



---

Cour I  
A-1268/2021, A-1845/2021

## Arrêt du 31 mai 2022

---

Composition

Jérôme Candrian (président du collège),  
Maurizio Greppi, Jürg Marcel Tiefenthal, juges,  
Manon Progin, greffière.

---

Parties

**A.** \_\_\_\_\_,  
Aérodrome,  
représentée par  
Maître Dimitri Gaulis,  
recourante,  
contre

**B.** \_\_\_\_\_,  
représentée par  
Maître Sarah Perrier,  
intimée,

**Office fédéral de l'aviation civile OFAC,**  
3003 Bern,  
autorité inférieure.

---

Objet

Aérodrome de (...); requête en constatation d'activité illicite  
et en adaptation du règlement d'exploitation; frais et émolu-  
ments.

**Faits :****A.**

**A.a** Le B. \_\_\_\_\_ (ci-après : le centre équestre) a pour but la promotion du sport équestre, plus particulièrement dans les domaines du dressage et des traitements thérapeutiques par l'hippothérapie. Le centre équestre est exploité à (...), à (...).

**A.b** Dans son voisinage direct se trouve l'aérodrome C. \_\_\_\_\_, exploité par la société coopérative A. \_\_\_\_\_, dont le but est l'exploitation de l'aérodrome des (...) à (...) et de toutes les infrastructures, installations et constructions nécessaires à cet effet.

L'actuel règlement d'exploitation de l'aérodrome C. \_\_\_\_\_ porte la date du 26 février 2014. Y sont jointes quatre annexes, dont la première, concernant l'organisation de l'exploitation, prévoit, à son chiffre 1.4, que « l'activité voltige fait l'objet d'un règlement spécifique, soumis à l'approbation d'A. \_\_\_\_\_ et du chef d'aérodrome. Tous les pilotes qui volent au départ de (...) doivent s'y conformer ». Ces cinq documents ont été approuvés le 7 avril 2014 par l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC).

Le 10 août 2016, A. \_\_\_\_\_ a fait parvenir à l'OFAC un document faisant office de règlement de l'activité de voltige, intitulé « Horaires voltige au départ de (...) (code attribué à l'aérodrome C. \_\_\_\_\_ par l'Organisation de l'aviation civile internationale [OACI]) ». Il s'agissait d'une carte de la région, sur laquelle étaient prévus des horaires variés selon la distance (rayons de 5 km et de 20 km depuis l'aérodrome) pour effectuer des vols acrobatiques.

**A.c** Sur l'actuelle carte VAC (*Visual approach chart [carte d'approche à vue]*) de l'aérodrome C. \_\_\_\_\_ figure un box de voltige (cadre d'évolution), dont une partie se situe au-dessus du centre équestre. Il n'est pas établi à compter de quand le box a été porté sur la carte mais les parties s'entendent pour dire qu'il y figure depuis 2005 au moins. La publication n'a fait l'objet d'aucune mise à l'enquête ni de modification du règlement d'exploitation.

**B.**

**B.a** Par « requête en constatation d'activité illicite », fondée sur les art. 3b et 26 de l'ordonnance du 23 novembre 1994 sur l'infrastructure aéronautique (OSIA, RS 748.131.1), le centre équestre s'est, en date du 19 juin 2018, plaint auprès de l'OFAC des fréquences et des nuisances occasionnées par des manœuvres acrobatiques. Ces dernières étaient effectuées dans le « secteur acrobatie » de l'aérodrome, sis juste au-dessus du centre équestre. Les employés, visiteurs et animaux étaient exposés au bruit important et aux ombres projetées émanant

de ces vols. Les employés et visiteurs étaient soucieux pour leur sécurité en cas d'accident et pour celle des chevaux, dont l'un au moins se serait blessé en ayant pris peur du fait de ces vols.

Sur ce vu, il a requis la constatation du caractère illicite du secteur réservé à l'acrobatie, en tant qu'il ne reposait sur aucune base dans le règlement d'exploitation de l'aérodrome C. \_\_\_\_\_. Il a demandé en outre la suppression du dit secteur de la carte VAC de l'AIP (*Aeronautical Information publication [Publication d'information aéronautique]*). Enfin, il a sollicité l'interdiction de la concentration à proximité de l'aérodrome des vols d'acrobatie ou évolutions apparentées.

