VPB 52.60

(Décision du Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie du 24 juin 1988)

Luftfahrt. Beschwerde von Anliegern des Flughafens Genf-Cointrin an das Eidgenössische Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement gegen die Erteilung von Bewilligungen für Nachtflüge zwischen 22 Uhr und 24 Uhr an vier Luftfahrtgesellschaften.

Verfahren. Die Veröffentlichung der strittigen Verfügungen im Bundesblatt ist eine angemessene Eröffnungsform. Entzug der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde zulässig.

Kein Ermessensmissbrauch in den angefochtenen Verfügungen, welche durch eine zeitliche und zahlenmässige Beschränkung der nach zweckmässigen Kriterien bewilligten Flüge die Voraussetzungen der Luftfahrtverordnung einhalten. Richtige Abwägung der wirtschaftlichen und sicherheitsmässigen Interessen der Luftfahrtgesellschaften einerseits und des Interesses der Anlieger an Erholung andererseits. Keine Verletzung der Lärmschutzbestimmungen.

Navigation aérienne. Recours formé par des riverains de l'aéroport de Genève-Cointrin auprès du Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie contre l'octroi à quatre compagnies aériennes d'autorisations d'effectuer des mouvements de nuit entre 22 h et 24 h.

Procédure. La publication des décisions contestées dans la Feuille fédérale est une forme adéquate de notification. Retrait licite de l'effet suspensif du recours.

Aucun abus de pouvoir dans les décisions attaquées qui, en fixant une limitation temporelle et numérique des vols autorisés selon des critères judicieux, respectent les conditions fixées par l'ordonnance sur la navigation aérienne. Pesée correcte des intérêts des compagnies aériennes en matière économique et de sécurité d'une part, et de l'intérêt au repos des riverains d'autre part. Aucune violation des dispositions sur la protection contre le bruit.

Navigazione aerea. Ricorso al Dipartimento federale dei trasporti, delle comunicazioni e delle energie dei confinanti dell'aeroporto di Ginevra-Cointrin contro l'autorizzazione concessa a quattro compagnie di navigazione aerea di effettuare movimenti notturni tra le ore 22 e le ore 24.

Procedura. La pubblicazione nel Foglio federale delle decisioni contestate è una forma adeguata di notificazione. Ritiro lecito dell'effetto sospensivo del ricorso.

Non è dato abuso di potere nelle decisioni impugnate che rispettano le condizioni stabilite dall'ordinanza sulla navigazione aerea fissando, secondo criteri giudiziosi, un limite temporale e quantitativo ai voli autorizzati. Valutazione corretta degli interessi economici e di sicurezza della compagnie di navigazione aerea e dell'esigenza di riposo dei confinanti. Non è data violazione delle norme sulla protezione contro l'inquinamento fonico.

I

A. Dans les FF 1986 III, p. 1014, FF 1987 I, p. 1158 et FF 1987 III, p. 758, l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) a publié trois décisions concernant l'autorisation d'effectuer des mouvements de nuit dans le cadre du trafic commercial hors des lignes sur l'aéroport de Genève-Cointrin. Les contingents attribués aux entreprises bénéficiaires ont été les suivants:

Première autorisation:

Autorisation restreinte d'effectuer des mouvements de nuit entre 22 h et 24 h, du 4 décembre 1986

Deuxième autorisation:

Autorisation restreinte d'effectuer des mouvements de nuit entre 22h et 24 h ainsi qu'entre 05.00 h et 06.00 h, du 30 mars 1987

Troisième autorisation:

Autorisation d'effectuer des mouvements de nuit entre 22h et 24h, du 19 novembre 1987

L'OFAC a prévu que, pour ces trois décisions, les éventuels recours n'auraient pas d'effet suspensif.

B. Contre les décisions susmentionnées, l'Association des riverains de l'aéroport de Genève (ARAG) a déposé chaque fois un recours auprès du Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie (DFTCE). La recourante a invoqué que:

1. Pour la période commençant le 1er novembre 1986, la décision de l'OFAC est datée du 4 décembre et publiée dans la Feuille fédérale du 23 décembre 1986. D'où il fallait conclure que les vols nocturnes effectués entre le 1er novembre et le 8 décembre 1986 étaient illicites.

