Volletolen

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
Département fédéral de l'Environnement, des Transports, de l'Energie et de la Communication
Dipartimento federale dell'Ambiente, dei Trasporti, dell'Energia e delle Comunicazioni

UVEK
ETEC
ATEC

Doc. 14

512/209 lep/luj

Recommandée

Berne, le 27 août 1998

Vos plaintes dirigées contre l'Office fédéral de l'aviation civile en rapport avec l'exploitation sur l'aéroport

Madame, Monsieur,

Le 27 novembre 1995, le Mouvement des riverains de l'aéroport déposait une plainte à l'encontre de l'OFAC. Il lui reprochait de garder le silence sur les erreurs de comptage des mouvements répertoriés par la direction de l'aéroport. De plus, il lui reprochait de ne pas faire connaître son préavis relatif à divers points qui seront insérés dans le futur règlement d'exploitation, comme les horaires d'écolage, les jours fériés, la question des manifestations avec sauts en parachutes, le tracé des voltes d'envol, la fixation de la largeur des couloirs et les sanctions.

Le 22 décembre 1995, le département fédéral des transports, des communications et de l'énergie (DFTCE, l'actuel DETEC) a informé le qu'il considérait son courrier comme une plainte à l'autorité de surveillance. Invité à se prononcer sur la plainte, l'OFAC a relevé qu'il n'y avait eu selon lui aucune irrégularité dans le comptage des mouvements. Quant au reproche de laxisme, l'OFAC précise qu'il a diligenté une enquête pour chaque affaire dont il a eu connaissance, qu'il n'a pas l'obligation d'en communiquer les résultats au plaignant. Il rappelle toutefois qu'une volte n'est pas assimilable à un rail et que la direction de l'aéroport participe au travail de sensibilisation des pilotes en vue de faire respecter le tracé de la volte.

Le 28 mai 1996, vous avez déposé une nouvelle plainte à l'encontre de l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC). Vous exposiez en substance que l'OFAC admet à tort la statistique des mouvements de l'Aéroport qui omettrait volontairement de comptabiliser de manière correcte certains mouvements tels ceux des posés-décollés afin de parvenir à un nombre total de mouvements inférieur au seuil de 38'000 mouvements, qui déclencherait l'obligation de modifier le règlement d'exploitation. Une comptabilisation correcte augmenterait le nombre de mouvements de près de 40%, ce qui aurait des conséquences sur la demande de concession en vue de construire la piste en dur, en faussant l'ensemble de l'étude d'impact et les décisions

municipales de soutenir les aménagements proposés pa De plus, vous incriminez les statistiques prises en considération dans l'étude d'impact sur l'environnement (EIE) relative aux nouveaux aménagements qui différeraient des propres statistiques de l'OFAC, ce qui aurait aussi faussé l'EIE. Vous déplorez également le nombre de manifestations avec largages de parachutistes qui ont été autorisées par l'OFAC. Enfin, vous dénoncez l'inertie de l'OFAC devant les déviations de trajectoires et l'absence de publicité du transfert de la volte de 600 m sur l'ouest. Le demande enfin que l'OFAC soit dessaisi de l'instruction des oppositions à la concession de construction pendante.

Le 22 juin 1996, le indiqué au DFTCE qu'il abandonnait sa plainte déposée le 27 novembre 1995 et qu'il désirait que l'instruction se borne à celle déposée le 28 mai 1996.

Le 20 juillet 1996, le demandé l'extension de sa plainte du 28 mai 1996 pour tolérance par l'OFAC de l'utilisation d'une volte occulte située 300 m plus au nord de la volte officielle ouest, qui serait empruntée par la grande majorité des mouvements en direction de l'ouest. De plus, l'OFAC considère, à tort, que la dispersion des trajets s'avère inévitable dans un éventail de 1000 m, selon des mesures radar effectuées à

Le 3 août 1996, l déposait une nouvelle plainte dans laquelle il dénonçait la circulation hors des couloirs tolérée par l'OFAC.