**B.b** Dans le cadre de l'instruction de la requête, l'autorité inférieure a, dans un courrier du 25 novembre 2019, expliqué à A. \_\_\_\_\_ qu'elle envisageait de supprimer les références aux box d'acrobatie dans les cartes VAC et de les remplacer par un symbole, sans délimitation de surface. Elle a indiqué qu'elle entendait prendre ces mesures pour tous les aérodromes concernés. Elle a mentionné également avoir pris contact avec différents aérodromes lors des investigations menées dans ce dossier pour les informer de la possibilité de la suppression future des box d'acrobatie.

**B.c** Par décision du 17 février 2021, l'OFAC, donnant suite à la dénonciation du centre équestre, a constaté le caractère illicite du box d'acrobatie et ordonné à A. \_\_\_\_\_ de faire supprimer son inscription des cartes VAC de l'AIP.

En substance, l'OFAC a considéré que les émissions devaient être limitées autant que possible conformément au principe de précaution. Il a rappelé la publication qu'il avait émise conjointement avec la Fédération suisse de vol à moteur (FSVM) et de la Swiss Aerobatic Association (SAA) sur la voltige aérienne (« la magie de la voltige aérienne »), laquelle préconisait notamment, dans le but de réduire les nuisances sonores auprès des riverains, la pratique de la voltige aérienne itinérante plutôt que concentrée dans un lieu unique. Il a relevé que l'activité de voltige n'était en principe pas interdite dans le secteur litigieux. Toutefois, les dispositions de protection contre le bruit commandaient la suppression d'un secteur délimité pour la pratique de la voltige aérienne, lequel concentrait le bruit au même endroit. Il a aussi retenu que, à défaut de reposer sur une décision de modification du règlement d'exploitation tel qu'approuvé par l'OFAC, le box d'acrobatie ne reposait pas sur une base légale suffisante. Partant, l'inscription dans l'AIP, faute de base juridique valable, devait également être supprimée et A. \_\_\_\_\_ ne pouvait en déduire aucun droit. Enfin, des raisons sécuritaires imposaient également la suppression du box d'acrobatie des cartes VAC.

**B.d** Par décision séparée sur les frais du 22 mars 2021, l'autorité inférieure a fixé les frais de procédure à 2'000 fr. et en a réclamé le paiement à la recourante dans les trente jours. En fonction du travail occasionné, elle a facturé 2 heures de « prestation cadre » et 10,5 heures de « prestation juriste », toutes deux à 160 francs l'heure.

**C.**

**C.a** Par mémoire du 19 mars 2021, la société coopérative A.\_\_\_\_\_ (ci-après : la recourante) a recouru contre la décision du 17 février 2021 auprès du Tribunal administratif fédéral (ci-après : le Tribunal), en concluant, au fond, à l'annulation des chiffres 1 à 4 du dispositif de la décision attaquée et, partant, à ce que la publication du box de voltige de la carte VAC de l'aérodrome soit maintenue, qu'elle soit libérée des frais de première instance et qu'une juste indemnité lui soit allouée à titre de dépens (procédure n° A-1268/2021).

En substance, elle soulevait des griefs en lien avec la nouvelle pratique de l'OFAC (ci-après : l'autorité inférieure), réfutant également à ce sujet la présence d'un motif de révocation, et quant à la nécessité de la présence du box de voltige dans le règlement d'exploitation de l'aérodrome. Elle invoquait en outre les principes de la bonne foi, de la proportionnalité et de précaution. Enfin, elle a contesté que les frais soient mis à sa charge. Elle a aussi demandé l'audition du responsable local de la voltige, à ce que le Tribunal invite l'autorité inférieure à revenir sur sa décision de suppression de la mention des box de voltige et à conduire des négociations avec elle.

**C.b** Le 21 avril 2021, la recourante a déposé un nouveau recours auprès du Tribunal, dirigé cette fois contre la décision du 22 mars 2021 (procédure n° A-1845/2021), en concluant à son annulation. Elle a demandé la jonction des causes avec la procédure de recours ouverte à l'encontre de la décision du 17 février 2021 (procédure n° A-1268/2021). A titre juridique, elle a considéré que le premier recours avait effet suspensif, ce qui rendait inopérante la décision sur les frais. Reprenant les arguments déjà développés à l'appui de son premier recours, elle ajoutait que l'art. 3 de l'ordonnance du 28 septembre 2007 sur les émoluments de l'OFAC (OEmol-OFAC, RS 748.112.11) avait été violé et se prévalait d'un défaut de motivation quant à la quantité des heures facturées, au montant et à l'imputation aux collaborateurs mentionnés.