2. Un délai de deux mois entre le dépôt de la requête des compagnies et le début de la période considérée ne permet pas à l'OFAC d'examiner l'affaire avant de prendre une décision.

3. Il est contraire à l'art. 4 Cst. de retirer l'effet suspensif à un recours déposé par les Riverains.

4. L'autorité de première instance paraît ignorer la LF du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (Loi sur la protection de l'environnement [LPE], RS 814.01), ne motive pas ses décisions et enregistre les programmes des compagnies.

5. La CTA dispose d'avions dont la certification a toujours été douteuse.

L'ARAG a donc demandé

principalement:

- d'annuler les trois décisions de l'OFAC, à savoir qu'aucune autorisation d'effectuer des mouvements de nuit hors des lignes ne soit octroyée;

subsidiairement:

- d'imposer à l'OFAC de communiquer et publier au moins deux mois avant le début de la période d'exploitation ses décisions concernant l'autorisation d'effectuer des mouvements de nuit;

- d'interdire à l'OFAC que sa décision puisse prévoir qu'un recours éventuel n'ait pas d'effet suspensif;

- d'interdire à l'OFAC de modifier ses propres décisions en faveur des compagnies requérantes en l'absence d'un recours de ces dernières;

- d'autoriser les vols nocturnes comportant uniquement des atterrissages entre 22 h et 23 h;

- de faire arrêter les turbines auxiliaires de puissance dès l'arrivée des avions au point de débarquement des passagers;

- au cas où néanmoins des décollages seraient autorisés: prononcer qu'ils n'auront lieu qu'entre 22 h et 23 h et qu'ils devront, sauf conditions météorologiques impératives, être effectués en direction du Nord-Est.

C....

Dans ses observations responsives, l'OFAC a conclu à la confirmation des trois décisions entreprises, car:

1. Aucune des entreprises bénéficiaires d'un contingent n'a effectué des mouvements de nuit à Genève entre le 1er novembre et le 8 décembre 1986.

2. Les dispositions légales en la matière ont été correctement appliquées. L'OFAC a fait preuve en particulier de la plus grande réserve requise par l'art. 95 al. 1er de l'O du 14 novembre 1973 sur la navigation aérienne (ONA, RS 748.01).

3. Toutes les opérations incriminées sont effectuées au moyen d'avions disposant d'un certificat de bruit et conformes aux exigences légales.

4. La responsabilité finale de toute manoeuvre incombe au commandant de l'aéronef.

S'agissant des compagnies aériennes, celles-ci ont proposé le rejet des recours, en faisant valoir que:

1. Les autorisations rendent possibles surtout les atterrissages d'avions retardés à la suite de motifs techniques ou météorologiques; toutefois il n'est pas exclu d'utiliser des autorisations pour les mouvements de départ;

2. Elles représentent une nécessité absolue;

3. Le problème relatif au bruit n'est pas pris à la légère.

II

1. Le Département, sous réserve de certaines exceptions non réalisées en l'espèce, statue en première instance sur les recours dirigés contre les décisions des offices (art. 61 al. 3 de la LF du 19 septembre 1978 sur l'organisation et la gestion du Conseil fédéral et de l'administration fédérale [Loi sur l'organisation de l'administration, LOA], RS 172.010).

Les actes attaqués constituent des décisions au sens de l'art. 5 PA «prises par les autorités dans des cas d'espèce fondées sur le droit public fédéral». Leur notification s'est faite par publication d'un avis dans la Feuille fédérale en application de l'art. 36 let. c PA, car «l'affaire met en cause un grand nombre de parties qui ne peuvent pas toutes être identifiées sans frais excessifs».

Le caractère de décision de l'avis publié est contesté par la recourante qui allègue que seuls les actes individuels notifiés aux compagnies aériennes concernées par l'octroi d'une autorisation d'effectuer des vols de nuit constituent des décisions susceptibles de recours, la notification dans la Feuille fédérale équivalant à un avis.

