Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Cour I
A-3283/2012, A-3441/2012

Arrêt du 17 décembre 2015

Composition

Claudia Pasqualetto Péquignot (présidente du collège),
Kathrin Dietrich, Jérôme Candrian, juges,
Sara Friedli, greffière.

Parties

1. **A.**_____,
2. **B.**_____,
3. **C.**_____,
4. **D.**_____,

recourants,

contre

Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports DDPS,
Territoire et Environnement, 3003 Bern,
autorité inférieure.

Objet

Approbation du règlement d'exploitation militaire et octroi d'allégements au sens de l'article 14 OPB.

Faits :

A.
En 1995, Les Forces aériennes (ci-après : les FA) ont fait établir un cadastre d'exposition au bruit pour l'aérodrome militaire de Payerne. En 1999, constatant un dépassement des valeurs limite d'immission (ci-après : VLI), les FA ont élaboré un concept de protection phonique assorti d'une demande d'allégements.

Par décision du 24 janvier 2002, dans la mesure où il n'était pas établi à satisfaction que la réduction du nombre de mouvements d'avions entraverait de manière excessive l'exploitation de l'aérodrome par les FA, le Département fédéral de la défense de la protection de la population et des sports (ci-après : DDPS) a rejeté la demande d'allégements tout en ordonnant des mesures d'isolation acoustique, notamment le remplacement des fenêtres par les propriétaires dans certains périmètres touchés par des dépassements des VLI.

B.
Suite au nouveau concept de stationnement des FA arrêté le 1er juin 2005, une procédure de révision du plan sectoriel militaire (ci-après : PSM) a été ouverte; un nouveau cadastre de bruit a alors été établi en tenant compte de la planification nouvellement définie. Une zone avec limitation d'obstacles a également été arrêtée.

Le 7 décembre 2007, le Conseil fédéral a adopté la feuille de coordination du PSM pour la base aérienne militaire de Payerne (fiche n° 22.31). Le 17 décembre 2014, le Conseil fédéral a adopté la nouvelle fiche du plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique (ci-après : PSIA) (partie IIIC/10e série – Installation : Payerne – Réseau partiel : Aérodrome militaire avec utilisation civile) pour la (future) utilisation civile dudit aérodrome. La nouvelle fiche du PSM prévoit un nombre total de 18'250 mouvements militaires et se réfère au calcul du bruit des aéronefs du 12 juillet 2007. Le nombre de mouvements se répartit entre 11'500 mouvements de jets, 2'400 d'avions à hélice et 4'700 d'hélicoptères. La nouvelle fiche de coordination PSM ne fixe en revanche plus les heures d'exploitation mais indique que "[…] *l'horaire de vol futur ainsi que l'utilisation des drones sur l'aérodrome seront discutés au sein du groupe de contact avant qu'ils ne fassent l'objet d'une mise à l'enquête publique dans le cadre de la procédure d'approbation du règlement d'exploitation militaire* […]".

C.
Par requête du 8 février 2011, les FA ont soumis pour approbation au Secrétariat général du DDPS un projet de règlement d'exploitation militaire ainsi qu'une demande d'octroi d'allégements, actes accompagnés d'une étude d'impact sur l'environnement (ci-après : EIE). Ledit règlement fixe le détail des horaires de vols et les conditions-cadre du service de vol.

D.
Une nouvelle version du cadastre de bruit du 21 février 2011 – qui fait également partie intégrante du dossier – a également été élaborée.

E.
En date du 21 février 2011, le DDPS a ouvert la procédure de consultation auprès des services et offices concernés.

F.
Le projet a été mis à l'enquête publique du 1er au 31 mars 2011 dans les communes concernées. De nombreuses oppositions, avec ou sans demande d'indemnisation, ont été soulevées notamment par A._____, domicilié […], ainsi que par B._____, C._____ et D._____, tous les trois alors domiciliés […].

G.
Par décision du 1er juin 2012, le DDPS, en tant qu'autorité d'approbation, a approuvé le règlement d'exploitation militaire, rejetant les oppositions de A._____ et de la famille B._____, C._____ et D._____. Les allégements demandés ont été accordés moyennant des charges imposées aux FA s'agissant de la mise en œuvre et du suivi des mesures destinées à réduire les nuisances sonores. Il a en outre statué que les immissions de bruit admissibles sont celles fixées dans le cadastre de bruit du 21 février 2011 et ordonné également les mesures d'isolation acoustique pour les bâtiments situés dans un périmètre déterminé. Par la même occasion, toute demande d'indemnité pour expropriation a été transmise à la Commission fédérale d'estimation compétente (ci-après : CFE).

H.
Par courrier du 18 juin 2011, A._____ (ci-après : le recourant 1) a interjeté recours contre ladite décision d'approbation. En substance, le recourant 1 conteste l'horaire des vols militaires – en particulier, l'horaire des vols de nuit – fixé par le règlement d'exploitation, le bruit engendré par l'exploitation de l'aérodrome militaire, ainsi que les 110'000 mouvements

d'avions de combat à réaction, fixés – selon lui – sans tenir compte des riverains. Dans son recours, il demande ce qui suit : (1) que le nombre de mouvements des avions de combats à réaction diminue considérablement (maximum 33% des vols en Suisse); (2) que les horaires des vols de nuit suivent les vols réguliers et finissent à 20h30 pour les mois de mars et d'octobre, à 20h00 pour les mois de février et de novembre, à 19h30 pour les mois de décembre et janvier; (3) que les bâtiments des villages de X._____ et de Y._____ soient équipés d'isolation acoustique aux frais de la Confédération; (4) que son dossier soit transmis à la CFE; (5) que tous les propriétaires des villages de Y._____ et de X._____ puissent avoir une indemnisation.

I.
Le 26 juin 2012, par un courrier commun, B._____ (ci-après : recourant 2), C._____ (ci-après : recourant 3) et D._____ (ci-après : recourante 4) ont également interjeté recours contre ladite décision d'approbation. En substance, les recourants contestent la validité du cadastre de bruit et se plaignent de ce que l'autorité d'approbation n'ait pas procédé aux "*mesures d'instruction*" requises par rapport aux dommages causés par les avions et les hélicoptères à leur exploitation agricole (pas de survols d'hélicoptères à basse altitude lors des travaux agricoles, demande d'inspection locale et d'indemnisation, etc.). Ils maintiennent leur demande de dédommagements annuels en argent pour aggravations des conditions d'exploitation, déjà formulée devant l'autorité inférieure, en revendiquant le droit à connaître la somme des indemnités avant que cette dernière n'exproprie leurs droits de voisinage.

J.
Par ordonnance du 29 novembre 2012, la procédure a été suspendue et les procédures du recourant 1 (A-3283/2012) et des recourants 2 à 4 (A-3441/2012) ont été jointes à la procédure de recours parallèle menée par la Commune de Z._____ (A-3509/2012).

K.
Par courrier du 29 mai 2013, les recourants 2 à 4 ont informé le Tribunal de céans d'avoir effectué plusieurs mesures de hauteur de vol et de bruit des aéronefs, dénonçant plusieurs cas concrets où les altitudes minimales de vol n'auraient pas été respectées par des hélicoptères militaires.

L.
Par ordonnance du 15 mai 2014, suite au retrait du recours par la Commune de Z._____, la procédure menée par cette dernière a été

disjointe (A-3509/2012). Dans la même ordonnance, la suspension de la présente procédure a été levée.

M.
Par écriture du 13 juin 2014, l'autorité inférieure a transmis le dossier de la cause et a renoncé à prendre position sur les recours en renvoyant à la décision entreprise.

N.
Invité à se prononcer par le Tribunal de céans, le 27 août 2014, l'Office fédéral de l'environnement (ci-après : OFEV) a déposé une prise de position sur le recours. En résumé, l'OFEV constate que la décision attaquée ne viole pas le droit fédéral sur la protection de l'environnement.

O.
En date du 23 septembre 2014, le recourant 1 a déposé ses observations finales, il maintient ses conclusions. Les recourants 2 à 4 n'ont pas fait parvenir d'observations finales.