Le 9 août 1996, en réponse aux nombreux courriers d le DFTCE, par l'intermédiaire de son secrétariat général, a informé le qu'il ne saurait instruire de nouvelles plaintes avant de s'être penché sur celles des 28 mai 1996, 20 juillet et 3 août 1996. Le DFTCE a encore indiqué qu'il ne considérait pas les courriers des 1er juillet, 19 juillet, 23 et 25 juillet 1996 comme des plaintes.

La direction de l'aéroport et l'OFAC ont été invités à se prononcer sur les plaintes du xplique que les posés-décollés sont comptabilisés comme un atterrissage, au contraire des remises de gaz qui elles ne sont pas comptabilisées comme un mouvement, car il n'y a pas de pose au sol. Ces remises de gaz s'élèveraient à 7,2% de l'ensemble des mouvements en juillet 1996 et à 5,7% en août 1996. L'OFAC estime que les mouvements sont comptabilisés de la même manière que partout ailleurs. Quant au règlement d'exploitation, un groupe de travail a été constitué au sein de l'OFAC en vue de la révision du règlement en question, à la suite de la construction de la piste en dur. Pour ce qui est des manifestations de parachutisme, l'OFAC fait remarquer qu'il est intervenu à la suite de réclamations du et qu'il a réduit le nombre de journées autorisées de 10 à 5.

Le 3 février 1997, requis du DFTCE qu'il requiert la production des mouvements relevés pa 9 août 1996 afin de les comparer avec le nombre qu'il a relevé lui-même. Le DFTCE a donné suite à cette requête.

Le 11 juin 1997, fait parvenir le décompte de l'ensemble des mouvements relevés le 9 août 1996. a recensé ce jour-là 364 mouvements, sans compter 7 remises de gaz.

Le 12 juin 1997, le faisait parvenir son décompte des mouvements observés le 9 août 1996. Le observé 378 mouvements ce jour-là dont 16 auraient survolé la piste à très basse altitude sans toutefois se poser, mouvements appelés « go around » par le qui a comptabilisé un « go around » comme deux mouvements.

Le a encore transmis divers courriers au DETCE qui avaient tous trait à la problématique de ses plaintes des 28 mai 1996, 20 juillet et 3 août 1996. Ces courriers sont datés du 9 janvier 1997, 3 avril 1997, 2 mai 1997, 11 juillet 1997, 2 août 1997, 1er septembre 1997, 8 septembre 1997, 20 septembre 1997 et 3 novembre 1997.

Le 8 décembre 1997, le a déposé une nouvelle plainte à l'encontre de l'OFAC dans laquelle il lui reproche de faire bénéficier les usagers de l'aéroport de la prolongation du crépuscule civil jusqu'au 25 octobre 1997, alors que le règlement d'exploitation fixe le début de l'hiver au 28 septembre 1997. Le reproche aussi à l'OFAC de ne pas modifier le règlement d'exploitation en conséquence et de ne pas appliquer l'horaire d'été à l'écolage du samedi.

Le encore fait parvenir des courriers en date des 3 janvier 1998, 3 février 1998, 4 mars 1998 et 12 juin 1998 en rapport avec ces plaintes. Invité à se prononcer sur ladite plainte l'OFAC a renvoyé le DETEC aux réponses qu'il a transmises au plaignant. L'OFAC et concluent en demandant de ne pas donner suite à ces plaintes.

Après avoir examiné l'affaire, le DETEC se prononce comme suit :

1. Aux termes de l'article 71 de la loi fédérale sur la procédure administrative (LPA, RS 172.021), toute personne peut dénoncer à l'autorité de surveillance les faits qui appellent dans l'intérêt public une intervention d'office contre une autorité. Selon la pratique constante, l'autorité de surveillance n'intervient que si elle observe un vice particulièrement grave qui se répète ou est susceptible de se répéter de sorte que la situation serait incompatible avec les exigences d'un Etat de droit et avec l'intérêt public si elle était maintenue. De plus, il faut qu'aucun recours ordinaire ou extraordinaire ne soit possible contre l'acte qui a fait l'objet de la plainte et si aucune plainte à une autre autorité n'est possible. Tel est le cas de violations manifestes de règles de droit claires, d'atteintes à des intérêts publics importants, de la violation de règles essentielles de procédure ou d'atteintes manifestes à des intérêts publics ou privés (Knapp, Précis de droit administratif, 4e édition, p.377). Le plaignant n'est pas partie à la procédure.