La procédure de notification retenue par l'OFAC est conforme à la décision du Conseil fédéral du 7 mars 1977 statuant sur un recours de l'ARAG contre une décision du DFTCE. Toutefois, la question de la nature juridique de l'avis publié peut être laissée ouverte. Tout au plus serait-on en droit de se demander si une décision ainsi notifiée contient tous les éléments nécessaires au sens de l'art. 34 PA et par conséquent si elle a été notifiée régulièrement. Cette question peut également rester ouverte. La recourante n'a en effet subi aucun préjudice de cette manière de procéder, ayant eu l'occasion de prendre connaissance des décisions individuelles et de les contester dans les recours sur lesquels l'autorité de céans est appelée à statuer.

2. Les recours ont été déposés dans les délais légaux et en la forme prescrite. La recourante a la qualité pour recourir au sens de l'art. 48 PA, ce même si les décisions attaquées n'ont plus d'effets actuellement. Or l'intérêt digne de protection au sens de l'art. 48 PA doit, en principe, être actuel. Cette condition est cependant abandonnée lorsqu'elle ferait obstacle au contrôle d'un acte susceptible d'être répété (voir André Grisel, Traité de droit administratif suisse, Neuchâtel 1984, vol. II, p. 900 et jurisprudence citée; ATF du 7 mars 1988 en la cause SBFZ, H. G.c/DFTCE, c. 1).

Comme le souligne le Conseil fédéral dans sa décision du 7 mars 1977 précitée, «les voisins d'un aéroport ont comme tous les autres citoyens un intérêt digne de protection évident à jouir d'un repos nocturne aussi peu troublé que possible afin de rétablir leurs forces physiques et psychiques. Or, le passage d'avions, notamment d'avions à réaction, à basse altitude et à proximité des habitations est de nature à troubler sérieusement ce repos. Les personnes qui habitent aux abords de l'aéroport ou dans le prolongement de la piste et qui voient de plus leur repos nocturne perturbé gravement et plus que l'ensemble de la population par

le bruit des avions, ont incontestablement qualité pour recourir.» (voir aussi JAAC 39.35, p. 97 ss; Augustin Macheret, La qualité pour recourir: clé de la juridiction constitutionnelle et administrative du Tribunal fédéral, dans les voies de recours au Tribunal fédéral, Revue de droit suisse [RDS] 1975 II, p. 174 ss). La recourante a dès lors un intérêt digne de protection à ce que l'autorité de céans dise si les autorisations accordées constituent une atteinte justifiée au repos nocturne des personnes habitant aux abords de l'aéroport ou dans le prolongement de la piste.

3. Dans son premier recours du 16 janvier 1987, l'ARAG met en doute la licité des décisions du 4 décembre 1986 et du 8 décembre 1986 qui portent sur une période allant du 1er novembre 1986 au 31 mars 1987 et qui, par conséquent, autorisent des vols de nuit de manière rétroactive. L'OFAC, tout en admettant avoir prononcé sa décision tardivement, objecte qu'aucun vol n'a été effectué du 1er novembre au 8 décembre 1986 par les entreprises bénéficiaires d'un contingent.

La question du caractère licite ou illicite de cette décision peut demeurer ouverte du fait de l'absence de vol durant la période incriminée. Toutefois, l'autorité de céans se doit de constater que l'autorité intimée aurait dû, in casu, prononcer une décision pour la période du 8 décembre 1986 au 31 mars 1987. De même, la prise de décision faisant l'objet d'une notification par voie de publication ne devrait pas être antérieure à la prise de décision individuelle.

4. La recourante critique la pratique systématique de l'OFAC tendant à lever l'effet suspensif du recours. Elle juge «inadmissible au regard de l'art. 4 Cst. et de la loi de procédure administrative fédérale, qu'un recours déposé par les riverains de l'aéroport soit dépourvu d'effet suspensif, alors que les recours des compagnies sont traités différemment: elles peuvent voler sans autorisation tant qu'elles n'ont pas reçu celle-ci, si la décision ne leur plaît pas, parce que trop restrictive, elles peuvent l'attaquer pour la partie de la requête qui n'a pas été agréée.»