P.
Les autres faits déterminants seront évoqués, en tant que besoin, dans les considérants en droit qui suivent.

Droit :

1.
1.1 Sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 LTAF, le Tribunal administratif fédéral connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 PA prises par les autorités mentionnées à l'art. 33 LTAF. Le DDPS étant une autorité au sens de l'art. 33 LTAF et aucune des exceptions de l'art. 32 LTAF n'étant réalisée, le Tribunal administratif fédéral est compétent pour juger de la présente affaire concernant la décision d'approbation du règlement d'exploitation militaire de la base aérienne de Payerne du 1er juin 2012, assortie d'allégements au sens de l'art. 14 de l'ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB, RS 814.41; cf. aussi art. 130 al. 1 de la loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire [LAAM, RS 510.10]). Pour autant que la LTAF n'en dispose pas autrement, la procédure est régie par la PA (cf. art. 37 LTAF).

1.2

1.2.1 Conformément à l'art. 48 al. 1 PA, a qualité pour recourir quiconque a pris part à la procédure devant l'autorité inférieure ou a été privé de la possibilité de le faire (let. a), est spécialement atteint par la décision attaquée (let. b), et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (let. c). Cet intérêt peut être juridique ou de fait, le recourant devant toutefois être plus touché que quiconque, sa situation se trouvant en lien étroit, digne d'être pris en considération, avec l'objet du litige (cf. ATAF 2012/23 consid. 2; arrêt du TAF A-5200/2013 du 19 novembre 2014 consid. 2.1.1).

En d'autres termes, le recourant doit avoir un intérêt personnel, pratique et actuel à ce que la décision attaquée soit annulée ou modifiée. Le recourant doit donc démontrer en quoi la décision entreprise viole le droit fédéral. Ainsi, est irrecevable, faute de légitimation, un recours interjeté par un particulier qui n'invoquerait que des intérêts généraux et publics à la bonne application de la loi, sans que l'admission éventuelle du recours ne représentât un quelconque avantage pratique. Les recours populaires ne sont en effet pas recevables (cf. ATF 137 II 30 consid. 2.2.3; 133 II 249 consid. 1.3.1 et 1.3.2; 133 II 468 consid. 1; ATAF 2012/23 consid. 2.3 et les réf. cit.; PIERMARCO ZEN-RUFFINEN, Droit administratif, 2e éd. 2013, n. 1309 et les réf. cit.).

1.2.2 En rapport aux immissions matérielles – soit des atteintes provoquées par le bruit, la pollution de l'air, les odeurs, les poussières, les vibrations, les lumières ou autres, appelées aussi "nuisances étendues" – provenant d'une installation fixe (en l'occurrence, un aérodrome militaire), la jurisprudence a déjà eu l'occasion de préciser que la qualité pour recourir du voisin plus éloigné n'est admise que si lesdites immissions sont clairement perceptibles et dérangeantes. L'atteinte subie dépend non seulement de la nature de l'immission, mais aussi de son intensité qui doit présenter un certain degré d'évidence (cf. arrêts du TF 1C_343/2014 du 21 juillet 2014 consid. 2.5; 1A.47/2002 du 16 avril 2002 consid. 3.2 et 3.5; ATF 124 II 293 consid. 3a; 120 Ib 379 consid. 4c; PIERMARCO ZEN-RUFFINEN, La qualité pour recourir des tiers dans la gestion de l'espace, in: Tanquerel/Bellanger [éd.], Les tiers dans la procédure administrative, 2004, p. 177 s. [ci-après : ZEN-RUFFINEN, La qualité pour recourir]) .

1.2.3 En matière de bruit, la jurisprudence a établi que la qualité pour recourir dépend du caractère identifiable du bruit causé par l'installation fixe. Il ne suffit ainsi pas de prétendre qu'il y a du bruit. Celui-ci doit gêner les voisins dans leur tranquillité ou leur repos; il n'est en revanche pas

exigé que les valeurs limites d'immissions (cf. art. 13 et 15 de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement [LPE, RS 814.01]) ou d'alarme (cf. art. 19 LPE) soient dépassées sur le lieu d'habitation ou de travail de la personne concernée, qu'un assainissement de l'installation soit urgent ou qu'une expropriation des droits de voisinage soit en cause (cf. ZEN-RUFFINEN, La qualité pour recourir, p. 177 et les réf. cit.). Or, selon la jurisprudence, les immissions provenant d'un aéroport sont clairement perceptibles, distinguables des immissions générales et déterminables sans expertises ou clarifications coûteuses (cf. ATF 113 Ib 225 consid. 1c; 112 Ib 154 consid. 3; ZEN-RUFFINEN, La qualité pour recourir, p. 179).

1.2.4 En l'espèce, tous les recourants sont domiciliés dans les environs de l'aérodrome de Payerne et ont un intérêt particulier, actuel et pratique à ce que la décision attaquée soit annulée ou modifiée, dans la mesure où ils se plaignent de l'atteinte causée par les nuisances de bruit en rapport à l'utilisation des aéronefs militaires – notamment lors du survol des terrains agricoles – prévue par le nouveau règlement d'exploitation. En tant que tels, ils ont tous manifestement la qualité pour recourir (cf. consid. 1.2.1 ss ci-avant).

1.2.5 Cela étant, aux points 3 et 5 de ses conclusions le recourant 1 demande des mesures d'assainissement ainsi qu'une indemnisation au nom de la collectivité publique, soit que "[…] *les bâtiments des villages de X._____ et de Y._____ soient équipés d'isolation acoustique aux frais de la Confédération* […]" (point 3) et que "[…] *tous les propriétaires des villages de Y._____ et de X._____ puissent avoir une indemnisation* […]" (point 5). Or, dans la mesure où recours populaire est exclu (cf. consid. 1.2.1 ci-avant), lesdites conclusions sont manifestement irrecevables.

Le Tribunal de céans n'entrera donc pas en matière à ce propos.

1.2.6 Par ailleurs, toute demande d'indemnisation formulée par les quatre recourants à titre personnel et en rapport aux nuisances causées par l'exploitation de l'aérodrome – soit les nuisances en matière de bruit et autres nuisances provoquées à l'exploitation agricole – échappe à l'examen du Tribunal de céans, celle-ci devant être tranchée par la CFE compétente en tant que demande d'indemnité pour l'expropriation des droits de voisinage, comme l'a justement souligné l'autorité inférieure dans la décision attaquée (cf. à ce sujet, consid. 4.1.1 ci-après). Les demandes d'indemnités des recourants seront donc déférées à la CFE compétente

conformément à l'art. 7 PA, laquelle aura pour tâche d'en examiner le bien-fondé.

Il s'ensuit que la demande des recourants 2 à 4, tendant à ce que leur soit communiqué le montant des indemnités avant que ne soient expropriés leurs droits de voisinage, est manifestement irrecevable.

Par ailleurs, il y a lieu de relever au passage que le parallèle fait avec l'indemnisation de […] francs par hectare et par année pour aggravation des conditions d'exploitation sur leurs parcelles qu'ils auraient obtenue dans le cadre de la construction de l'autoroute A1 sur Payerne ne leur est d'aucun secours; ce qui a pu être décidé à l'occasion de la procédure d'approbation de l'autoroute A1 n'a juridiquement aucun rapport avec la présente procédure. Que l'aérodrome de Payerne se trouve ou pas en zone agricole, n'y change strictement rien.

Quant à la demande d'indemnisation du recourant 1, il sied encore de préciser que celle-ci n'a été formulée que devant le Tribunal de céans, son opposition du 21 mars 2011 étant muette à ce propos. Or, toute demande d'indemnisation doit être formulée conjointement à l'opposition au règlement d'exploitation, peine de péremption du droit à toute indemnisation (cf. en particulier art. 126*f* LAAM et art. 35 ss de la loi fédérale du 20 juin 1930 sur l'expropriation [LEx, RS 711]; cf. également consid. 4.1.1 ci-après). Dans la mesure où le recourant 1 ne l'a pas fait, sa demande d'indemnisation est tardive et, par conséquent, irrecevable.

1.3 Pour le surplus, les deux mémoires de recours du 18 juin 2012 (recourant 1) et du 26 juin 2012 (recourants 2, 3 et 4) ont été déposés en temps utile (cf. art. 20 ss et art. 50 al. 1 PA) et remplissent les exigences de forme et de contenu posées à l'art. 52 PA. Dès lors – sous réserve de ce qui précède (cf. consid. 1.2.5 et 1.2.6 ci-avant) – ils sont recevables en la forme et doivent être examinés sur le fond.

