

Genève, le [...]

Office fédéral de l'aviation civile
Section Plan sectoriel et
installations
3003 Berne

Concerne : Aéroport de Genève – Enquête publique portant sur : Procédure de modification du règlement d'exploitation avec instauration de quotas et Procédure d'approbation des plans pour la construction d'une nouvelle sortie rapide de piste et l'utilisation densifiée des postes de stationnement avec Fixation du nouveau bruit admissible - OPPOSITION

Madame, Monsieur,

Dans le cadre de l'enquête publique se déroulant du 18 septembre au 17 octobre 2019, la commune de [...] forme opposition à l'adoption des documents cités en titre. Les motifs de notre opposition font l'objet de l'argumentaire ci-après.

1. Fixation du bruit admissible – bruit du trafic aérien selon l'annexe 5 OPB

Au sens de l'art. 11 al. 2 LPE, il est prescrit que « *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* ».

Aussi, « *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 incommodantes* » (art. 11 al. 3 LPE). Dans les circonstances actuelles, le concept de nuisances doit être étendu au rôle concret que joue l'augmentation du trafic aérien dans la menace globale pour la planète au regard du réchauffement climatique.

Ce qui précède est d'ailleurs précisé et concrétisé, pour l'exposition au bruit des aéroports civils, dans l'annexe 5 OPB.

En l'espèce, selon les différents documents consultés, le scénario sur lequel est basé la courbe à moyen terme 2022 table sur une hypothèse de 206'807 mouvements. Il est considéré que les mouvements les plus pénalisants pour respecter la courbe de bruit à moyen terme inscrite dans la fiche PSIA, sont les mouvements de décollage après 22h00. C'est pourquoi plusieurs mesures opérationnelles (notamment système de quotas) sont prévues pour diminuer les décollages retardés.

Cela étant, la pièce 09 « Scénario du calcul du bruit du trafic aérien », montre que **l'effort consenti reste modeste** par rapport à l'ampleur du problème. 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, nous relevons que 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.

Un autre facteur qui rend cette courbe inacceptable est le fait qu'elle prenne en compte la levée des contraintes d'utilisation des postes de stationnement 14 à 19 devant l'aile Est (levée de la charge 2.2, décision du 28 septembre 2016). En effet, cette charge résulte de la négociation entre l'AIG et diverses associations qui s'étaient opposées à la réalisation de l'aile Est et qui avaient accepté de retirer leur opposition moyennant l'inscription de cette charge. L'Aile Est n'est toutefois même pas encore en service, qu'il est annoncé que « *les charges de trafic et par voie de conséquence les besoins en postes de stationnement avions continuent d'augmenter année en année* » et que par conséquent l'utilisation de ces places de stationnement est indispensable « *pour permettre d'accueillir le trafic dans les années à venir* ».

Un tel procédé bafoue les processus démocratiques de négociation et jette un sérieux discrédit sur l'AIG et l'OFAC et dans la crédibilité des engagements que ces instances prennent. Comment croire qu'en 2016, l'AIG et l'OFAC ne savaient pas que ces places seraient nécessaires ? Leur accord à accepter la charge n'était donc qu'une manœuvre dilatoire pour que les associations retirent leur opposition.

Nous nous opposons formellement au retrait des charges figurant dans l'autorisation relative à l'aile Est et demandons en conséquence que la courbe du bruit admissible tienne compte de cette capacité limitée à stationner les avions.

2. Système de quotas

Afin d'une part de respecter la courbe à moyen terme 2022 et d'autre part, de tendre vers la courbe cible 2030, l'AIG propose l'instauration d'un système de quotas. Ce système est basé sur l'octroi aux compagnies aériennes de la possibilité de disposer d'un certain volume de bruit pour gérer les décollages en retard, après 22h00. Ce volume tient compte du nombre de mouvements attribué à chaque compagnie et du type d'avion (classe de bruit).

La pièce 06 « Système de quotas » précise en page 6, que « *en principe, si les opérateurs d'aéronefs volent selon l'horaire planifié, ils n'auront pas besoin d'utiliser des quotas bruit étant donné qu'il y pas de vols planifiés au départ après 22h00 – sous réserve d'éventuels vols long-courriers* ». Par ailleurs, les opérateurs disposant d'un quota et souhaitant opérer après 22h00,

devront effectuer une demande à Genève Aéroport pour une autorisation préalable. Celle-ci sera automatiquement accordée par le biais d'un outil informatique. Si l'opérateur ne dispose plus de quotas, « *l'opérateur ne pourra opérer le vol que moyennant le paiement d'une redevance incitative fortement progressive* ».