L'art. 55 PA prévoit qu'en principe un recours contre une décision d'une autorité inférieure a un effet suspensif. Toutefois, selon l'al. 2, l'autorité inférieure peut prévoir qu'un recours éventuel n'aura pas d'effet suspensif. La législation accorde en principe l'effet suspensif à un recours adressé à un département et prévoit sa levée à titre exceptionnel. La décision d'octroi ou de refus de l'effet suspensif relève du pouvoir d'appréciation de l'autorité (JAAC 39.111, p. 18). Elle nécessite une pesée des intérêts en présence (Grisel, op. cit., p. 924). L'effet suspensif pourra être levé notamment lorsque l'entrée en force de la décision ne souffre pas de retard.

In casu, la recourante n'a pas demandé à l'autorité de céans de restituer, par décision incidente, l'effet suspensif en application de l'art. 55 al. 3 PA. Il n'est dès lors pas nécessaire d'examiner plus avant si l'autorité intimée a levé l'effet suspensif à bon escient.

Toutefois, le retrait de l'effet suspensif ne doit pas devenir la règle et l'autorité intimée se devra de réexaminer à l'avenir avant chaque décision la nécessité d'une telle mesure.

La recourante invoque également une inégalité de traitement entre le sort réservé au recours des riverains et celui des compagnies.

Cette question peut demeurer ouverte, car l'éventuel recours des compagnies aériennes contre les décisions d'autorisation revêtirait un effet suspensif et par conséquent les vols ne pourraient s'effectuer jusqu'à droit connu, à moins que l'autorité de recours ne lève l'effet suspensif. Dans ce cas, les compagnies ne pourraient effectuer que les vols attribués par la décision contestée. En outre, relevons qu'aucun vol n'a été effectué avant la prise de décision.

6. Quant au grief selon lequel l'autorité intimée violerait l'obligation de motiver ses décisions, il doit être rejeté. Dans ses décisions publiées dans la Feuille fédérale, l'OFAC donne une brève motivation. Au surplus, si la décision attaquée n'avait pas été motivée ou l'était de manière arbitraire ou erronée, cela n'entraînerait pas l'annulation de la décision attaquée puisque l'ARAG a recouru à temps au DFTCE qui dispose d'un plein pouvoir d'examen (art. 49 PA), qu'elle a eu l'occasion de se prononcer sur les observations complémentaires de l'OFAC et que les motifs du DFTCE peuvent se substituer à ceux de l'autorité inférieure (Max Imboden/René A. Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Bâle 1976, n° 85, p. 537, V, let. c et jurisprudence citée; Blaise Knapp, Précis de droit administratif, 2e éd., Bâle 1982, p. 92 s. et jurisprudence citée).

Cela étant, il conviendra d'examiner si les motifs invoqués à l'appui des décisions entreprises justifient l'octroi des contingents «vol de nuit» attribués aux compagnies aériennes BALAIR, CROSSAIR, CTA et SWISSAIR.

7. Aux termes de l'art. 95 ONA, des vols de nuit à des fins commerciales et hors du trafic de lignes peuvent être autorisés par l'OFAC. Selon l'al. 1, l'OFAC doit faire preuve de la plus grande réserve en autorisant le décollage et les atterrissages des aéronefs à moteur entre 22 h et 6 h, ce quel que soit le nombre total de mouvements.

Cette disposition confère à l'autorité intimée un large pouvoir d'appréciation. Celle-ci ne saurait toutefois agir selon son bon plaisir. «Elle est, au contraire, liée par les critères découlant du sens et du but de la réglementation en cause et par les principes généraux du droit. Pour user correctement de son pouvoir d'appréciation, elle doit examiner tous les éléments de quelque importance et les soupeser avec soin les uns par rapport aux autres» (ATF du 28 février 1975 dans la cause A. c/DFTCE et jurisprudence citée; voir également ATF précité dans la cause SBFZ, c. 3).