2.

2.1 Conformément à l'art. 49 PA, le Tribunal administratif fédéral dispose d'un plein pouvoir de cognition; il connaît de la violation du droit fédéral, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a), de la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b) et de l'inopportunité, à condition toutefois qu'une autorité cantonale de recours ne soit pas l'auteur de la décision attaquée (let. c).

2.2 Bien qu'étant au bénéfice d'un plein pouvoir de cognition, l'autorité de recours ne peut pas substituer son propre pouvoir d'appréciation à celui de l'autorité de première instance lorsqu'il s'agit d'apprécier – comme c'est le cas en l'espèce – des questions qui requièrent des connaissances spécifiques (cf. arrêt du TAF A-6728/2007 du 10 novembre 2008 consid. 2). Plus le pouvoir d'appréciation de l'autorité de première instance est important, plus le Tribunal administratif fédéral devra faire preuve de retenue en exerçant son propre pouvoir d'appréciation (cf. ATAF 2012/23 consid. 4).

Dans le cadre des procédures d'approbation concernant un aérodrome militaire et – comme en l'espèce – de son règlement d'exploitation, le pouvoir d'appréciation du DDPS est important, spécialement sur des questions techniques, questions pour lesquelles il dispose des connaissances nécessaires (cf. ATF 135 II 296 consid. 4.4.3; arrêt du TAF A-523/2010 du 19 octobre 2010 consid. 4; BENJAMIN SCHINDLER, in: Auer/Müller/Schindler [éd.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], 2008, n. 9 ad art. 49 PA).

De surcroît, s'agissant d'une installation soumise à l'étude d'impact sur l'environnement au sens de la législation sur la protection de l'environnement, l'approbation requiert des prises de position d'autorités spécialisées. Dans ce cas, le Tribunal administratif fédéral devra également veiller à ne pas substituer sa propre appréciation des faits à celle des autorités spécialisées en question (cf. ATF 133 II 35 consid. 3; arrêts du TAF A-6508/2012 du 12 mars 2014 consid. 2.1; A-5466/2008 du 3 juin 2009 consid. 4.1; A-2013/2006 du 11 décembre 2009 consid. 2.2; A-594/2009 du 10 novembre 2009 consid. 4.4.1). Il y a également lieu de tenir compte du fait qu'en sa qualité d'autorité judiciaire, le Tribunal administratif fédéral n'est pas l'autorité de surveillance en matière environnementale, ni une autorité de planification (cf. ATF 129 II 331 consid. 3.2). Il découle également de ce qui précède que des compléments de preuves, telles que des expertises, ne doivent être ordonnées qu'exceptionnellement, lorsque de tels éclaircissements sont vraiment nécessaires à une correcte application de la loi (arrêt du TF 1E.1/2006 du 12 avril 2006 consid. 5; ATAF 2012/23 consid. 4; arrêt du TAF A-623/2010 du 14 septembre 2010 consid. 3).

2.3 Ceci posé et conformément à l'art. 62 PA, le Tribunal administratif fédéral n'est lié ni par les conclusions, ni par l'argumentation des parties ou de l'autorité de première instance, conformément au *principe iura novit curia*. Il n'examinera toutefois l'acte attaqué que dans le cadre des griefs

avancés valablement et n'étendra l'examen du droit qu'à la condition que les motifs avancés ou le dossier ne contiennent des indices propres à l'y inciter (cf. ATF 122 V 157 consid. 1a; ATAF 2012/23 consid. 4; 2007/27 consid. 3.3; arrêt du TAF A-1851/2006 du 18 octobre 2010 consid. 1.3; PIERRE MOOR/ETIENNE POLTIER, Droit administratif, vol. II, Les actes administratifs et leur contrôle, 2011, p. 300 s.).

3.
Les recourants 2 à 4 se plaignent indirectement d'une violation de leur droit d'être entendu, dans la mesure où l'autorité inférieure n'aurait pas donné suite à leur requête d'inspection locale. Telle requête est par ailleurs renouvelée devant le Tribunal de céans.

3.1 Le droit d'être entendu, garanti par l'art. 29 Cst. et l'art. 29 PA, est de nature formelle, ce qui signifie que sa violation suffit, si elle est particulièrement grave, à entraîner l'annulation de la décision attaquée indépendamment des chances de succès du recours sur le fond (cf. ATF 134 V 97; 127 V 431 consid. 3d/aa; ATAF 2013/23 consid. 6.1.3; ANDREAS AUER/GIORGIO MALINVERNI/MICHEL HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, vol. II, Les droits fondamentaux, 2e éd. 2006, n. 1346). Le motif relatif à ce moyen de droit doit donc être examiné en priorité (cf. ATF 124 I 49 consid. 1). En effet, si l'autorité de recours constate la violation du droit d'être entendu, elle renvoie – sous réserve des cas où une réparation est possible (cf. arrêt du TAF A-4232/2013 du 17 décembre 2013 consid. 3.1.4) – la cause à l'instance inférieure, qui devra entendre la personne concernée et rendre une nouvelle décision, quand bien même sur le fond celle-ci ne s'écarterait pas de la solution qu'elle avait retenue lors de la décision annulée (cf. ATF 125 I 113 consid. 3).

3.1.1 La jurisprudence relative à la Constitution fédérale a déduit du droit d'être entendu en particulier le droit pour le justiciable de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à son détriment, celui de fournir des preuves quant aux faits de nature à influer sur le sort de la décision (cf. ATF 125 V 332 consid. 3a), celui d'avoir accès au dossier (cf. ATF 131 V 35 consid. 4.2; 129 I 249 consid. 4.1) ainsi que celui de participer à l'administration des preuves, d'en prendre connaissance et de se déterminer à leur propos (cf. ATF 129 I 249 consid. 3; 127 I 54 consid. 2b; 126 I 15 consid. 2a/aa).

3.1.2 Comme considéré ci-dessus, le droit d'être entendu comporte le droit de faire administrer des preuves. Ce droit est garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. et l'art. 33 PA et permet à la partie d'offrir des preuves pertinentes, d'exiger

qu'il soit donné une suite favorable à cette offre et de participer à l'administration des preuves essentielles de l'autorité ou d'une autre partie (cf. ATF 135 I 187 consid. 2.2; 134 I 140 consid. 5.3; 133 I 270 consid. 3.1; ATAF 2012/23 consid. 6.2.2; MOOR/POLTIER, op. cit., p. 296 ss; PATRICK SUTTER, in: Auer/Müller/Schindler [éd.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], 2008, n. 1 ss ad art. 33 PA).

Conformément à l'art. 33 PA, l'autorité décide librement de l'administration des preuves des faits pertinents. Ces derniers sont déterminés par l'interprétation du droit applicable et c'est en fonction de cette interprétation qu'elle va décider des preuves nécessaires. Dès lors, seuls sont concernés les éléments pertinents pour l'issue du litige et l'autorité peut mettre un terme à l'instruction et renoncer à l'administration de certaines preuves offertes ou requises, lorsque le fait à établir est sans importance pour l'issue du litige (cf. ATF 126 I 15 consid. 2a/aa; ATAF 2012/23 consid. 6.2.2; arrêt du TAF A-6515/2010 du 19 mai 2011 consid. 4.3).

L'autorité peut donc se livrer à une appréciation anticipée des preuves, procédé qui ne viole en aucune manière le droit d'être entendu tant que ladite appréciation anticipée des preuves n'est pas arbitraire (cf. arrêt du TF 2C_643/2010 du 1er février 2011 consid. 5.3; ATF 134 I 140 consid. 5.3). Dès lors, indépendamment de la question de savoir si les preuves requises étaient justifiées dans le cas d'espèce, un simple refus de faire administrer des preuves ne constitue pas *ipso facto* une violation du droit d'être entendu (cf. ATAF 2012/23 consid. 6.2.2).