Ce système soulève les observations suivantes :

- Comme nous l'avons déjà relevé, sur le principe, il ne nous paraît pas admissible que le système de quotas entérine plus de 1'500 décollages après 22h00.
- L'octroi automatique d'une autorisation d'opérer lorsqu'on dispose de quotas n'est en aucun cas un instrument ni incitatif et encore moins dissuasif pour limiter les décollages en retard.
- Après usage de la totalité des quotas, la redevance qui sera perçue est décrite comme « incitative ». Nous estimons que la redevance devrait être **dissuasive**, doutant que la seule incitation soit suffisante. Notre scepticisme est d'autant plus grand, qu'il est mentionné en page 11, que le montant de la redevance sera déterminé **en accord avec les compagnies aériennes**. Il n'est pas hasardeux de penser que les compagnies ne seront pas d'accord d'accepter une redevance trop élevée. Le document de l'AIG d'ailleurs entrevoit cette possibilité, puisqu'il est mentionné que « *si un accord n'est pas trouvé avec les compagnies aériennes sur les montants de redevance en adéquation avec le but poursuivi (...), l'exploitant devra mettre en œuvre d'autres mesures plus restrictives afin de se conformer au cadre réglementaire* ».
- Le système informatique qui va gérer les quotas n'existe pas encore et doit être développé ou acquis. La description de ce système informatique (p. 11 et 12) introduit une ambiguïté dans le discours, puisqu'il mentionne qu'il sera notifié à Genève Aéroport « *dès qu'un opérateur n'a plus de quotas disponibles et qu'un vol doit alors être stoppé* ». Or, ces vols ne seront pas stoppés. Ils pourront être opérés moyennant acquittement d'une redevance. La formulation est donc incorrecte et prête à confusion.
- Enfin, nous relevons que des mesures ont déjà été prises pour limiter le nombre de vols décollant après 22h00, par un ajustement de la capacité disponible qui a été limitée à 15 départs sur une période de 40 minutes (21h00 – 21h40). Les documents soumis en enquête publique ne mentionnent toutefois aucun bilan de cette mesure. Son (in)efficacité aurait mérité d'être documentée. En effet, il apparaît que malgré la mesure, le nombre de vols décollant en retard est resté conséquent. En 2017 : 1'499 vols au départ ont été opérés entre 22h00 et 22h59 et 306 vols au départ ont été opérés entre 23h00 et 23h59.
- En tout état de cause, 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.

3. Procédure CRINEN I – route KONIL

La pièce 01 « Procédure CRINEN » se réfère à la fiche PSIA qui mentionne qu' « *une analyse de la fermeture de la route KONIL « courte », à partir de 22h00 devra avoir lieu. Elle sera effectuée par le biais des instances transfrontalières qui prendront en compte les conséquences d'une fermeture pour toutes les parties prenantes. Une fermeture progressive sera envisagée avec, pour une première étape, une fermeture dès 22h30* ». Il est ainsi considéré que « *la thématique de la*

fermeture KONIL durant la période nocturne bénéficie ainsi d'un mécanisme de concertation particulier dûment agréé. Cet aspect échappe dès lors à la coordination des autres aspects de la procédure CRINEN I dans le cadre de la présente procédure ».

Ce renvoi de la thématique KONIL n'est pas acceptable. Le principe de coordination mis en avant pour les autres thématiques n'est ici pas respecté. En effet, la fermeture de la route KONIL a un impact sur la capacité de l'aéroport et donc sur la courbe de bruit. De plus cette procédure devra être acceptée par l'OFAC et devrait également être inscrite dans le règlement d'exploitation et doit donc être coordonnée avec les autres mesures. Cette exclusion est d'autant moins acceptable que la demande de la fermeture de la route KONIL pendant la période nocturne date de 2006 et que, sur le principe, l'AIG et Skyguide se sont déjà prononcés favorablement à cette mesure. Il est donc inique de la renvoyer à d'autres instances, sans aucun délai contraignant quant à sa mise en œuvre.