**C.c** Dans sa réponse du 26 avril 2021 (procédure A-1268/2021), l'autorité inférieure a conclu au rejet du recours dans la mesure de sa recevabilité. Se référant principalement à sa décision, elle a précisé certains points relatifs à l'inscription de la question litigieuse dans la procédure ouverte par le centre équestre (ci-après : l'intimée), à la comparaison faite par la recourante avec les

pays limitrophes, quant au principe de précaution et quant à la validité formelle du box d'acrobatie.

**C.d** Par ordonnance du 28 avril 2021, le Juge instructeur a notamment prononcé la jonction des causes A-1268/2021 et A-1845/2021.

**C.e** L'autorité inférieure a complété sa réponse par écriture du 12 mai 2021. A nouveau, elle a conclu au rejet des recours. A titre de motivation, elle a invoqué avoir agi conformément à l'OEmol-OFAC et fourni quelques explications sur le nombre d'heures facturé et leur fondement.

**C.f** Le 27 mai 2021, l'intimée a transmis sa réponse aux recours déposés, concluant à leur rejet. En substance, elle a précisé certains faits relatifs aux images produites à l'appui de sa requête en constatation d'une activité illicite et a soutenu que le box d'acrobatie devait trouver son fondement dans le règlement d'exploitation de l'aérodrome. Elle s'est en outre ralliée aux arguments développés par l'autorité inférieure quant aux questions de sûreté aérienne et relativement à la sécurité du droit et à la bonne foi. Elle a jugé la suppression du box de voltige proportionnée et s'est ralliée à l'autorité inférieure en ce que le box d'acrobatie était illicite et source de nuisances et de risques accrus. La question de la nouvelle pratique de l'autorité inférieure était ainsi accessoire. S'agissant des frais, elle a considéré qu'ils avaient à juste titre été mis à la charge de la recourante, laquelle avait succombé.

**C.g** Dans sa réplique datée du 15 juillet 2021, la recourante a en substance repris ses précédents arguments relatifs à l'objet du litige, au caractère licite du box de voltige, à l'atteinte à la sécurité aérienne, au respect du principe de précaution, à l'absence de motifs de révision, à la protection de sa bonne foi, à la sécurité du droit et quant au respect des normes de l'ordonnance fédérale du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB, RS 814.41). La recourante a en outre produit un courrier de la SAA, laquelle soutenait sa position, mentionnant notamment que la suppression des box de voltige allait à l'encontre de la sécurité aérienne. Elle a également réitéré son argumentation relative à la question des frais.

**C.h** Le 4 août 2021, l'intimée a renoncé à dupliquer. Le 9 août 2021, l'autorité inférieure a transmis sa duplique au Tribunal.

**C.i** En date du 8 septembre 2021, la recourante a déposé des observations finales, reprenant en substance les arguments déjà développés dans ses précédentes écritures.

Les autres arguments et faits pertinents seront repris, en tant que besoin, dans les considérants en droit ci-après.

## **Droit :**

### **1.**

**1.1** La procédure de recours est régie par la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021), à moins que la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32) n'en dispose autrement (cf. art. 37 LTAF). Le Tribunal examine d'office et librement sa compétence (cf. art. 7 PA) et la recevabilité des recours qui lui sont soumis.

**1.2** Conformément à l'art. 31 LTAF, et sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 LTAF, non pertinentes en l'espèce, le Tribunal connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 PA prises par les autorités mentionnées à l'art. 33 LTAF.

L'Office fédéral de l'aviation civile OFAC est une autorité précédente au sens de l'art. 33 let. d LTAF, conformément à l'annexe I/B/VII ch. 1.3 de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA, RS 172.010.1). Sa décision du 17 février 2021, dont est premier recours, satisfait en outre aux conditions de l'art. 5 al. 1 PA. Il en va de même de sa décision du 22 mars 2021 en second recours. Il s'ensuit la compétence du Tribunal pour connaître du litige joint.

**1.3** Conformément à l'art. 48 al. 1 PA, la recourante possède la qualité pour recourir en tant que destinataire des décisions attaquées qui lui font griefs.

**1.4** Déposés dans les délais (cf. art. 50 al. 1 PA) et les formes (cf. art. 52 al. 1 PA) légaux, les recours s'avèrent recevables de sorte qu'il convient d'entrer en matière.