3.2 Dans la décision attaquée, l'autorité inférieure a relevé, à juste titre, l'absence de motivation à la base de la demande d'inspection locale. Or, il ne faut pas oublier qu'une requête de preuve doit toujours indiquer son but et les faits à prouver. Manifestement, dans leur opposition les recourants 2 à 4 ne l'ont pas fait. Cela étant, dans la décision attaquée, l'autorité inférieure a indiqué les raisons qui l'ont amenée à ne pas procéder à une inspection locale : dans la mesure où la configuration des lieux est connue et la masse sonore également, l'autorité inférieure s'est basée sur les études menées dans le cadre de la procédure d'approbation du règlement d'exploitation. En d'autres termes, par une appréciation anticipée des preuves, elle a conclu que le dossier était déjà complet pour statuer sur le fond. Or, un tel procédé est conforme à la loi dès lors que l'autorité ne renonce pas à un moyen de preuve de façon arbitraire (cf. consid. 3.1.2 ci-avant). Il sied en effet de rappeler qu'à teneur de la disposition précitée, seuls les moyens de preuve pertinents doivent être administrés.

Cela constaté, au vu du dossier, le Tribunal de céans parvient à la même conclusion de l'autorité inférieure : le dossier est complet, raison pour laquelle il n'y a pas lieu de procéder à une inspection locale; en effet, une inspection locale ne servirait guère à déterminer les nuisances sonores subies par les recourants.

Les recourants 2 à 4, ayant eu accès complet au dossier, ainsi que la possibilité de prendre position ils ne peuvent pas se plaindre d'une violation de leur droit d'être entendu.

4.
En l'occurrence, l'objet du litige est circonscrit à la décision d'approbation du règlement d'exploitation de la base aérienne militaire de Payerne. S'agissant d'un cas très particulier, avant d'examiner les deux recours sur le fond (cf. consid. 5 ci-après), le Tribunal de céans illustrera les principes applicables à la procédure d'approbation d'un règlement d'exploitation d'un aérodrome militaire (cf. consid. 4.1 et 4.2 ci-après), en faisant référence au PSIA et au PSM qui règlent l'utilisation civile et militaire de l'aérodrome militaire de Payerne (cf. consid. 4.3 ci-après). Dans cette optique, le Tribunal de céans évoquera aussi le but de l'EIE (cf. consid. 4.4 ci-après) et du cadastre de bruit (cf. consid. 4.5 ci-après), ainsi que les mesures d'assainissement ou d'allégements possibles en cas de dépassement des VLI constaté dans l'EIE, en particulier par rapport aux nuisances de bruit (cf. consid. 4.6 ci-après).

4.1
4.1.1 Depuis l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 18 juin 1999 sur la coordination et la simplification des procédures de décision (LCoord, RO 1999 3071; Message du 25 février 1998 relatif à la loi fédérale sur la coordination et la simplification des procédures d'approbation des plans, in : FF 1998 III 2221 ss [ci-après : Message LCoord]), la construction d'ouvrages et d'installations publiques est soumise à une procédure unifiée, réglée principalement par la procédure de dépôt des plans de la loi fédérale régissant la construction en cause (en l'espèce un aérodrome militaire). Les procédures de décision sont ainsi concentrées de telle manière qu'une autorité unique puisse contrôler, en première instance, le respect des diverses dispositions applicables en droit fédéral et en droit cantonal. Les prescriptions relatives à la procédure d'expropriation et celles relatives à la procédure de mise à l'enquête publique sont regroupées dans la procédure d'approbation des plans. Il est, ainsi, possible de soupeser en une seule procédure l'ensemble des avantages et des inconvénients d'un projet (cf. arrêt du TAF A-2653/2014 du 23 janvier 2015 consid. 4.2.1 et les

réf. cit.). Toute opposition au projet ou demande d'indemnité d'expropriation doivent être déposées devant l'autorité d'approbation des plans, laquelle statue sur la compatibilité du projet à la législation fédérale, ainsi que sur l'expropriation. Une fois que la décision d'approbation est définitive, les demandes d'indemnité d'expropriation doivent être transmisses à la compétente CFE; c'est la CFE à décider ensuite sur l'indemnité relative à l'expropriation (cf. Message LCoord, FF 1998 III 2221, p. 2231; arrêt du TAF A-4988/2010 du 16 novembre 2011 consid. 3.3).

Compte tenu du but visé par la LCoord, il n'y a aucune raison pour qu'il en soit autrement en matière d'approbation des règlements d'exploitation des aérodromes civils ou militaires. Il s'ensuit qu'en l'espèce le DDPS – en tant qu'autorité d'approbation – est compétent pour se prononcer sur la conformité du règlement d'exploitation d'un aérodrome militaire à la législation fédérale et cantonale applicable (cf. art. 126 LAAM), de même que pour veiller à l'exécution des prescriptions sur la limitation des émissions, sur l'éventuel assainissement nécessaire en raison des immissions de bruit liés à la future exploitation de l'aérodrome, ainsi que sur la détermination et l'évaluation des immissions de bruit (cf. art. 41 al. 2 LPE en corrélation avec l'art. 45 al. 3 let. d de l'ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit [OPB, RS 814.41]; cf. également consid. 4.5.3 et 4.5.4 en ce qui concerne les mesures d'isolation acoustique des bâtiments de compétence des cantons), voire sur l'octroi d'allégements au sens de l'art. 14 OPB, etc. D'autre part, toute demande d'indemnité d'expropriation en rapport avec l'approbation ou la modification d'un tel règlement d'exploitation doit être déférée par l'autorité d'approbation à la CFE compétente, une fois que la décision d'approbation est devenue définitive (cf. art. 126*a* ss et art. 129 LAAM par analogie).

4.1.2 Cela étant, l'approbation d'un règlement d'exploitation d'un aérodrome militaire n'est pas une procédure classique d'approbation (des plans de construction) d'une nouvelle installation ou d'une modification des constructions régies par les art. 126 ss LAAM ainsi que par les dispositions de l'ordonnance du 13 décembre 1999 concernant la procédure d'approbation des plans de constructions militaires (OAPCM, RS 510.51). Il s'agit bien plus, vu l'absence de dispositions spécifiques dans la LAAM ou l'OAPCM, d'une procédure d'approbation *sui generis*. Dans ce domaine, la législation en matière d'aviation civile est plus exhaustive que la législation militaire et, d'un point de vue systématique, l'approbation des plans (cf. art. 37*a* ss de la loi fédérale du 21 décembre 1948 sur l'aviation [LA, RS 748.0]; art. 27*a* ss de l'ordonnance du 23 novembre 1994 sur l'infrastructure aéronautique [OSIA, RS 748.131.1]) est clairement distincte

de l'approbation du règlement d'exploitation (cf. art. 36*c* al. 3 et art. 37 LA; art. 23 ss OSIA). Or, vu les spécificités de l'aviation militaire – notamment les buts de défense nationale – une application par analogie de la législation en matière d'aviation civile n'entre ici pas en compte. C'est donc la procédure d'approbation des plans d'une installation militaire qui doit être ici appliquée par analogie.

4.2 Le règlement d'exploitation d'un aérodrome fixe les modalités concrètes de l'exploitation, telles qu'elles résultent du plan sectoriel y relatif (cf. art. 13 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire [LAT, RS 700] et art. 14 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire [OAT, RS 700.1]) – pour l'usage civil il s'agit du PSIA au sens de l'art. 36*c* LA et de l'art. 3*a* OSIA, pour l'usage militaire du PSM au sens de l'art. 6 OAPCM – de la concession ou de l'autorisation d'exploitation et, le cas échéant, de la décision d'approbation des plans. En d'autres termes, le règlement d'exploitation règle l'utilisation de l'aérodrome concerné.

En l'occurrence, contrairement au règlement d'exploitation civile, le règlement d'exploitation militaire de l'aérodrome de Payerne se limite à fixer les horaires des vols militaires et délègue la définition des prescriptions et procédures de vol nécessaires à un déroulement des opérations sûr et efficient aux FA (cf. Texte explicatif du règlement d'exploitation de l'aérodrome militaire de Payerne du 27 janvier 2011, point 3). Un tel règlement paraît approprié et raisonnable, compte tenu de la nature des activités militaires – qui n'est clairement pas la même de celle des activités civiles, ces dernières ne visant pas la défense nationale – et de la nécessité pour les FA d'établir de manière flexible les manœuvres des aéronefs selon le type d'intervention requise.