À l'évidence, la problématique est connue depuis le dépôt des recours des communes en été 2001 ! L'OFAC a suspendu cet examen en 2012 indiquant que cela devait être réglé dans le cadre de l'établissement de la fiche du PSIA. Or, malgré l'écoulement de 17 années, il semble que rien de concret n'ait été entrepris et que la seule décision prise formellement dans la procédure était de maintenir sa suspension sur ce point. Même si les communes n'ont pas formellement la possibilité de se fonder en tant que Corporation de droit public sur les droits fondamentaux de la Convention européenne des droits de l'homme, il n'empêche qu'elles ont pour mission de protéger leurs populations, composées pour certaines de personnes ayant également recouru. Le comportement des instances aéronautiques relève du déni de justice en application de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, ce que les instances judiciaires ne manqueront pas d'examiner dans le cadre des recours individuels.

4. Coordination des procédures

La coordination est une exigence légale fixée dans diverses lois, notamment l'article 27c OSIA.

Conformément à la disposition précitée, « lorsque les aspects opérationnels de l'aérodrome sont touchés par un projet de construction, ils doivent également faire l'objet d'un examen dans la procédure d'approbation des plans. Dans la mesure où il apparaît qu'une installation faisant l'objet d'une demande d'approbation des plans ne peut être utilisée judicieusement que si le règlement d'exploitation est modifié, la procédure relative à ce dernier doit être coordonnée avec celle d'approbation des plans ».

Sur de nombreux sujets nous estimons que la coordination énoncée dans les documents relève uniquement du discours déclamatoire et que la coordination n'a pas été réellement effectuée. Cela est particulièrement flagrant pour ce qui relève de la mobilité générée par le développement de l'AIG.

De manière très lacunaire, le rapport d'impact (pièce 14) ne fait que relayer les objectifs énoncés dans la fiche du PSIA, soit le report modal des passagers et employés vers les

transports publics, via la réalisation de différentes infrastructures de transport (prolongement tram, modification accès autoroute, etc.). Les objectifs sont certes louables, mais on ne peut pas considérer que cette liste de bonnes intentions suffise à assurer la coordination entre le développement de la plateforme aéroportuaire et la mobilité générée dans le périmètre. Cela d'autant plus que si on se réfère aux études qui ont accompagné l'établissement de la fiche PSIA (notamment « Mobilité 2030 du secteur aéroportuaire. Estimation de la demande et dimensionnement des infrastructures de transport – Synthèse de l'étude réalisée par Citec et méthodologie pour l'élaboration d'un plan d'action – juin 2016), il apparaît clairement que malgré toutes les mesures envisagées, l'offre future ne sera pas en mesure d'éviter la saturation des réseaux (saturation au demeurant déjà effective actuellement et pénalisant fortement le fonctionnement des communes riveraines et de l'agglomération, tant pour les entreprises que pour les habitants). A quoi s'ajoute le fait que certaines mesures lourdes, ne sont actuellement pas garanties (absence de garantie de financement) et que leur mise en œuvre pourrait ainsi être reportée à un horizon lointain.

Le principe de coordination exige que les interactions entre les projets soient évaluées permettant ainsi à chacun d'être réalisé, sans porter préjudice aux autres. Il ne suffit pas de mentionner des études pour conclure que la coordination a été effectuée. Il faut que la synchronisation des mesures d'accompagnement et que les effets cumulés des projets aient été pris en compte et assurent le respect des dispositions légales. A ce stade, rien n'assure que cela ait été fait.

5. Proportionnalité et pesée d'intérêts

Les principes de proportionnalité et de pesée d'intérêts sont des principes cardinaux de l'aménagement du territoire. Ainsi, le principe de proportionnalité commande que les moyens mis en œuvre par l'administration restent toujours dans un rapport raisonnable avec l'intérêt public poursuivi¹.

S'agissant de la pesée des intérêts, lorsque plusieurs intérêts s'opposent, la jurisprudence exige une pesée globale de tous les intérêts pertinents dans une procédure coordonnée².

Concernant, le PSIA, il est indiqué que celui-ci « *fixe de manière contraignante pour les autorités les objectifs et exigences relatifs à l'infrastructure de l'aviation civile suisse. Les concessionnaires des aéroports et les exploitants des installations de navigation aérienne doivent adapter leur planification aux objectifs et exigences du PSIA* » (art. 3a al. 1 OSIA).

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 (art. 3a al. 2 OSIA).

¹ Thierry Tanquerel, Manuel de droit administratif, 2^e éd., 2018, N. 550 et références mentionnées.