En limitant les vols de nuit entre 22 h et 24 h alors que la réglementation de l'art. 95 ONA permet en soi des vols entre 22 h et 6 h, en restreignant le nombre de mouvements autorisés - la statistique de ces dix dernières années démontre une tendance à la baisse des vols autorisés -, et en tenant compte lors de la fixation du contingent des facteurs suivants:

- attribution précédente,

- mouvements nocturnes effectivement exécutés dans la période précédente,

- avis de l'aéroport et des riverains,

- comparaison entre l'intérêt général éventuel à satisfaire le besoin de transport et celui qui commande de réduire les nuisances,

- niveau de bruit spécifique des différents types d'avion utilisés,

- désir du requérant,

on ne peut pas prétendre que l'autorité intimée ait abusé de son pouvoir d'appréciation et n'ait pas fait preuve d'une grande réserve en autorisant 14 mouvements pour l'hiver 1986/87, 36 pour l'été 1987 et 11 pour l'hiver 1987/88 aux compagnies BALAIR, CTA, CROSSAIR et SWISSAIR. Ces mouvements concernent aussi bien les vols ad hoc que les retards prouvés dus à des motifs de sécurité aérienne (ATC) ou à des problèmes techniques en Suisse et à l'étranger. Toutefois, comme le souligne le Tribunal fédéral dans son arrêt précité du 7 mars 1988 (c. 3 in fine), compte tenu de l'importance du trafic aérien sur les aéroports internationaux de Suisse, des mesures accrues de protection des riverains s'imposent. L'autorité intimée devra à l'avenir en tenir compte et n'attribuer des autorisations qui impliquent une atteinte supplémentaire aux riverains qu'avec une grande retenue et pour autant que les requêtes des compagnies soient dûment motivées.

8. Dès lors, la demande principale de la recourante tendant à interdire tous les mouvements de nuit du trafic hors des lignes entre 22 h et 6 h doit être rejetée. En l'état, une interdiction absolue des vols commerciaux entre 22 h et 6 h exigerait une modification du texte légal ou de la concession d'exploitation accordée à l'aéroport de Genève (art. 95 al. 3 ONA). Si l'autorité intimée doit faire preuve de la plus grande réserve dans l'octroi d'une autorisation, l'art. 95 ONA ne permet pas d'exclure tout vol de nuit. En effet, si le Conseil fédéral avait voulu introduire une interdiction générale des mouvements de nuit dans le cadre du trafic commercial hors des lignes, il aurait choisi une autre rédaction. La règle de l'art. 95 ONA invite plutôt à procéder, lors de l'examen des requêtes des compagnies en vue de l'octroi de mouvements de nuit, à une pesée des divers intérêts opposés en veillant à ce que le repos nocturne des riverains soit troublé le moins possible, tout en prenant convenablement en considération les impératifs de la sécurité aérienne et les besoins des passagers, des expéditeurs et des destinataires de fret ou de courrier, des compagnies aériennes, des aéroports et de toute la région qu'ils desservent
ainsi que du développement touristique, économique et commercial.

A la lumière de la jurisprudence du Tribunal fédéral précitée (voir ci-dessus ch. 7 in fine), il convient dès lors d'examiner si l'autorité intimée devrait, dans la pesée des intérêts en présence, se montrer plus restrictive ou mieux définir le type de vols autorisés.

9. Les compagnies aériennes ont un intérêt économique à l'obtention de telles autorisations. Le coût des avions toujours plus performants, sophistiqués et «silencieux» implique que ceux-ci puissent être utilisés au maximum pour que les investissements consentis soient rentables. En outre, l'augmentation du trafic, l'engouement pour les voyages et leur relative démocratisation, les habitudes nouvelles des voyageurs dont certains cherchent l'offre la plus avantageuse, quitte à partir ou à rentrer tard dans la nuit, la flexibilité dont doivent faire preuve les compagnies, la possibilité de regagner son domicile même en cas de retard sont des arguments qui peuvent justifier l'autorisation de mouvements de nuit.