### **2.**

L'objet du litige joint porte, d'abord, sur la licéité de la mention d'un box de voltige dans la carte VAC de l'aérodrome concerné et sur l'admissibilité de la nouvelle pratique mise en œuvre par l'autorité précédente, visant à supprimer l'indication précitée (décision du 17 février 2021). Il porte ensuite sur la conformité au droit de la décision sur les frais du 22 mars 2021.

**2.1** En sa qualité d'autorité de recours, le Tribunal dispose d'une pleine cognition. Il revoit librement l'application du droit par l'autorité inférieure (cf. art. 49 PA), y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a), la constatation des faits (let. b) et l'opportunité de la décision attaquée. Le Tribunal

fait cependant preuve d'une certaine retenue dans l'exercice de son libre pouvoir d'examen lorsque la nature des questions litigieuses qui lui sont soumises l'exige, singulièrement lorsque leur analyse nécessite des connaissances spéciales ou encore lorsqu'il s'agit de circonstances que l'autorité qui a rendu la décision connaît mieux (cf. ATF 142 II 451 consid. 4.5.1 ; arrêt du Tribunal administratif fédéral [TAF] A-3102/2017 du 3 décembre 2018 consid. 2.1). Dans de tels cas, le Tribunal ne substituera son appréciation à celle de l'autorité inférieure que s'il a de bonnes raisons de le faire (cf. arrêt du TAF A-941/2021 du 18 août 2021 consid. 2.2). Cette réserve n'empêche pas le Tribunal d'intervenir lorsque la décision attaquée semble objectivement inopportune (cf. ATAF 2007/34 consid. 5 ; arrêt du TAF A-3288/2017 du 3 décembre 2018 consid. 2.1).

**2.2** Conformément à la maxime inquisitoire, le Tribunal vérifie d'office les faits constatés par l'autorité inférieure (cf. art. 12 PA), sous réserve du devoir de collaborer des parties (cf. art. 13 PA). Le Tribunal applique le droit d'office, sans être lié par les motifs invoqués (cf. art. 62 al. 4 PA), ni par l'argumentation juridique développée dans la décision entreprise. Il se limite en principe aux griefs soulevés et n'examine les questions de droit non invoquées que dans la mesure où les arguments des parties ou le dossier l'y incitent (cf. ATF 135 I 91 consid. 2.1 ; ATAF 2014/24 du 27 février 2014 consid. 2.2 et ATAF 2012/23 du 15 juin 2011 consid. 4).

**2.3** La requérante requiert l'audition du responsable local de la voltige.

**2.3.1** Le Tribunal admet les moyens de preuve offerts par une partie s'ils paraissent propres à élucider les faits. Dans le cadre d'une appréciation anticipée des preuves, il peut renoncer à l'administration d'une preuve offerte s'il appert qu'elle porte sur des considérations sans rapport pertinent avec le litige ou qu'elle n'est pas de nature à emporter sa conviction, sur le vu du dossier à sa disposition (cf. art. 12 et 33 al. 1 PA ; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, 2<sup>ème</sup> éd. 2013, n° 3.144 ; WALDMANN/BICKEL, in : Waldmann/Weissenberger [édit.], *Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz*, 2<sup>e</sup> éd. 2016, art. 33 PA n° 22). Cette faculté de renoncer à administrer une preuve proposée en raison de son défaut de pertinence est conforme au droit d'être entendu garanti par l'art. 29 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101) et aux art. 29 ss PA (cf. ATF 144 II 427 consid. 3.1.3, 141 I 60 consid. 3.3, 136 I 229 consid. 5.3, 134 I 140 consid. 5.3 ; arrêt du TAF A-4054/2015 du 15 février 2016 consid. 2.3).

**2.3.2** Au cas d'espèce, le Tribunal estime que l'audition du responsable local de la voltige ne permettrait pas d'amener d'éléments probatoires supplémentaires. En effet, les allégations que la recourante tend à prouver de ce fait sont généralement admises par les parties (cf. à ce sujet notamment le recours p. 14 ch. VII ou décision attaquée ch. 3 et 6), de sorte que l'audition requise n'est pas nécessaire. La requête de preuve sera donc rejetée.