4.3

4.3.1 Par rapport au plan sectoriel, il sied de préciser ce qui suit. Aux termes de l'art. 13 LAT, pour exercer celles de ses activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire, la Confédération procède à des études de base; elle établit les conceptions et plans sectoriels nécessaires et les fait concorder. Conformément aux art. 14 ss OAT, les plans sectoriels doivent contenir des indications sur la manière dont la Confédération entend faire usage de sa liberté d'appréciation en matière d'aménagement; ils définissent en particulier les objectifs visés dans les domaines en question et comment ces objectifs seront conciliés avec l'aménagement du territoire, ainsi que les priorités, les modalités et les moyens envisagés

pour l'exercice de l'activité concernée. L'art. 15 OAT règle les exigences de forme et de contenu d'un plan sectoriel.

Les plans sectoriels de la Confédération sont élaborés en étroite collaboration avec les cantons, les communes et avec la participation de la population (cf. art. 4 al. 2 LAT; art. 17 – 19 OAT); cette procédure de consultation n'aménage toutefois aucune voie de droit contre le plan sectoriel (cf. arrêt du TF 1A.64/2003 du 8 juillet 2003 consid. 6.1.3), lequel n'est juridiquement contraignant que pour les autorités et les particuliers ou organisations chargés de l'exécution de tâches d'intérêt public (cf. art. 22 LAT; art. 22 OAT). Les particuliers touchés par une décision qui met en œuvre le plan sectoriel adopté par le Conseil fédéral (cf. art. 21 al. 1 LAT) ne peuvent donc qu'agir contre cette décision, mais non s'en prendre au plan sectoriel lui-même (cf. ATF 139 II 499 consid. 4.1; arrêts du TF 1A.64/2003 du 8 juillet 2003 consid. 6.1.3; A1.226/2002 du 8 avril 2003 consid. 4.1; arrêt du TAF A-2081/2006 du 17 décembre 2007 consid. 6.2.2; PIERMARCO ZEN-RUFFINEN/CHRISTINE GUY-ECABERT, Aménagement du territoire, construction, expropriation, 2001, p. 96 ss; cf. également, en matière de routes nationales l'arrêt du TF 1E.8/2006 du 18 octobre 2006).

Cela étant, il sied encore de relever que le PSM définit pour chaque aérodrome militaire son affectation (type d'aéronef, genres d'engagement), le cadre général de son exploitation avec le plafond du nombre de mouvements et son influence sur l'aménagement du territoire. Il détermine les contraintes imposées par la charge sonore et la délimitation des zones devant rester libres d'obstacles.

4.3.2 En l'occurrence, le cas de la base aérienne militaire de Payerne (aérodrome militaire) constitue un cas particulier car il est exploité non seulement au niveau militaire mais aussi au niveau civil.

L'usage civil est actuellement réglé par la fiche du PSIA adoptée par le Conseil fédéral le 17 décembre 2014 (partie IIIC/10e série), qui prévoit notamment 8'400 mouvement civils. Quant à l'usage militaire, ce dernier est actuellement réglé par la fiche de coordination PSM n° 22.31 adoptée par le Conseil fédéral le 7 décembre 2007 (le dernier PSM remonte au 28 février 2001); celle-ci fixe un plafond de 11'000 mouvements d'avions de combat à réaction (F/A-18 et F-5, y compris les mouvements d'avions de combat à réaction étrangers) à Payerne, auxquels s'ajoutent 150 mouvements d'avions de transport à réaction (au total : 11'150 mouvements d'avions). Ladite fiche de coordination ne règle cependant pas l'horaire de vol militaire, cet élément devant faire l'objet d'une procédure d'approbation

du règlement d'exploitation militaire. C'est donc sur la base de ladite fiche de coordination que le nouveau règlement d'exploitation militaire ici en cause fixe les horaires des vols militaires – à savoir les vols d'aéronefs militaires et du DDPS, ainsi que le vols d'aéronefs d'Etat – ici vivement contestés par les recourants.

4.4 L'approbation d'un règlement d'exploitation militaire, dans la mesure où il implique une modification substantielle de l'installation existante (aérodrome militaire), respectivement de son exploitation, est soumise à l'étude d'impact sur l'environnement (EIE), au sens de l'art. 2 al. 1 de l'ordonnance du 19 octobre 1988 relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (OEIE, RS 814.011) et du ch. 50.3 de son annexe. En substance, l'EIE permet de déterminer si un projet de construction ou de modification d'une installation – y compris toute modification de son exploitation – répond aux prescriptions sur la protection de l'environnement, dont font 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 (cf. art. 3 al. 1 OEIE). Dans le cadre des règlements d'exploitation militaire, l'EIE permet notamment de déterminer les nuisances sonores causées par la future exploitation de l'aérodrome militaire et, plus particulièrement, de vérifier le respect des valeurs limites d'exposition au bruit (cf. art. 8 ss, art. 40 ss OPB; annexe 8 OPB).

4.5

4.5.1 Lorsque les valeurs limites d'exposition au bruit ne peuvent pas être respectées – comme dans le cas de l'aérodrome militaire de Payerne –, les nuisances sonores doivent être limitées par des mesures d'assainissement (cf. art. 16 LPE). Un assainissement peut intervenir soit à la source (en cas de dépassement des valeurs limites d'immission, s'impose l'assainissement de l'installation selon l'art. 16 al. 1 LPE e l'art. 13 OPB), soit auprès des bâtiments concernés (en cas de dépassement des valeurs d'alarme en raison des allégements accordés, des mesures d'isolation acoustique comme l'installation de fenêtres antibruit s'imposent selon l'art. 20 LPE et l'art. 15 OPB).

4.5.2 Cela étant, lorsque l'assainissement au sens de l'art. 16 al. 2 LPE ne répond pas au principe de la proportionnalité, l'autorité accorde des allégements. Néanmoins, les valeurs limites d'immissions s'appliquant aux pollutions atmosphériques et aux vibrations ainsi que la valeur d'alarme des immissions causées par le bruit ne peuvent être dépassées (cf. art. 17 LPE). Concernant le bruit, l'art. 14 al. 1 OPB précise que l'autorité

d'exécution accorde des allégements dans la mesure où (let. a) l'assainissement entraverait de manière excessive l'exploitation ou entraînerait des frais disproportionnés; (let. 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.

4.5.3 De manière générale, l'exécution des prescriptions de l'OPB revient aux cantons concernés par l'installation en question, à moins que celle-ci ne confie l'exécution à la Confédération (cf. art. 45 al. 1 OPB). Les cantons sont en particulier compétents pour la mise en œuvre des mesures d'isolation acoustique des bâtiments existants au sens de l'art. 15 OPB, nécessaires lorsque pour une installation fixe il n'est pas possible de respecter les valeurs d'alarme en raison des allégements accordés (cf. art. 45 al. 3 let. d OPB *a contrario*). Les frais des mesures d'isolation acoustique appliquées à des bâtiments existants sont par contre à la charge du détenteur de l'installation (cf. art. 16 al. 2 OPB).

4.5.4 En l'espèce, le DDPS, en tant qu'autorité d'approbation, a octroyé aux FA des allégements aux sens de l'art. 14 al. 1 OPB, conformément à l'art. 45 al. 3 let. d OPB. Dans ces circonstances, le DDPS – en tant que détenteur de l'aérodrome militaire de Payerne – supporte les frais des mesures d'isolation acoustique appliquées aux bâtiments pour lesquels le permis de construire est entré en force avant le 1er janvier 1985, situés à l'intérieur du périmètre des allégements (cf. art. 15 s. OPB). Conformément à l'art. 45 al. 1 OPB, les mesures concrètes seront toutefois définies plus tard dans le détail par les cantons de Fribourg et de Vaud (cf. Rapport explicatif du DDPS relatif au dossier, p. 3).