En outre, des motifs de sécurité aérienne, des problèmes techniques ou des conditions météorologiques défavorables peuvent entraîner des retards et justifier un atterrissage ou un décollage entre 22 h et 24 h.

Toutefois, l'intérêt des compagnies et des voyageurs se heurte aux intérêts des riverains de l'aéroport à voir réduire les nuisances sonores et à bénéficier durant la nuit d'une relative tranquillité et d'un repos bienfaiteur. Dans une décision du 11 septembre 1974 (JAAC 39.35, p. 115), le Conseil fédéral convient qu'il y a lieu de sauvegarder le plus possible la tranquillité des riverains, tout en maintenant un réseau de communications aériennes répondant aux besoins minimaux de la clientèle. Il souligne néanmoins que le trafic hors des lignes doit subir de plus fortes restrictions. Cela dit, compte tenu de l'évolution intervenue depuis la décision précitée et notamment de l'augmentation du trafic, du contexte international et de l'importance prise par les vols hors des lignes dans le trafic aérien, il y a lieu d'autoriser des mouvements de nuit dans la mesure où ils sont absolument nécessaires et dûment motivés par les requérants: on pense en particulier aux retards pour des motifs de sécurité (ATC) ou pour des raisons techniques. Ainsi, dans son appréciation, l'autorité tiendra compte non seulement des facteurs définis au considérant 7, mais également de l'horaire des vols hors des lignes présenté par les compagnies
pour la période de référence, des possibilités pour les passagers de regagner leur domicile en utilisant aussi les transports publics, de la destination ou de la provenance du vol et du trafic diurne sur l'aéroport.

Bien que l'attribution de deux contingents globaux par année ne relève pas de l'arbitraire et ne soit pas contraire à l'art. 95 ONA, l'autorité intimée se devrait à l'avenir de réexaminer sa pratique et de différencier ses autorisations en fonction du but du vol. Aux yeux de l'autorité de céans, l'octroi de contingent pour les vols de nuit ne doit pas être remis en cause, en particulier du fait qu'il est favorable aux riverains qui peuvent ainsi mieux faire valoir leurs droits que lors d'une autorisation individuelle.

Dans leur requête, les compagnies ne devront plus se contenter de chiffrer leur demande, mais elles devront dûment la motiver, notamment en fournissant leur programme motivé pour les séries de vols hors des lignes. Même si ces compagnies doivent faire preuve d'une grande flexibilité et être prêtes à s'adapter aux circonstances, elles planifient également l'engagement de leur flotte et les vols non programmés à l'avance ne sont pas la règle.

Ainsi, l'autorité intimée devrait distinguer, dans l'attribution des contingents, les vols autorisés pour des retards techniques ou de sécurité (ATC) et les vols ad hoc. Le nombre de vols attribués à chaque compagnie pour cause de retard devrait également tenir compte du nombre de vols que celles-ci ont programmés en début de soirée. Quant aux vols ad hoc, il paraît certes intéressant aux sociétés aériennes de conclure rapidement des contrats; toutefois, de tels vols devraient en règle générale s'effectuer durant la période diurne et n'être accordés de nuit qu'à titre exceptionnel, afin de tenir compte des intérêts au repos des riverains.

10. Les recourants reprochent à l'autorité intimée de ne pas tenir compte de la loi sur la protection de l'environnement et de l'O du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB, RS 814.331). Cet argument doit être rejeté. En effet, comme le montrent les résultats statistiques de ces cinq dernières années, le nombre de vols de nuit attribué et effectué est à la baisse. En outre, l'OFAC autorise uniquement les vols d'appareils répondant aux normes de bruit fixées par l'annexe 16 de la Convention du 7 décembre 1944 relative à l'aviation civile internationale (RS 0.748.0, chap. 2 ou 3 selon le type d'avion utilisé). L'art.3 al. 2 OPB renvoie par ailleurs à la législation sur l'aviation civile, dont l'annexe 16 fait partie intégrante en ce qui concerne la limitation des émissions des aéronefs, selon l'O du DFTCE du 5 octobre 1984 concernant les émissions des aéronefs (OE, RS 748.215.3).