**2.4** Dans les considérants qui suivent, il s'agira d'abord de préciser le cadre juridique fondant l'intervention de l'autorité inférieure (cf. *infra* consid. 3). Ensuite, seront traitées l'admissibilité de la nouvelle pratique mise en œuvre (cf. *infra* consid. 4 et 5) et, enfin, la question des frais de la procédure de première instance (cf. *infra* consid. 7).

### **3.**

**3.1** Dans sa dénonciation à l'autorité inférieure, l'intimée a requis que cette dernière constate l'activité illicite relative au box d'acrobatie aérienne et que soit adapté le règlement d'exploitation de l'aérodrome. Elle a pris pour base juridique de sa requête en constatation de droit les art. 3b et 26 OSIA.

Tout en traitant ladite requête comme une dénonciation au sens de l'art. 71 al. 1 PA, l'autorité inférieure a accordé la qualité de partie à l'intimée en reconnaissant qu'elle était particulièrement touchée par la décision à prendre, son manège se trouvant en-dessous du box d'acrobatie litigieux, qu'elle en subissait les nuisances sonores et que la fermeture du secteur pourrait vraisemblablement avoir des impacts positifs pour elle.

Il convient de préciser ce qui suit à ce propos.

**3.2** En vertu de l'art. 3b al. 1 OSIA, l'OFAC surveille l'application des exigences spécifiques à l'aviation, des exigences opérationnelles, des exigences de la police et de l'urbanisme et de celles de la protection de l'environnement. Il prend les mesures nécessaires au maintien ou au rétablissement d'une situation conforme au droit (al. 2). En outre, conformément à l'art. 26 OSIA, l'OFAC ordonne la modification du règlement d'exploitation pour l'adapter à la situation légale lorsque la modification de la situation de droit ou de fait l'exige. L'art. 51 OEmol-OFAC prévoit notamment la perception d'émoluments pour les décisions et prestations relevant de la surveillance des installations d'infrastructure aéronautique et de tout autre terrain d'atterrissage.

### 3.3

**3.3.1** En application de l'art. 71 al. 1 PA, chacun peut dénoncer en tout temps à l'autorité de surveillance les faits qui appellent dans l'intérêt public une intervention d'office contre une autorité. Le dénonciateur n'a aucun des droits reconnus à la partie (cf. art. 71 al. 2 PA ; cf. ég. ATF 133 II 468 consid. 2 ; arrêt du Tribunal fédéral [TF] 2C\_444/2021 du 19 octobre 2021 consid. 3.4 ; arrêt du TAF A-3780/2013 du 27 octobre 2014 consid. 4.2.2 ; cf. notamment STEFAN VOGEL, in : Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], VwVG Kommentar, 2<sup>e</sup> éd., 2019, ad art. 71 n° 32 ; BENOÎT BOVAY, Procédure administrative, 2<sup>e</sup> éd., 2015, pp. 166 ss).

**3.3.2** En revanche, l'on ne se trouve pas en présence d'une dénonciation au sens de l'art. 71 PA lorsqu'un administré sollicite le prononcé d'une décision, visant le comportement d'un tiers, par rapport à laquelle il peut prétendre à la qualité de partie : il s'agira alors d'une requête de prise de décision au sens de l'art. 25a PA (cf. ATAF 2019 /1 consid. 3.2 ss ; cf. ég. THIERRY TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2<sup>e</sup> éd., 2018, n° 1450). Tel est le cas si le plaignant peut se prévaloir d'un intérêt personnel digne de protection (cf. STÉPHANE VOISARD, L'auxiliaire dans la surveillance administrative, 2014, n° 616 et la référence citée). Si le principe exprimé à l'art. 71 al. 2 PA signifie que le fait de dénoncer un comportement ne confère pas la qualité de partie, il ne saurait priver de la qualité de partie une personne qui en remplirait les critères légaux, au motif que cette personne serait aussi un dénonciateur (cf. TANQUEREL, op. cit., n<sup>os</sup> 1450 et 1407 s.).

**3.3.3** Conformément à l'art. 25 al. 2 PA, l'autorité compétente donne suite à une demande de constatation de droit si le requérant prouve qu'il a un intérêt digne de protection. Les qualités de partie et pour recourir se déterminent à la lumière des art. 6 et 48 PA : Il conviendra pour celui qui entend se prévaloir des droits dont bénéficie une partie non seulement d'apparaître comme « particulièrement touché » mais également d'établir un intérêt qui se trouve dans un rapport étroit, spécial et digne d'être pris en considération par l'autorité de surveillance (cf. ATF 138 II 162 consid. 2.2.2), lequel varie en fonction du domaine concerné (cf. arrêt du TAF B-6062/2019 du 7 décembre 2020, c. 3.1.2 et réf. citées ; cf. ég. arrêt du TF 2C\_79/2021 du 17 juin 2021 consid. 3.4 et 3.6). Les circonstances du cas d'espèce jouent donc un rôle important (cf. arrêt du TAF B-6062/2019 précité consid. 3.1.2, citant l'arrêt du TAF C-2461/2013 du 29 janvier 2014 consid. 2.1).