² Thierry Tanquerel, Manuel de droit administratif, 2^e éd., 2018, N. 548 et références mentionnées.

Les documents soumis à l'enquête publique y font régulièrement référence, notamment dans la pièce 12 « Proportionnalité des mesures opérationnelles » qui cherche à démontrer que les mesures opérationnelles envisagées « *constituent un moyen proportionnel d'atteindre l'objectif fixé et respectent le principe de l'égalité de traitement* ».

Le caractère lacunaire de la pesée d'intérêts est développé ci-dessous.

- La fiche PSIA et les mesures opérationnelles de sa mise en œuvre postulent la poursuite du développement de l'aéroport, conformément à la politique aéronautique suisse. Toutefois, tant la politique aéronautique suisse (2016) que la partie conceptuelle du PSIA relèvent que la saturation des aéroports de Genève et Zürich est déjà en partie effective actuellement et va encore s'aggraver : « *... aux heures de pointe, les aéroports de Genève et de Zürich n'arrivent plus aujourd'hui à répondre à la demande de créneaux horaires. A partir de 2030, il ne sera plus possible d'insérer des nouvelles liaisons, même en dehors des heures d'atterrissage et de décollage les plus demandées. La saturation des capacités se fait d'ores et déjà ressentir à Zürich et à Genève sur la ponctualité des vols* » (p. 52 de la politique aéronautique suisse). Deux ans plus tard, la partie conceptuelle du PSIA (2018) confirmait ces propos : « *Le LUPPO se prononce certes pour que le développement suive la demande, notamment la demande de trafic aérien public. Au-delà du cadre réglementaire en vigueur, il n'indique cependant aucune piste ou démarche concrètes pour affronter la saturation des capacités qui menace les aéroports nationaux.* » (p. 46). Il ressort ainsi clairement des documents mêmes de la Confédération, que le développement aéroportuaire, posé comme un postulat ne pouvant être remis en question, n'est pas viable à court-moyen terme. Concilier le développement économique régional et national avec les exigences de la protection de l'environnement et de l'aménagement du territoire pourrait se faire en fixant des priorités quant aux types de vols opérant sur les plateformes nationales. L'intérêt économique de tous les vols n'est en effet pas équivalent. Permettre à des foules de passer le week-end dans différentes capitales européennes pour un prix inférieur à celui d'un billet de train relève principalement de l'intérêt privé des opérateurs, mais a très peu de retombées économiques positives pour la région.
- A la lumière de ces éléments on peut également relever une absence de pesée d'intérêts par rapport à la politique climatique de la Confédération et du canton de Genève. En effet, le développement de l'activité aéroportuaire telle qu'envisagée, réduit à néant les efforts entrepris par les communes et le canton pour réduire les gaz à effet de serre. L'AIG sera un des principaux contributeurs à l'émission de gaz à effet de serre³ (GES).
- Malgré l'énoncé dans la pièce 01 « Procédure CRINEN » que « *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

³ Selon le plan climat cantonal, le secteur mobilité représente 41% des émissions de GES du canton. En raison de la dimension régionale de l'aéroport international de Genève, les déplacements des résidents et des visiteurs en avion comptent pour près de 70% des émissions du secteur mobilité et de 23% du bilan carbone.

compte et cela malgré la demande explicite du canton de Genève, exprimée dans le protocole de coordination. En effet, l'État de Genève, en collaboration avec l'ATCR-AIG 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.

- Il est d'autant plus inacceptable d'affirmer que la santé des habitants a été prise en compte lorsqu'on se réfère aux cartes illustrant la modélisation de la pollution de l'air, figurant dans la pièce 15 « Modélisation des immissions 2022 dans la zone aéroportuaire ». En effet, bien que pour le NO₂, l'évolution générale soit à la baisse, il n'en demeure pas moins que sur un très large périmètre autour de l'aéroport, les valeurs limite fixées dans l'OPair ne sont de loin pas respectées. La situation est bien plus inquiétante pour les PM10, dont on constate une augmentation des charges (+ 0,5 à + 1 µg/m³) et une étendue territoriale élargie, particulièrement dans le secteur de Cointrin. La façade sud de l'aéroport continuera ainsi à être un des secteurs les plus pollués du canton, alors que c'est là où un très fort développement urbain est prévu par les autorités cantonales. Le programme cantonal « Façade Sud de l'aéroport » prévoit en effet près de 500'000 m² de SBP d'activités, directement contre l'aéroport. Quant au grand projet Vernier, Meyrin, Aéroport, ce sont encore 2'500 logements potentiels qui sont prévus, là où la concentration de PM10 est la plus élevée. Ainsi, en totale contradiction avec les dispositions légales qui stipulent que « l'Etat et les communes tiennent compte de la santé dans la définition et la réalisation de leurs tâches et soutiennent l'aménagement de conditions de vie favorables à la santé » (article 4, al. 1 de la loi sur la santé – K 1 03), il est prévu que des milliers d'habitants et d'actifs soient exposés de manière chronique à des doses de pollution extrêmement néfastes pour leur santé.
- Enfin, concernant la proportionnalité des mesures, celle-ci est affirmée, mais en aucun cas n'est démontrée. Nous relevons certes que l'AIG consent à des efforts pour diminuer les nuisances. Ceux-ci portent toutefois principalement sur le respect des horaires pour les vols retardés après 22h00. Effort qui est d'ailleurs reporté sur les compagnies aériennes. Toutes les autres mesures opérationnelles faisant l'objet de la présente procédure, consistent dans l'amélioration des infrastructures (sortie rapide piste 04, augmentation de la capacité de stationnement, non remise en question de la suppression de la route KONIL après 22h00). Comme nous l'avons relevé au point 1 de notre argumentaire, l'effort de diminution des retards paraît bien modeste au regard de l'importance des nuisances. Sans compter que la mise en œuvre des quotas aboutisse effectivement, puisque dépendante de la négociation avec les compagnies aériennes.
- En tout état de cause, les efforts démontrés par l'AIG, s'agissant notamment du trafic nocturne, ainsi que du caractère exceptionnel des vols commerciaux en période de couvre-feu, ne peuvent en aucun cas constituer des mesures suffisantes dans l'examen de la proportionnalité si l'on doit suivre les principes dégagés par le jugement de la CRINEN du 23 mars 2006 cité ci-dessus.

6. Conclusion

Compte tenu du fait que :

- La courbe de bruit moyen terme 2022 entérine un nombre très important de mouvements pendant la période nocturne ;
- Cette courbe ne tient compte que des décollages, alors que les atterrissages, bien plus nombreux, représentent également une source de nuisances importantes pour l'environnement et la santé des riverains ;
- Cette courbe prend en compte la levée des charges liée au stationnement des aéronefs devant l'aile Est ;
- La levée des charges liée au stationnement des aéronefs constitue un déni démocratique, cette charge résultant d'un accord datant de 2016 entre l'AIG, l'OFAC et diverses associations ;
- Le système de quotas ne donne aujourd'hui aucune garantie quant à son opérationnalité et à son efficacité en termes dissuasifs ;
- La suppression de la route KONIL après 22h00 a été exclue de la présente procédure, ne permettant pas une coordination telle qu'exigée par la loi ;
- L'exclusion de la thématique KONIL est d'autant plus inacceptable que les principales parties intéressées (AIG et Skyguide) s'étaient déjà prononcé favorablement, que la demande date de 2006 et qu'elle est renvoyée à un horizon non défini ;
- La coordination entre le développement de la plateforme aéroportuaire et son accessibilité terrestre n'a pas été effectuée et ne permet pas aujourd'hui de garantir que chaque projet puisse effectivement se développer sans porter préjudice aux autres ;
- La pesée d'intérêts est lacunaire parce que notamment :
 - il est postulé un développement qui n'est non seulement pas possible compte tenu de la saturation des aéroports (et plus généralement du ciel européen), mais qui n'est pas non plus souhaitable au regard d'autres politiques publiques, notamment climatiques, environnementales et sanitaires ;
 - elle n'est tout simplement pas faite s'agissant la trajectoire KONIL, constituant un déni de justice ;
 - l'AIG ne démontre pas en quoi des mesures plus contraignantes dans la limitation des vols nocturnes, qui doivent rester exceptionnels, seraient économiquement insupportable ;
 - l'AIG ne démontre pas en quoi des mesures autres que de simplement satisfaire à la demande ont été prises pour satisfaire aux objectifs prioritaires et urgents en vue de lutter contre le réchauffement climatique ;
 - il n'est pas tenu compte des projets de développement urbain qui vont exposer de manière chronique, des milliers de personnes à vivre et travailler dans un air particulièrement pollué.

La commune de [...], en date du [...] forme opposition aux documents mis à l'enquête publique.