Quant aux reproches faits à l'OFAC de tolérer l'utilisation par CTA d'avions «dont la certification a toujours été douteuse», ils ne sont pas pertinents. Comme le souligne à juste titre l'autorité intimée, les caravelles de CTA satisfont aux exigences du chap. 2 de l'annexe 16. Un examen des données acoustiques concernant lesdits avions et effectué sur la base de la certification utilisée dans le chap. 2 de l'annexe 16 le met en relief:

«A l'exception du point de mesure APP, les niveaux certifiés sont inférieurs aux niveaux limites. Toutefois, il est admis que le

niveau de bruit maximal certifié excède, en un ou deux points de mesure, le niveau limite dans la mesure où les exigences stipulées au ch. 2.5 de l'annexe 16 - Vol. I sont remplies. Dans les cas présents, la compensation au point APP répond aux normes requises. Les certifications des caravelles de CTA sont parfaitement conformes.»

De même, il n'appartient ni à l'autorité intimée, ni à l'autorité de céans de s'ingérer dans le choix qu'opère une compagnie aérienne lors du renouvellement de sa flotte, dans la mesure où les avions sélectionnés répondent aux normes les plus sévères en matière de bruit (chap. 3 de l'annexe 16), ce qui est le cas du MD87. Tout au plus peut-on recommander que les compagnies engagent leurs avions les moins bruyants lors de vols de nuit.

11. La recourante demande subsidiairement que l'OFAC autorise uniquement les vols nocturnes comportant des atterrissages entre 22 h et 23 h.

L'OFAC expose dans sa réponse que cette exigence ne peut être satisfaite, car l'art. 95 ONA prévoit des mouvements et ne distingue pas entre les atterrissages et les décollages. Les compagnies aériennes déclarent que, certes les autorisations rendent possibles surtout les atterrissages d'avions retardés à la suite de motifs techniques ou météorologiques, toutefois il n'est pas exclu d'utiliser des autorisations pour les mouvements de départ.

Il ressort de l'art. 95 al. 1er ONA que l'autorité de première instance doit faire preuve de la plus grande réserve en matière d'octroi de mouvements. L'ordonnance n'établit aucune distinction entre les décollages et les atterrissages. L'interprétation de l'OFAC est tout à fait compatible avec cette disposition légale. Il eût été peu judicieux d'autoriser seulement des atterrissages, étant donné qu'un retard pour une raison technique ou de sécurité peut aussi intervenir au décollage.

Quant à la limitation des mouvements entre 22 h et 23 h, elle est sans objet en ce qui concerne les décollages - comme cela ressort des décisions individuelles attaquées, ceux-ci ne peuvent pas avoir lieu au delà de 23 h -; elle doit être rejetée en ce qui concerne les atterrissages. Des atterrissages dus à des retards techniques ou de sécurité (ATC) se justifient jusqu'à 24 h. Il est en effet compréhensible que les passagers puissent regagner Genève par les airs sans avoir à passer la nuit en hôtel ou à atterrir sur un autre aéroport et à regagner Genève par la route ou le rail. En outre, l'évolution actuelle du trafic aérien en Suisse et dans le monde traduit un engorgement des services de sécurité aérienne, engorgement qui entraîne des retards de plus en plus importants. Ces retards ne peuvent être imputés aux compagnies aériennes. Quant aux vols ad hoc, lorsqu'ils doivent être autorisés, les compagnies devraient dans la mesure du possible les programmer avant 23 h. L'intérêt des riverains à la tranquillité doit l'emporter sur l'intérêt des compagnies à organiser des vols tard dans la nuit, la période diurne étant suffisamment longue pour effectuer de tels vols. En outre, de tels atterrissages au-delà de 23 h
impliquent que les voyageurs regagnent leur domicile par la route s'ils n'habitent pas Genève, car le dernier train au départ de Cointrin en direction de Lausanne quitte l'aéroport en direction du Valais à 23 h 36, de Fribourg et Berne à 22 h 53 et de Neuchâtel et Bienne à 22 h 19.

...