4.6 Le cadastre d'exposition au bruit (cadastre de bruit) est un instrument d'aménagement du territoire institué par l'OPB (cf. ATAF 2011/19 consid. 55.3), qui est destiné aux autorités compétentes et non aux privés. L'art. 37 al. 1 OPB, pour les aérodromes, impose à l'autorité d'exécution de consigner dans un cadastre (cadastre de bruit) les immissions de bruit déterminées selon l'art. 36 OPB. Selon l'art. 37 al. 2 OPB le cadastre de bruit indique l'exposition au bruit déterminée, les modèles de calcul utilisés, les données d'entrée pour le calcul du bruit, l'affectation des territoires exposés au bruit selon le plan d'affectation, les degrés de sensibilité attribués, les installations et leurs propriétaires, le nombre de personnes concernées par des immissions de bruit supérieures aux valeurs limites d'exposition en vigueur. Ayant valeur d'inventaire, les cadastres d'exposition au bruit ne déploient aucun effet juridique direct sur les

propriétaires concernés (cfr. ATF 130 II 394 consid. 7.4 et les réf. cit.; ATAF 2011/19 consid. 55.3 et les réf. cit.). En d'autres termes, le cadastre de bruit sert avant tout à l'autorité d'aménagement du territoire – notamment aux autorités communales et cantonales locales – en particulier – pour établir s'il est possible de définir de nouvelles zones à bâtir; par contre, le cadastre de bruit ne sert en aucun cas à évaluer l'impact futur d'une construction ou d'une modification d'une installation existante. Pour évaluer la conformité à la loi d'un tel type d'intervention, il faut en effet procéder, comme en l'espèce, à des évaluations fondées sur les résultats de l'EIE où sur des enquêtes préliminaires (cf. art. 1 ss OEIE), et pas sur un cadastre qui ne fait que constater ce qui existe déjà à un moment déterminé (cf. arrêt du TAF A-6508/2014 du 12 mars 2012 consid. 8.3.1).

5.
Ceci posé le Tribunal de céans examinera les griefs soulevés par les recourants, subdivisés en quatre groupes : (1) contestation de l'horaire des vols de nuit (consid. 5.1); (2) contestation des 11'000 mouvements d'avions à réaction (consid. 5.2); (3) contestations en rapport au cadastre de bruit (consid. 5.3) et (4) contestation du survol des hélicoptères sur les parcelles agricoles (consid. 5.4).

5.1 *Contestation de l'horaire des vols de nuit.*

5.1.1 Le recourant 1 s'oppose à l'horaire des vols fixé par le règlement d'exploitation militaire. En particulier, il conteste l'horaire des vols de nuit et crépusculaires avec avions de combat à réaction et ceux relatifs aux services de perfectionnement de troupe pour les avions de combat à réaction, soit de 18h00 à 22h00, au motif qu'ils perturberaient le sommeil des enfants qui doivent pouvoir dormir normalement dès 20h30 au plus tard. Ces horaires ne tiendraient pas compte de la vie des habitants de la région. À son avis, les vols de nuit devraient suivre les vols réguliers et finir à 20h30 pour les mois de mars et d'octobre, à 20h00 pour les mois de février et de novembre, à 19h30 pour les mois de décembre et janvier.

5.1.2 A ce propos, le Tribunal de céans relève ce qui suit. Le règlement d'exploitation militaire fixe les horaires de vols sur la base du concept de stationnement de l'Armée du 1er juin 2005, compte tenu des besoins impératifs des FA en rapport à la défense nationale. En ce qui concerne les vols réguliers de nuit, les FA ont souligné à plusieurs reprises les besoins indispensables d'instruction et d'entraînement des pilotes au vol de nuit, compte tenu du fait que les capacités des systèmes modernes de guerre aérienne – soit des aéronefs modernes – permettent la poursuite des opérations sans aucune limitation de jour comme de nuit dans tout le

spectre d'engagement (cf. ch. 3.1.2 du texte explicatif du règlement d'exploitation militaire du 27 janvier 2011; p. 4 de la demande d'allégements des FA du 8 février 2011 pour l'exploitation de l'aérodrome militaire de Payerne). Les FA ont ainsi un intérêt public à ce que les vols puissent avoir lieu également pendant la nuit.

Or, plus concrètement, ledit règlement prévoit des vols réguliers de nuit et crépusculaires avec les avions de combat à réaction tous les lundis (réserve mardi) de 18h00 à 22h00 entre le mois d'octobre et celui de mars (cf. ch. 1.2 dudit règlement) et, dans le cadre des services d'instruction des formations et des cours de répétition, une fois par semaine (lundi – vendredi) de 18h00 à 22h00 (cf. ch. 1.7 dudit règlement). Ledit règlement prévoit en outre des vols réguliers de nuit le lundi de 18h00 à 22h00 avec les hélicoptères, avec les avions à hélices et les avions de transports, ainsi qu'avec les drones (cf. 1.3 – 1.6 dudit règlement). Dans tous les cas, le dernier décollage doit avoir lieu au plus tard à 21h15. Autrement dit, la fréquence des vols de nuit, est généralement restreinte à un seul jour par semaine, de 18h00 à 22h00, soit au strict nécessaire. De plus, ces horaires ont été fixés compte tenu des intérêts de la population voisine de l'aérodrome militaire (cf. p. 4 de la demande d'allégement).

Dans ces circonstances, on ne saurait raisonnablement prétendre des FA une ultérieure limitation de l'horaire des vols de nuit, au seul motif que le bruit des aéronefs dérangerait le sommeil des enfants ou celui du recourant 1. Mis à part le fait que rien au dossier ne prouve le bien-fondé des allégations du recourant 1, dans tous les cas, l'intérêt à la paix nocturne des tiers ne saurait primer sur l'intérêt public de l'Etat à garantir une défense nationale efficace et performante, par l'instruction et l'entraînement des pilotes aux vols de nuit, d'autant qu'ils sont limités à un jour par semaine. Il s'ensuit que le grief du recourant 1 ne peut qu'être rejeté.

5.2 *Contestation des 11'000 mouvements d'avions.*

5.2.1 Le recourant 1 s'oppose aux 11'000 mouvements d'avions, en invoquant en substance la violation du principe de l'égalité de traitement. En indiquant que plus du 50% des vols se ferait à Payerne, il soutient que ce serait "[…] *faire preuve de discrimination que de déplacer les nuisances des avions de combat à réaction à Payerne en maintenant toute la logistique en Suisse alémanique. En effet selon les explications données lors de la séance au Gymnase de W._____, seulement 15% des postes*

de travail liés aux avions de combat se trouvent à Payerne. Le 85% des places de travail liées aux avions de combat se trouvent en suisse alémanique. Il me semble que les 3'300 mouvements des pilotes de milice se fassent en suisse alémanique […]". Il mentionne ensuite une interview de la TSR, relative aux mesures de sécurité lors du Forum de Davos, où un colonel de l'armée aurait déclaré que les avions devraient décoller de Payerne, "[…] *car à Sion ce n'est pas possible, il y a de la population* […]", ce qui montrerait bien le peu d'égard envers la population des villages W._____. Le recourant 1 demande ainsi que le nombre de mouvements des avions de combat à réaction diminue considérablement, soit à un maximum de 33% de vols en Suisse.

5.2.2 A cet égard, il sied de souligner ce qui suit. Le nombre de mouvements militaires ne résulte pas du règlement d'exploitation de l'aérodrome militaire de Payerne en lui-même, mais de la fiche de coordination y relative du PSM n° 22.31 adoptée par le Conseil fédéral le 7 décembre 2007 (cf. consid. 4.3.1 s. ci-avant). Dès lors, en contestant les 11'000 mouvements, en réalité le recourant 1 ne fait que remettre en discussion la validité dudit PSM. Or, dans la mesure où le Tribunal de céans n'est pas une autorité de planification (cf. consid. 2.2 ci-avant), celui-ci ne peut que se limiter à vérifier dans le cadre de la décision mettant en œuvre le PSM – en l'occurrence, la décision d'approbation du règlement d'exploitation de l'aérodrome de Payerne en l'objet – ci celle-ci est conforme au droit fédéral applicable, notamment aux art. 13 LAT et aux art. 14 ss OAT et aux prescriptions sur la protection de l'environnement (cf. consid. 4.3.1 ci-avant).

Cela étant, rien au dossier ne permet de mettre en doute dans le cadre de la décision d'approbation du règlement d'exploitation la validité de la fiche de coordination du PSM n° 22.31, celle-ci ayant été adoptée par le Conseil fédéral conformément à l'art. 13 LAT et aux art. 14 ss OAT. En particulier, il résulte que le plafond de 11'000 mouvements de jets de combat (F/A-18 et F-5, y compris les mouvements de jets étrangers), auquel s'ajoutent 150 mouvements de jets de transport, a été fixé en se fondant sur la planification des besoins des FA revue sur la base des développements prévus au cours des années prochaines. Par rapport au calcul, ladite fiche précise que "[…] *le nombre de mouvements aux jets de combat se calcule sur la base de nombre de pilotes (fixé dans l'Ordonnance du DDPS sur l'organisation de l'armée, RS 513.111) et des exigences d'entrainements (heures de vol) qu'ils doivent atteindre annuellement pour maintenir leur niveau opérationnel. De ce fait, le nombre de mouvements avec F/A-18 reste inchangé à 7'700 par rapport aux planifications du PSM du 28 février*

2001. Le nombre de vols avec F-5 diminuera à 3'300 suite à l'introduction du nouvel avion d'instruction PC-21, qui remplacera le F-5 pour la formation des pilotes. Les vols de l'Ecole de pilote avec PC-21 se dérouleront dorénavant sur l'aérodrome de Sion. Les 3'330 mouvements F-5 restants sont justifiés par les besoins de l'entrainement individuel de tous les pilotes de milices qui reste centralisé à Payerne et aux besoins du cours de répétition de l'escadrille aviation 6 stationné à Payerne […]". De la demande d'allégements des FA du 8 février 2011, il résulte en outre que "[…] *les entrainements individuels des autres pilotes TIGER ont lieu sur la Base aérienne d'Emmen* […]" et que de façon générale "[…] *le nombre de mouvements avec des jets a fortement diminué au cours des vingt dernières années* […]" (cf. p. 3 de ladite demande). Or, les FA soulignent qu'une réduction du nombre de mouvements aurait pour conséquence de mettre gravement en danger l'aptitude des pilotes à remplir leur mission, car ces derniers ont un besoin d'un nombre d'heures de vols précis selon leur fonction (cf. p. 10 de ladite demande). Il s'ensuit que la concentration de la formation des pilotes des jets de combat à Payerne répond à des besoins impératifs de défense nationale, qui ne saurait être limité par les intérêts privés des riverains ou du recourant 1. Dès lors, les 11'000 mouvements apparaissent justifiés. Dans la mesure où le règlement d'exploitation ne fait que reprendre sur ce point le relatif PSM, le Tribunal de céans ne voit aucune raison de s'écarter de la décision attaquée.

En réalité, au demeurant, le recourant 1 voudrait simplement qu'une partie des mouvements militaires soit déplacée en Suisse alémanique, au seul motif que la plupart des places de travail se trouverait dans cette région de la Suisse. Par contre, il ne remet pas en cause les exigences d'entraînement militaire des FA. Si ce n'est qu'une telle argumentation n'est d'aucune pertinence. En effet, le Tribunal de céans ne saurait retenir une quelconque discrimination à l'égard du recourant 1, au seul motif que les vols avec des jets de combat se situeraient à Payerne et non autre part. Par ailleurs l'argumentation relative aux places de travail en lien avec les activités des FA a tout au plus une portée d'ordre fiscal, intérêt qui ne fait pas partie des intérêts publics prépondérants de nature à remettre en cause la mission des défense des FA. Ce grief du recourant 1 doit ainsi être rejeté.

5.3 *Contestations en rapport au cadastre de bruit.*

5.3.1

5.3.1.1 Le recourant 1 indique que selon le cadastre de bruit, sur la commune de X._____, 459 personnes seraient exposés à plus de 60 dBA. Il s'agirait donc de la Commune la plus touchée par les vols des

avions de combat à réaction. Selon les indications données au Gymnase W._____, qui n'auraient pas été annexés à l'EIE, un grand nombre des vols des avions de combat à réaction dépasserait les 100 dBA en survolant les villages de X._____ et de Y._____. Selon l'art. 21 OPB, la valeur maximale serait de 70 dBA pour un degré de sensibilité au bruit de III. En invoquant que la loi prévoit les mesures à prendre en fonction de l'exposition au bruit, le recourant se plaint de ce que les vols militaires dépassent considérablement – selon lui – la valeur d'alarme et le DDPS n'aurait pris aucune mesure, ni compensé par une indemnisation les propriétaires de biens immobiliers dans le périmètre des 60 dBA, dont la valeur serait diminuée à cause du bruit. Il demande donc des mesures d'isolations acoustiques pour tous les bâtiments des villages de X._____ et de Y._____, ainsi qu'une indemnisation pour les propriétaires de ces deux villages.

5.3.1.2 A ce propos, il sied avant tout de souligner encore une fois que le recourant 1 ne peut invoquer que des griefs à titre personnel, mais pas en nom de la collectivité en tant que telle. Il ne peut ainsi pas demander des indemnités ou des mesures d'isolations acoustiques pour les Communes de X._____ ou de Y._____. Ces deux requêtes sont en effet irrecevables (cf. consid. 1.2.5 ci-avant).

Cela précisé, par rapport aux mesures d'isolations, le Tribunal de céans constate que tous les propriétaires dont le bâtiment se situe à l'interne du périmètre des allégements doivent supporter les immissions qui dépassent les VLI. Pour l'aérodrome militaire de Payerne, le DDPS a prévu de prendre à sa charge les frais des mesures d'isolations acoustiques – notamment par le changement des fenêtres – appliquées aux bâtiments pour lesquels le permis de construire est entré en force avant le 1er janvier 1985 (cf. liste des bâtiments situées dans le périmètre d'isolation acoustique du 22 février 2011; p. 3 du Rapport explicatif du DDPS relatif au dossier). En dehors de ce périmètre aucune mesure ne doit légalement être prise. Or, le soin de définir en détail le besoin concret de mesures d'isolation et leur mise en œuvre a été laissé aux cantons de Fribourg et de Vaud, autorités d'exécution seules compétentes à ce sujet (cf. consid. 4.5.3 ci-avant). L'examen de cette question échappe ainsi à l'examen du Tribunal de céans, celui-ci n'étant pas autorisé à octroyer au recourant les mesures d'isolations acoustiques qu'il requiert (cf. consid. 4.5.3 s. ci-avant). Par conséquent, sa requête est irrecevable.

Par surabondance de motifs, il faut encore préciser que l'examen qu'effectuent les cantons pour évaluer la nécessité concrète de mesures

d'isolations acoustiques des fenêtres ne se fonde pas sur l'EIE, mais sur des mesures ponctuelles prises directement sur les fenêtres ou en proximité des bâtiments, une fois que l'aérodrome militaire est en service selon le nouveau règlement d'exploitation (cf. art. 15, 17 et 39 OPB). C'est seulement à cette occasion, que la nécessité de telles mesures en faveur du recourant 1 pourra éventuellement être évaluée par le canton concerné.

Quant à la demande d'indemnisation, bien que celle-ci soit du seul ressort de la CFE, il sied toutefois de relever encore une fois son irrecevabilité, dans la mesure où le recourant 1 ne l'a pas présentée conjointement à son opposition (demande tardive). Ce grief est ainsi irrecevable (cf. consid. 1.2.6 ci-avant pour les détails).

5.3.2

5.3.2.1 Dans leur recours, les recourants 2 à 4 considèrent que le cadastre de bruit sur leurs parcelles serait faux, car les sondes mesurant le bruit auraient été trop éloignées, en faussant ainsi les calculs. Lors des mesures effectuées, le nombre de survols à basse altitude par les hélicoptères Cougar, SuperPuma et EC365 aurait été peu élevé alors qu'à l'heure actuelle il y aurait plusieurs milliers de passages à basse altitude sur leurs parcelles. Les hélicoptères, de par leur vitesse lente, densifieraient le bruit sur une zone restreinte, c'est-à-dire sur leurs parcelles. À l'appui de cet argument, dans leur courrier du 29 mai 2012 les recourants ont indiqué avoir mesuré à plusieurs reprises le dépassement des VLI.

5.3.2.2 A cet égard, le Tribunal de céans relève ce qui suit. Le cadastre de bruit n'est rien d'autre qu'un instrument de planification et s'adresse surtout aux autorités cantonales et communales, qui en tiennent notamment compte dans le domaine de l'aménagement du territoire (cf. consid. 4.6 ci-avant). Dans la présente cause, c'est de l'EIE qu'il y a lieu de tenir compte pour évaluer si la décision ici attaquée est conforme à la loi.

Par ailleurs, à supposer que ledit cadastre doive ici être revu, les quelques relevés enregistrés personnellement par les recourant 2 à 4 ne sauraient de ce fait conduire le Tribunal de céans à retenir un quelconque motif objectif de le remettre en cause. En effet, sans qu'il soit nécessaire d'examiner plus avant les chiffres avancés par les recourants et qui seraient le résultat de mesures effectuées sur leurs parcelles, il y a lieu de préciser dans ce contexte que le bruit tel que défini dans l'OPB et ses annexes se calcule et ne se mesure pas à l'aide d'un sonomètre; les dB(A) tels que retenus sont en effet une mesure de bruit moyen sur une période donnée qui tient bien entendu compte des sources d'émission (ici le

passage des aéronefs), mais encore de la fréquence (nombre de passages) et d'autres facteurs qu'il n'est pas utile de détailler ici (pour des explications supplémentaires cf. ATF 126 II 300 consid. 4c/aa; arrêt précité du TAF A-3713/2008 consid. 15 et les réf. cit.).

Dans le cadre de l'approbation d'un règlement d'exploitation militaire, le DDPS ne se réfèrera qu'à l'EIE, seul instrument permettant d'établir si les futures nuisances de bruit en provenance d'un aérodrome respecteront ou non les VLI, ainsi que de vérifier le respect des prescriptions en matière de protection de l'environnement (cf. consid. 4.4 et 4.6 ci-avant). Cela étant, il est établi que les VLI seront dépassées lors de l'utilisation future de l'aérodrome, comme il résulte du rapport d'impact sur l'environnement annexé à la demande d'approbation (cf. p. 43 ss dudit rapport). C'est d'ailleurs pour cette raison que l'autorité inférieure a octroyé aux FA des allégements au sens de l'art. 14 OPB. Or, en l'occurrence, ces allégements se justifient par les besoins impératifs de défense nationale, qui ne permettent pas de diminuer ultérieurement la fréquence des vols, ainsi que par l'impossibilité de limiter autrement le bruit des aéronefs. L'intérêt public prime ainsi sur l'intérêt privé des recourants 2 à 4 à ne pas subir les nuisances de bruit des aéronefs.

Autre est la question de savoir dans quelle mesure les nuisances de bruit en provenance des aéronefs peuvent effectivement porter atteinte aux recourant 2 à 4 et ainsi justifier une éventuelle indemnisation pour expropriation des droits de voisinage au sens de l'art. 679 CC. Mis à part le fait que les recourants n'ont fourni aucun élément probant à l'appui de leurs revendications et affirmations concernant le survol des aéronefs, leur demande d'indemnisation ne doit de toutes manières pas être tranchée dans le cadre de la présente procédure. Cette question, étant du seul ressort de la CFE, leur requête lui sera transmise dans un deuxième temps, comme relevé à juste titre par l'autorité inférieure (cf. consid. 1.2.6 ci-avant).

5.4 *Contestation du survol des hélicoptères sur les parcelles agricoles.*

5.4.1 Les recourants 2 à 4 demandent que les survols d'hélicoptères à basse altitude sur leurs parcelles soient interdits pendant les travaux agricoles. À l'appui de leur requête, ils soulignent que les vols de charge avec hélicoptères les empêcheraient de travailler sur leurs parcelles agricoles, comme constaté à plusieurs reprises (notamment les 15, 22 et 25 juin 2012). Le transport de charges de plus de 2'000 kg et de 500 kg représenterait un grand danger pour eux en cas de rupture des attaches.

Par ailleurs le bruit des hélicoptères ainsi que le mouvement des pales provoqueraient de très importantes nuisances à la limite de la douleur.

À l'appui de cet argument, dans leur courrier du 29 mai 2012 les recourants 2 à 4 ont indiqué avoir mesuré à plusieurs reprises le non-respect de la part des hélicoptères de l'altitude minimale de 150 m dans les zones peu habitées. Ils soulignent que ces aéronefs sont libres de survoler les terrains du DDPS de plus de 1'900'000 m^2, mais pas leurs terrains agricoles, car ils leur causeraient de graves troubles de voisinage dans leur exploitation agricole.

5.4.2 A ce sujet, le Tribunal de céans relève ce qui suit. Le règlement d'exploitation ne fixe que les horaires des vols. Les modalités d'exécutions des manœuvres des aéronefs, y compris les prescriptions de sécurité, sont du seul ressort des FA (cf. consid. 4.2 ci-avant). Les FA, en tant que spécialistes de l'aviation militaire, sont certainement en mesure d'évaluer le risque lié au transport de charges avec hélicoptère ou au simple survol des aéronefs de tout genre, ainsi que la distance de sécurité minimale à respecter par rapport au sol. Or, le sentiment d'insécurité éprouvé par les recourants 2 à 4, ne saurait à lui seul justifier pour les hélicoptères – qu'ils transportent ou non des charges – une quelconque interdiction de survol des terrains agricoles.

S'agissant de l'altitude de survol, les recourants n'ont fourni aucun élément probant à l'appui du fait que l'exploitation agricole serait entravée ou qu'eux-mêmes seraient mis en danger d'une quelconque manière à cause du survol des hélicoptères; la simple affirmation que l'altitude de survol serait inférieure à 150 mètres ne suffit pas.

Cela étant, dans la mesure où leur demande d'indemnisation sera transmise à la CFE, celle-ci pourra, le cas échéant, vérifier ultérieurement s'il se justifie de leur octroyer une indemnité (cf. consid. 1.2.6 ci-avant).

6.

En définitive, la décision d'approbation du règlement d'exploitation de l'aérodrome militaire de Payerne, accompagné d'allégements, est conforme à la législation ici applicable, notamment aux prescriptions en matière de protection de l'environnement et, plus en général, aux prescriptions de la procédure d'approbation en rapport à des installations militaires. En outre, ladite décision ne viole pas le droit d'être entendu des recourants, ni le principe de l'égalité de traitement ou celui de la proportionnalité.

Les considérants qui précèdent conduisent ainsi le Tribunal à rejeter les deux recours du 18 juin 2012 et du 26 juin 2012, dans la mesure où ils sont recevables (cf. en particulier, consid. 1.2.5 et 1.2.6 ci-avant).

7.
Conformément à l'art. 63 al. 1 PA et aux art. 1 ss du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral (FITAF, RS 173.320.2), les frais de procédure sont à la charge de la partie qui succombe. En l'espèce, compte tenu de l'issue du litige et de la complexité de la cause, les frais de procédures sont fixés à 3'000 francs et mis à la charge des recourants : 1'500 francs sont à la charge du recourant 1 et 1'500 francs solidairement à la charge des recourants 2 à 4. Cette somme sera prélevée sur les deux avances de frais déjà fournies par les quatre recourants.

Vu l'issue de la cause, il n'y a pas lieu d'allouer de dépens (cf. art. 64 al. 1 PA a contrario, respectivement art. 7 al. 1 FITAF *a contrario*).

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.
Le recours 1 est rejeté, dans la mesure où il est recevable.

2.
Les recours 2 à 4 sont rejetés, dans la mesure où ils sont recevables.

3.
Les frais de procédure sont fixés à 3'000 francs et répartis comme suit.

3.1 Sont mis à la charge du recourant 1 les frais de la cause de 1'500 francs, somme entièrement déduite de l'avance de frais déjà versée.

3.2 Sont mis à la charge des recourant 2 à 4, solidairement entre eux, les frais de la cause de 1'500 francs, somme entièrement déduite de l'avance de frais déjà versée.

4.
Il n'est pas alloué de dépens.

5.
Les demandes d'indemnisation en rapport à l'expropriation des droits de

voisinage seront transmises à la compétente Commission fédérale d'estimation par l'autorité inférieure, une fois le présent arrêt définit.

6.
Le présent arrêt est adressé :

– au recourant 1 (Acte judiciaire)
– aux recourants 2 à 4 (Acte juridique)
– à l'autorité inférieure (Acte judiciaire)

L'indication des voies de droit se trouve à la page suivante.

Le président du collège :	La greffière :
Claudia Pasqualetto Péquignot	Sara Friedli

Indication des voies de droit :

La présente décision peut être attaquée devant le Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par la voie du recours en matière de droit public, dans les trente jours qui suivent la notification (art. 82 ss, 90 ss et 100 LTF). Le mémoire doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. La décision attaquée et les moyens de preuve doivent être joints au mémoire, pour autant qu'ils soient en mains du recourant (art. 42 LTF).

Expédition :