2. Le plaignant reproche à l'OFAC d'accepter une comptabilisation viciée des mouvements de et de considérer que le seuil de révision du règlement d'exploitation ne serait ainsi pas atteint, alors qu'il le serait depuis longtemps. Le estime qu'il conviendrait de majorer les mouvements retenus par de près de 40% au motif que les posés-décollés ne sont comptabilisés que comme un seul mouvement alors qu'ils devraient valoir deux mouvements.

3. a) Aux termes de l'article 6 du règlement d'exploitation de l'aéroport juillet 1991, la nécessité de réviser le présent règlement d'exploitation ou ses annexes sera examinée dès que le nombre annuel total de mouvements sur l'aéroport atteint ou dépasse 38'000. En l'espèce, le nombre de

mouvements enregistrés ces dernières années par l'OFAC oscille entre 30'958 mouvements en 1993 et 37'947 mouvements en 1994. En 1995, 36'516 mouvements ont été registrés et 34'447 en 1996. Le plaignant prétend que 43'955 mouvements ont été enregistrés par l'OFAC en 1996, ce qui nécessiterait une adaptation du règlement. Or, ce chiffre est fantaisiste. Il résulte de l'addition du nombre de mouvements, égal à 34'447, et de celui du nombre de passages de 9508, ce qui donne un total de 43'955, chiffre qui n'a aucune signification.

b) S'agissant de la fiabilité de ces statistiques et des méthodes de comptage, nous observons que les posés-décollés comptent comme deux mouvements, selon les instructions sur la manière d'établir la statistique d'aérodrome (formulaire 46.13 de l'OFAC) d'août 1992. Le prétend que les posés-décollés sont comptabilisés comme un seul mouvement au lieu de deux. ndique qu'elle comptabilise les posés-décollés au même titre qu'un atterrissage «classique». Le malentendu provient du fait que affirmé comptabiliser un posé-décollé comme un atterrissage sans indiquer expressément qu'il multipliait, comme il l'a fait le 9 août 1996, l'ensemble des atterrissages recensés, donc aussi les posés-décollés, par deux pour obtenir le nombre de mouvements totaux, vu que les avions qui atterrissent ont aussi décollé

La comparaison des chiffres obtenus par les uns et les autres le 9 août 1996 varie entre 364 pour et 378 pour . Toutefois, ce dernier chiffre comporte 16 approches sans décollages avec remise de gaz que le a estimé justifier de compter comme 32 mouvements, contrairement aux instructions de l'OFAC qui relèvent expressément que de telles manœuvres ne sont pas comptabilisées comme mouvements. Si l'on fait abstraction des remises de gaz, le DETEC constate que le ont comptabilisé respectivement 346 et 364 mouvements le 9 août 1996, la différence de 18 mouvements s'expliquant par 18 mouvements d'hélicoptères non recensés par le Hors hélicoptères, les chiffres concordent au mouvement près. Ces chiffres montrent que les posés-décollés sont comptabilisés de la même manière au

Il n'y a donc pas lieu de mettre en doute la statistique de plus, cette manière de comptabiliser les posés-décollés correspond aux instructions de l'OFAC. Il n'est pas inutile de préciser que les aéroports encaissent leurs taxes essentiellement par le biais des taxes d'atterrissage. Ils n'ont donc pas intérêt à ne pas enregistrer les posés-décollés comme des mouvements à part entière.

c) Quant aux approches suivies d'une remise de gaz, elles ne sont pas comptabilisées au titre des mouvements, selon les instructions de l'OFAC relatives à la statistique d'aérodrome. Pourtant, ces manœuvres occasionnent aussi des nuisances sonores, que l'on peut sans autre comparer à celles d'un appareil qui se pose et redécolle aussitôt. Comme le nombre de mouvements est un facteur pris en compte dans la problématique de la lutte contre le bruit, selon le chiffre 6 du règlement d'exploitation, il n'est pas dénué d'intérêt d'ajouter les remises de gaz aux mouvements enregistrés pour mieux cerner la charge sonore occasionnée par l'aéroport et déterminer le seuil au-delà duquel il faut examiner la nécessité de réviser le règlement d'exploitation.

[redacted] évalué, sur demande de l'OFAC, les remises de gaz à 7,2% de tous les mouvements en juillet 1996, et à 5,7% de tous les mouvements en août 1996. Si l'on se réfère à la journée du 9 août 1996, [redacted] comptabilisé 7 remises de gaz, le [redacted] 16. Le 9 août 1996, les remises de gaz représentaient donc 3,8% des mouvements selon [redacted] et 8,8% selon le [redacted] en considérant une remise de gaz comme deux mouvements.

Les vols d'écolage, qui comprennent pour la grande majorité des remises de gaz, se déroulent pour l'essentiel durant la belle saison. Il est donc possible que la journée du 9 août 1996 et les mois de juillet et d'août ne soient pas absolument représentatifs du nombre de remises de gaz, si l'on souhaite extrapoler à l'ensemble de l'année la proportion de remises de gaz au regard de l'ensemble des mouvements obtenus au cours de ces journées et mois d'été. Il paraît correct de considérer que les remises de gaz équivalent à 6% des mouvements annuels. A tout le moins, ce chiffre équivaut vraisemblablement au haut de la fourchette, ce qui permet d'admettre que le nombre total de mouvements avec les remises de gaz ne devrait pas être supérieur à ce chiffre. Si l'on additionne ce chiffre à ceux des mouvements enregistrés, l'on obtient 32'815 mouvements en 1993, 40'224 en 1994, 38'706 en 1995 et 36'514 en 1996.

Sur la base de ces chiffres et d'une vraisemblable augmentation de trafic dans le futur, avec la nouvelle piste en dur, il paraît indiqué d'examiner la nécessité de réviser le règlement d'exploitation. L'OFAC sera invité à entreprendre des démarches en ce sens.

4. Le plaignant reproche au surplus à l'OFAC de s'appuyer sur des statistiques erronées dans la procédure d'octroi de la concession. En substance, le plaignant met en doute la fiabilité de l'étude d'impact sur l'environnement réalisée dans le cadre de la demande de concession en vue de construire la piste en dur. Cette question, et en filigrane le nombre de mouvements pris en considération dans l'étude d'impact, doit être traitée dans le cadre de l'examen de la demande de concession. S'agissant toutefois de la statistique du nombre de mouvements existants, hormis la question des remises de gaz traitée ci-dessus, il n'y a pas d'éléments permettant de mettre en doute la fiabilité des mouvements enregistrés.

5. Un troisième grief soulevé par le plaignant concerne le nombre de manifestations de parachutisme autorisées par l'OFAC, trop important au regard du règlement d'exploitation. Ledit règlement proscrit certes les largages de parachutistes de manière générale, tout en prévoyant de manière exceptionnelle la possibilité d'organiser de telles manœuvres dans le cadre de manifestations aériennes autorisées par la direction de l'aéroport. La direction de l'aéroport entendait autoriser jusqu'à 10 journées de parachutisme par an. L'OFAC a décidé d'abaisser le nombre de ces journées à 5 journées par année. Le plaignant estime que ce nombre est encore trop élevé et n'est pas compatible avec la règle de l'interdiction de principe de ces mouvements.

   Le règlement d'exploitation accorde un certain pouvoir d'appréciation à la direction de l'aéroport, et partant, à son autorité de surveillance qui est l'OFAC. Si 10 journées, qui de surcroît ne sont pas réparties de manière uniforme sur l'année,

paraissent faire fi de la règle générale, le nombre de 5 journées retenu par l'OFAC ne paraît pas insoutenable. Ce nombre montre que l'OFAC entend conférer un caractère exceptionnel à ce type de manifestations. L'OFAC n'a, à tout le moins, pas abusé de son pouvoir d'appréciation. En conséquence, il n'y a aucun fait susceptible d'appeler une intervention contre l'OFAC sur ce point.

6. Le plaignant soulève encore un 4e grief relatif à la trajectoire suivie par les appareils décollant en direction du nord et obliquant vers l'ouest sur la volte dite 1. Les appareils, dans leur grande majorité, ne s'en tiendraient pas au respect du tracé de la volte publiée, mais suivraient une volte occulte située 300 m plus au nord. Les propriétaires y voient une atteinte à leur droit de propriété foncière.

   Il n'existe pas de disposition légale qui délimite de manière précise la largeur du couloir d'une volte. Il est aussi vrai qu'une volte ne peut être comparée à un rail. Différents paramètres propres à l'aviation peuvent influer le degré de précision du suivi d'une volte. On peut citer par exemple la force du vent, la densité de l'air, le degré d'expérience du pilote, les performances intrinsèques de l'appareil... Il n'est pas aisé de fixer une limite absolue au-delà de laquelle la trajectoire doit être considérée comme étant violée. Il faut considérer la situation de cas en cas. Il n'est en effet pas indifférent de dévier de la trajectoire au cours d'une journée sans vent ou lors de rafales de joran. Cependant, l'auteur d'une déviation de plus de 500 m du tracé de la volte devra être présumé coupable d'une violation des procédures d'approche ou de décollage. Dans ces conditions, une déviation de l'ordre de 300 m constatée à maintes reprises par le plaignant doit encore être considérée comme étant dans le domaine du tolérable. Les contrôles du respect des trajectoires, s'ils doivent être menés avec détermination par l'OFAC, ne nécessitent pas l'intervention du DETEC. Il n'y a pas non plus d'atteinte aux droits de propriété des propriétaires. Le Tribunal fédéral a même estimé que les appareils en phase d'approche qui survolaient un bien-fonds à moins de 150 m n'empiétaient pas sur le droit de propriété des propriétaires fonciers (ATF 103 II 96). L'arrêt précité n'est d'aucun secours pour les plaignants, vu qu'il était question dans cet arrêt de survols qui ne peuvent être comparés avec ceux dont il est question ici vu qu'une construction de 12,45 m était susceptible de gêner le trafic aérien.

7. Le plaignant soulève encore la question de la légalité du déplacement vers l'ouest de la volte des 2600 pieds. Il est vrai que la volte a été déplacée, non de 600 m comme le soutient le plaignant, mais de 300 m le 7 avril 1988. Ladite modification a été publiée dans la Publication d'information aéronautique (AIP). Cette modification, de très faible portée, a été réalisée dans le but d'augmenter encore la sécurité aérienne et de diminuer les nuisances touchant les zones résidentielles situées dans un axe situé au nord de la Vu sa portée restreinte, cette modification n'a pas été communiquée à l'ensemble des riverains. A juste titre. L'article 11, 5e alinéa de l'ordonnance du 23 novembre 1994 sur l'infrastructure aéronautique (OSIA, RS 748.131.1) dispose que les offices intéressés, les cantons et, par l'intermédiaire de ces derniers, les communes ne seront consultés que pour les modifications ayant des effets importants sur l'exposition au bruit. Cette disposition n'était pas en vigueur à l'époque de la modification. L'eût-elle été que le résultat n'aurait pas été différent, ce déplacement de la volte de 300 m en direction

de l'ouest ne pouvant être considéré comme une modification ayant des effets importants sur l'exposition au bruit.

8. Le plaignant a aussi demandé que l'OFAC soit dessaisi de l'instruction du dossier de construction de la piste en dur, vu son manque d'objectivité et son parti-pris en faveur de l'aviation privée, au profit d'une autorité «neutre». Ces considérations appartiennent au plaignant. L'examen des actes de l'autorité intimée ne contient pas d'éléments concrets nous conduisant à devoir douter de son objectivité. Il n'y a aucunement lieu de le dessaisir de ce dossier. Par ailleurs, l'OFAC n'a délégué aucune de ses tâches à [redacted] Il est cependant vrai que la statistique des comptages est tenue par [redacted] qui la transmet à l'OFAC. C'est là l'une des tâches d'un exploitant. Il ne s'agit nullement d'une tâche déléguée par l'autorité de surveillance. Ce grief n'appelle donc aucune intervention de notre part.

9. Enfin, le plaignant se plaint des horaires d'ouverture de l'aéroport consécutivement à la prolongation de l'horaire d'été jusqu'au 25 octobre 1997, en lieu et place du dernier dimanche de septembre, comme les années précédentes. Il reproche ainsi à l'OFAC de ne pas modifier le règlement d'exploitation en l'adaptant au rallongement du crépuscule civil. De plus, l'OFAC devrait adapter les horaires des tours de piste du mois d'octobre à ceux valables l'été, réduits de deux heures en comparaison de ceux valables d'octobre à mars, en raison du rallongement de l'heure d'été.

De fait, le crépuscule civil a été rallongé d'une heure entre fin septembre et fin octobre 1997. C'est la conséquence du rallongement de l'heure d'été, décision prise à l'échelle européenne. Il est vrai que cette décision profite aux usagers de l'aéroport qui ont ainsi l'autorisation de voler jusqu'à une heure plus tardive au cours du mois d'octobre qu'auparavant. La fixation du crépuscule civil est une limite prise prioritairement dans un souci de sécurité aérienne, l'aéroport [redacted] n'étant pas ouvert au trafic nocturne (cf. annexe 1 au règlement d'exploitation). L'OFAC n'est, en vertu d'aucun texte de loi, tenu de restreindre les horaires d'ouverture de l'aéroport en raison du rallongement de l'heure d'été. Ce rallongement est une conséquence directe du rallongement de l'heure d'été. Il n'appelle aucune intervention de l'OFAC. On peut aussi remarquer que l'aéroport ne sera pas ouvert plus longtemps que durant les mois ayant déjà connu auparavant l'heure d'été, soit de mars à septembre. La tranquillité des riverains, intérêt légitime s'il en est, ne commande nullement de restreindre les heures d'ouverture d'un aéroport plus fortement en octobre qu'au cours de l'été. Le règlement d'exploitation, d'ailleurs, ne mentionne que la notion de crépuscule civil. Il n'y a pas motif à intervenir à l'encontre de l'OFAC sur le point.

Quant aux tours de pistes, il apparaît effectivement, de par la période choisie, que le règlement entendait appliquer un règlement plus restrictif à la période d'été qu'à celle d'hiver. Cependant, la seule modification de l'heure d'été ne modifie elle-même nullement le règlement d'exploitation et les horaires des tours de piste du mois d'octobre. Cette modification ne requiert en elle-même aucune modification du règlement d'exploitation. Bien entendu, il serait envisageable de modifier le règlement d'exploitation pour tenir compte de ce rallongement, de fait, de la période d'été. Toutefois, l'absence de modification du règlement ne saurait être reprochée à l'OFAC. Ce n'est pas parce qu'une modification du règlement pourrait être prise, en

vue de se conformer à la situation prévalant lors de l'adoption du règlement, qu'elle en devient obligatoire et que l'absence d'intervention équivaudrait à une situation incompatible avec les exigences d'un Etat de droit et avec l'intérêt public. La plainte n'appelle en conséquence aucune intervention contre l'OFAC sur ce point.

Nous avons jugé utile d'incorporer à l'examen des plaintes des 28 mai 1996, 19 juillet 1996 et 3 août 1996, complétées par maints courriers complémentaires, l'examen de celle relative aux horaires d'ouverture de l'aéroport déposée le 8 décembre 1997.

En résumé, l'OFAC sera invité à examiner la nécessité d'une révision du règlement d'exploitation et de ses annexes eu égard à l'augmentation vérifiée du trafic sur l'aéroport [redacted] qui atteint ou dépasse le nombre de 38'000 mouvements. Pour le surplus, les plaintes n'appellent aucune intervention de notre part.

En application de l'article 49 de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration du 21 mars 1997 (RO 1997 2022), le chef du département, Monsieur le Conseiller fédéral [redacted] a délégué la signature de certaines décisions au secrétaire général ou à son suppléant. Les fonctionnaires auxquels la signature a été déléguée signent au nom du chef du département.

Veuillez agréer, Madame, Monsieur, l'expression de notre considération distinguée.

Département fédéral de l'Environnement,
des Transports, de l'Energie et de la Communication
Le secrétaire général suppléant

Autres notifications

Sous pli recommandé

Sous pli simple

Office fédéral de l'aviation civile, Maulbeerstrasse 9, 3003 Berne