13. La recourante requiert dans une autre conclusion subsidiaire qu'au cas où néanmoins des décollages seraient autorisés, ils devront, sauf conditions météorologiques impératives, être effectués en direction du Nord-Est.

L'autorité de première instance observe à ce propos que:

a) la question soumise déborde le cadre du présent recours,

b) selon l'art. 34 ONA, c'est à l'exploitant de l'aéroport de fixer les procédures d'approche et de départ. Ces procédures dépendent non seulement des conditions techniques et des exigences de la sécurité aérienne, mais également des conditions météorologiques,

c) la responsabilité finale de toute manoeuvre incombe au commandant de l'aéronef.

L'autorité de céans retient que l'ARAG conteste en premier lieu la répartition du trafic aérien entre les deux sens d'utilisation de la piste et qu'elle demande, en conséquence, de tenir compte du critère de la moindre atteinte globale à l'ensemble de la population résidante dans le Canton de Genève. Cette solution proposée par la recourante n'avait toutefois pas été admise par le Conseil fédéral dans une décision non publiée du 8 avril 1987 en matière de plans de zones de bruit.

En outre, les manoeuvres aériennes requièrent une grande souplesse et on doit tenir compte des conditions du moment. Il en résulte donc que les critiques formulées sur ce point doivent être rejetées, en tant que recevables, pour les motifs mentionnés ci-dessus.

14. La recourante soutient qu'un délai de deux mois entre le dépôt de la requête des compagnies et le début de la période considérée ne permet pas à LOFAC d'examiner l'affaire avant de prendre une décision. L'OFAC enregistre simplement les programmes des compagnies. Elle requiert également que les décisions soient communiquées et publiées au moins deux mois avant le début de la période d'exploitation. Un tel grief ne résiste pas à l'examen. L'OFAC, au même titre que l'ensemble de l'administration, est régi par les principes de la légalité et de la bonne foi; il doit appliquer la législation en vigueur sans exceptions. Ceci est manifestement le cas, car grâce aux critères qu'il a définis pour l'art. 95 ONA, à savoir:

- l'attribution de l'année précédente,

- les mouvements nocturnes effectivement exécutés dans l'année précédente,

- l'avis des aéroports et des riverains intéressés,

- la flotte de l'entreprise de navigation aérienne,

- la comparaison entre l'intérêt général éventuel à satisfaire le besoin de transport et celui qui commande de réduire les nuisances,

- le niveau du bruit spécifique des différents types d'avions utilisés,

- les désirs du requérant,

ledit office est en mesure de prendre une décision dans les meilleurs délais.

Que l'OFAC n'enregistre pas simplement les programmes des compagnies résulte d'une comparaison entre les nombres des mouvements sollicités et autorisés.

Quant à fixer les contingents plus tôt et à permettre la publication et la communication des décisions deux mois avant le début de la période d'exploitation, l'autorité intimée expose que cela n'est guère possible. Les compagnies aériennes ne sont pas en mesure de communiquer leurs besoins plus rapidement pour répondre au désir de l'ARAG.

L'autorité de céans constate que la pratique adoptée tient compte de la vie des affaires qui requièrent une grande flexibilité et capacité d'adaptation. Les demandes des compagnies ne peuvent ainsi être déposées avant de connaître leur engagement pour la période concernée. La pratique de l'OFAC n'est pas contraire au droit et la demande trop stricte de la recourante doit être rejetée.

...

16. Au vu de ce qui précède, il ressort que l'autorité intimée n'a pas abusé du pouvoir d'appréciation que lui confère l'art. 95 ONA. Par conséquent, les trois décisions attaquées ne violent pas le droit fédéral et ne sont pas inopportunes. En outre, les faits pertinents ont été constatés de manière complète et exacte. Les recours doivent être rejetés au sens des considérants précédents.

[3] Compagnie de transport aérien.
[4] Au point de mesure latéral (mesuré à côté de l'avion lors du décollage).
[5] Au point de mesure au survol (mesuré sous l'axe de l'avion à l'envol).
[6] Au point de mesure à l'approche (mesure sous l'avion en approche).

Homepage des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation