à l'aspect matériel, la Cour a déclaré que l'Etat devait jouir d'une marge d'appréciation étendue. A titre d'exemple, dans l'affaire Powell et Rayner, elle a affirmé qu'il n'appartenait "certes pas à



Dans l'affaire Ilva, la CourEDH a assumé un examen de la diligence dont avaient fait preuve les autorités nationales.

*"La Cour relève que, s'il ne lui appartient pas de déterminer précisément les mesures qu'il aurait fallu prendre en l'espèce pour réduire plus efficacement le niveau de la pollution, il lui incombe sans conteste de rechercher si les autorités nationales ont abordé la question avec la diligence voulue et si elles ont pris en considération l'ensemble des intérêts concurrents. À ce propos, la Cour rappelle qu'il revient à l'État de justifier par des éléments précis et circonstanciés les situations dans lesquelles certains individus se trouvent devoir supporter de lourdes charges au nom de l'intérêt de la société."*¹⁷²

Dans cette affaire, la Cour n'a pu que constater que les mesures des autorités nationales étaient insuffisantes alors même que le risque environnemental était très élevé¹⁷³.

1.4 La jurisprudence Hatton et la nécessité de protection du sommeil des riverains d'un aéroport et de pondération des intérêts en présence

L'appréciation portée par la Cour a différé suivant qu'il s'agisse de la Chambre ou de la Grande Chambre. La Chambre a constaté une violation de l'art. 8 CEDH notamment car l'Etat n'aurait pas assumé de manière suffisante son obligation positive en procédant pas "à une appréciation critique de l'ampleur de la contribution des vols de nuit à l'économie britannique"¹⁷⁴.

*"La chambre a considéré que les « modestes » initiatives prises dans le cadre du plan de 1993 pour atténuer les nuisances sonores nocturnes ne pouvaient passer pour constituer « les mesures nécessaires » pour protéger les requérants. Elle a conclu que « vu l'absence de toute tentative sérieuse pour évaluer l'ampleur et les conséquences des troubles du sommeil dont souffr[ai]ent les requérants et, de manière générale, l'absence d'une étude préalable spécifique et exhaustive visant à rechercher la solution la plus respectueuse des droits de l'homme, on ne [pouvait] admettre qu'en introduisant le plan de 1993 le Gouvernement [eût] ménagé un juste équilibre dans la mise en balance des inconvénients subis par les intéressés et l'intérêt économique du pays – lequel n'a[vait] du reste pu être quantifié »."*¹⁷⁵

Selon la Grande Chambre, il s'agit d'examiner si l'Etat a correctement pondéré les intérêts en présence, en tenant compte de la marge d'appréciation dont il dispose dans ce contexte, sans qu'une démarche particulière ne doive être adoptée en matière de droit de l'environnement¹⁷⁶. Pour la Cour, le système n'est pas per se nécessairement contraire à la Convention (par. 124) et sa mise en œuvre a respecté la pondération des intérêts en présence, la prépondérance donnée aux intérêts économiques étant admise en l'espèce. La CourEDH minimise les intérêts privés des particuliers et des nuisances subies (sur la base notamment d'une étude statistique du gouvernement) et privilégie les intérêts économiques des vols de nuit¹⁷⁷. Dans cet examen, la

la Commission et à la Cour de se substituer aux autorités nationales pour apprécier en quoi pourrait consister la politique optimale en ce domaine social et technique difficile", à savoir la réglementation du bruit excessif généré par les aéronefs et les voies de recours à offrir à l'individu dans l'ordre juridique interne. Elle a ajouté qu'"en la matière, on [devait] reconnaître aux Etats contractants une importante latitude" (p. 19, § 44).

¹⁷² JP CourEDH Ilva, par. 161.

¹⁷³ JP CourEDH Ilva. 172: La Cour ne peut que constater la prolongation d'une situation de pollution environnementale mettant en danger la santé des requérants et, plus généralement, celle de l'ensemble de la population résidant dans les zones à risque, laquelle reste, en l'état actuel, privée d'informations quant au déroulement de l'assainissement du territoire concerné, notamment pour ce qui est des délais de mise en œuvre des travaux y afférents. 174. Ainsi, le juste équilibre à ménager entre, d'une part, l'intérêt des requérants de ne pas subir des atteintes graves à l'environnement pouvant affecter leur bien-être et leur vie privée et, d'autre part, l'intérêt de la société dans son ensemble n'a pas été respecté. Dès lors, il y a eu violation de l'article 8 en l'espèce.

¹⁷⁴ CourEDH, Hatton c. UK, par. 105.

¹⁷⁵ CourEDH, Hatton c. UK, par. 105.

¹⁷⁶ CourEDH, Hatton c. UK, par. 122.

¹⁷⁷ CourEDH, Hatton c. UK, par. 125; CourEDH, Hatton c. UK, par. 126: "Quant aux intérêts économiques faisant contrepois à l'opportunité de restreindre ou de supprimer les vols de nuit pour atteindre les buts susmentionnés, la Cour



question de la valeur immobilière semble avoir bénéficié d'un poids important et aurait pu, en cas de dévaluation des terrains, constituer un facteur déterminant.

"Pour apprécier si l'Etat a ménagé ou non un juste équilibre en l'espèce, la Cour estime devoir prendre aussi en considération les mesures mises en place pour atténuer les effets du bruit généré par les aéronefs d'une manière générale, y compris pendant la nuit. Un certain nombre de ces mesures ont été mentionnées ci-dessus (paragraphe 74). La Cour relève en outre que les requérants ne contestent pas réellement l'affirmation du Gouvernement selon laquelle le bruit nocturne n'a pas d'incidence négative sur les prix de l'immobilier dans les lieux où ils résident. Elle juge par ailleurs raisonnable de prendre en compte, pour déterminer les répercussions d'une politique générale sur des individus domiciliés dans un lieu particulier, la mesure dans laquelle les intéressés ont la possibilité de quitter cet endroit. Lorsqu'un nombre restreint de personnes dans un lieu (2 à 3 % de la population touchée, selon l'étude de 1992 sur le sommeil) pâtissent particulièrement d'une mesure générale, le fait qu'elles peuvent déménager, si elles le choisissent, sans subir de perte financière est un élément de poids dans l'appréciation du caractère globalement raisonnable de la mesure en question."¹⁷⁸

Au plan procédural, la Cour rappelle la nécessité, dans un tel cas de figure de procéder par enquêtes et études de manière à garantir la correcte pondération des intérêts en présence. Il souligne dans ce contexte le contrôle régulier des autorités britanniques de l'adéquation des mesures et le caractère régulier des adaptations prévues¹⁷⁹. La Grande Chambre considère alors que les autorités britanniques n'ont pas excédé la marge d'appréciation qui leur était reconnue dans la mise en œuvre de l'art. 8 CEDH.

"Dans ces conditions, la Cour estime qu'en définitive les autorités n'ont pas dépassé leur marge d'appréciation dans la recherche d'un juste équilibre entre, d'une part, le droit des personnes touchées par la réglementation litigieuse à voir respecter leur vie privée et leur domicile, et, d'autre part, les intérêts concurrents d'autrui et de la société dans son ensemble. Elle ne décèle par ailleurs aucun vice fondamental dans la procédure ayant abouti à l'adoption de la réglementation de 1993 concernant les restrictions aux vols de nuit."¹⁸⁰

Elle revient ainsi sur le raisonnement de la Chambre qui avait elle estimé qu'il y avait en l'espèce violation de l'art. 8 CEDH.

juge raisonnable de présumer que ces vols contribuent, du moins dans une certaine mesure, à l'économie générale. Le Gouvernement a soumis à la Cour des rapports exposant les résultats d'une série d'enquêtes relatives à l'intérêt économique des vols de nuit qui ont été menées tant avant qu'après l'introduction du plan de 1993. Bien que ces documents ne renferment aucune indication précise du coût économique de la suppression de vols de nuit spécifiques, on peut en déduire qu'il existe un lien entre les liaisons aériennes en général et les vols de nuit."

¹⁷⁸ CourEDH, Hatton c. UK, par. 127.

¹⁷⁹ CourEDH, Hatton c. UK, par. 128.

¹⁸⁰ CourEDH, Hatton c. UK, par. 129.



IV CONCLUSIONS

Par ces motifs, les recourants ont l'honneur de conclure à ce qu'il

PLAISE AU TRIBUNAL ADMINISTRATIF FEDERAL

Statuant à la forme :

- Déclarer recevable le présent recours.

Statuant au fond :

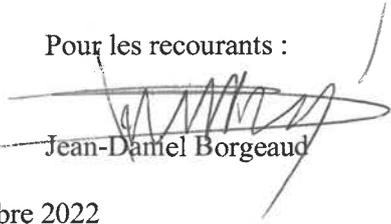
Préalablement :

- Accorder aux recourants un délai au mardi 14 mars 2023 pour déposer un mémoire complémentaire (art. 53 PA), subsidiairement, au moins au jeudi 16 février 2023.

Principalement :

- Annuler la décision rendue le 17 novembre 2022 par le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), publiée dans la Feuille fédérale le 25 novembre 2022, relative à l'Aéroport international de Genève (AIG), portant sur la modification du règlement d'exploitation, l'approbation des plans en vue de la réalisation d'une nouvelle sortie rapide et de l'usage accru des postes de stationnement selon la demande de l'Aéroport ainsi que sur la fixation du bruit admissible.
- Condamner l'Aéroport international de Genève (AIG) et le DETEC en tous les frais judiciaires et dépens de la cause, incluant le défraiement des honoraires de l'avocat soussigné.
- Débouter l'Aéroport international de Genève (AIG) et le DETEC de toute autre conclusion.

Pour les recourants :


Jean-Daniel Borgeaud

ANNEXE(S) : - Décision du DETEC 17 novembre 2022
- Bordereaux de pièces comprenant les procurations signées en faveur de Me Borgeaud

COPIE(S) : /