### 3.4

**3.4.1** Selon la doctrine et la jurisprudence, une personne touchée plus que tout un chacun dans ses droits et obligations par une atteinte à l'environnement a

la qualité de partie au sens de l'art. 6 PA en lien avec l'art. 48 PA, et peut donc exiger de l'autorité compétente, par une « Immissionsklage », qu'elle rende une décision sur le fondement de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE, RS 814.01 ; cf. arrêt du TAF A-3484/2018 du 7 septembre 2021 consid. 20.2.1). Ce droit découle de l'intérêt au respect de l'ordre juridique en matière environnementale, dans la mesure où celui-ci offre à la personne concernée une protection contre les immissions nuisibles ou incommodantes (cf. arrêts du TF 1C\_165/2009 du 3 novembre 2009 consid. 2.3 et 1C\_437/2007 du 3 mars 2009 consid. 2.3 ; arrêts du TAF A-3484/2018 précité consid. 20.2.1, A-1251/2012 du 15 janvier 2014 consid. 41.3 et A-3930/2011 du 29 mai 2012 consid. 1.1 ; cf. ég. arrêts du TF 1C\_63/2019 du 29 janvier 2020 consid. 6.5 et 2C\_888/2015 du 23 mai 2016 consid. 4.4 ; cf. ég. KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3ème éd., n. 359; SCHRADE/LORETAN, in: *Vereinigung für Umweltrecht [VUR]/Keller [éd.]*, *Kommentar zum Bundesgesetz über den Umweltschutz*, 2ème éd. 2004, Art. 11 n. 11 et 13).

**3.4.2** Une installation fixe dont l'exploitation produit du bruit extérieur (tel un stand de tir, cf. arrêt du TF 1C\_530/2008 du 30 juin 2010 consid. 3.1) est soumise aux règles du droit fédéral sur la protection contre le bruit (cf. art. 2 al. 1 de l'ordonnance sur la protection contre le bruit du 15 décembre 1986 [OPB, RS 814.41] en relation avec l'art. 7 al. 7 LPE). La loi fédérale sur la protection de l'environnement et l'ordonnance sur la protection contre le bruit posent des exigences différentes en matière de limitation des émissions de bruit suivant qu'il s'agit d'une installation existante ou d'une installation nouvelle; alors que les nouvelles installations ne doivent en principe pas produire d'émissions excédant les valeurs de planification dans le voisinage, conformément aux art. 25 al. 1 LPE et 7 al. 1 let. b OPB, seules les valeurs limites d'immissions doivent être respectées par les installations existantes, selon l'art. 8 al. 2 OPB (cf. arrêt du TF 1C\_530/2008 précité consid. 3.1).

**3.4.3** La personne concernée par une atteinte à l'environnement n'a donc pas seulement la position d'un dénonciateur, mais possède un droit à ce qu'une décision soit rendue (sur l'ensemble : arrêt du TF 1C\_165/2009 du 3 novembre 2009 consid. 2 avec renvois; cf. également KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, op. cit., n° 359 ; SCHRADE/LORETAN, op. cit., art. 11 n. 11 et 13 ; cf. en outre arrêts du TAF A-3484/2018 précité consid. 20.2.1, A-1672/2016 du 25 octobre 2016 consid. 4-8, en particulier consid. 4, avec renvois).

**3.5** Sur ce vu, il convient de considérer ce qui suit quant à la nature juridique de la « requête en constatation d'activité illicite » déposée par l'intimée.

**3.5.1** Il sied de retenir que si la requérante demande, dans ses conclusions, la constatation du caractère illicite du secteur réservé à l'acrobatie, sa suppression de la carte VAC et l'interdiction de la concentration à proximité de l'aérodrome des vols d'acrobatie, elle ne sollicite pas, en soi, la diminution des émissions. Elle requiert ainsi, plus directement, la suppression du box d'acrobatie, et la cessation des immissions (nuisances sonores, visuelles [ombres] et des risques que la pratique de la voltige dans ce secteur implique) comme conséquence de la suppression du box. Une « Immissionsklage » vise plutôt à obtenir des mesures permettant de limiter des immissions (cf. arrêt A-3484/2018 précité consid. 20.2.1). Or, dans ses conclusions, la requérante entend faire supprimer la cause même de la concentration des immissions – même si cela les limitera finalement aussi.

**3.5.2** Dans la décision attaquée, l'autorité inférieure se réfère certes à la loi sur la protection de l'environnement, et notamment à son art. 11 (en lien avec l'art. 3 al. 2 OPB). Elle rappelle qu'en vertu de cette loi, la requérante était légitimée à requérir une diminution des nuisances en tout temps et que le respect desdites dispositions impose la suppression du box. Cela étant, en raison des conclusions de la requérante, l'autorité inférieure a été conduite à se concentrer sur l'admissibilité du box d'acrobatie relativement à sa procédure d'approbation et quant à la nouvelle pratique qu'elle entend mettre en œuvre sur ce point. Arrivant au résultat que ledit box doit être supprimé, l'autorité inférieure n'a pas poursuivi son analyse relative aux nuisances occasionnées.

**3.5.3** Il résulte des considérants qui précèdent que la question de savoir si l'autorité inférieure aurait dû traiter la requête en constatation de droit comme constituant une « Immissionsklage » peut finalement demeurer ouverte (cf. en ce sens arrêt du TF 1C\_63/2019 du 29 janvier 2020 consid. 6.5, considérant que l'entrée en matière de l'autorité inférieure ne devait pas dépendre de la qualification de la requête). En effet, l'autorité inférieure a en toute hypothèse rendu sa décision en prenant en compte la question des nuisances sonores invoquée par l'intimée. Enfin, si l'autorité inférieure a certes évoqué la nouvelle pratique qu'elle entendait mettre en œuvre à l'égard de tous les aérodromes concernés, elle a bien statué sur la situation concrète de l'aérodrome B.\_\_\_\_\_ et, à ce titre, a reconnu avec raison la qualité de partie à l'intimée, laquelle était également directement concernée par la mesure (cf. art. 6 PA ; cf. ég. en ce sens arrêt du TAF A-3672/2016 du 25 octobre 2016 consid. 4 à 8).

#### **4.**

Ceci posé, le Tribunal se saisira en premier lieu du grief pris de l'admissibilité de la nouvelle pratique de l'autorité inférieure.

#### 4.1 Les arguments des parties peuvent être résumés comme suit.

**4.1.1** L'autorité inférieure souligne qu'elle n'a pas pris comme prétexte la procédure devant son instance pour modifier la pratique de la voltige, mais qu'elle y avait été conduite par l'instruction du dossier suite à sa saisine par l'intimée. Elle a choisi de supprimer les box de voltige, considérant qu'ils n'étaient pas compatibles avec la législation actuelle, tant sur le plan des règles concernant la voltige que sur celui de la protection de l'environnement. Elle juge que les box d'acrobatie sont une source concentrée de bruit, que la voltige itinérante permettrait de mieux disséminer. Faisant application du principe de prévention, elle a entendu diminuer le bruit inhérent à la pratique de la voltige dans la mesure du possible (cf. art. 3 al. 1 OPB). Elle s'est également fondée sur la feuille d'information « la magie de la voltige aérienne » (cf. *supra* consid. B.c), recommandant d'éviter la concentration du bruit dans un lieu unique et préconisant de favoriser la voltige aérienne itinérante. Elle justifie en outre sa nouvelle pratique par un impératif de sécurité, l'indication de la présence de box d'acrobatie – alors que la voltige pouvait s'effectuer de manière itinérante partout – étant une source de risque, en ce que les pilotes pouvaient considérer à tort que la voltige ne s'effectuerait que dans l'espace limité mentionné.

#### 4.1.2 La recourante conteste quant à elle cette nouvelle pratique.

Elle considère dans un premier argument que l'autorité inférieure ne pouvait pas en traiter dans sa décision, les faits dont l'intimée s'était plainte n'étant pas en lien avec le vol acrobatique. Selon elle, les images produites à l'appui de la dénonciation relevaient bien plutôt de vols de qualification. La recourante s'insurge également du fait que l'autorité inférieure ait saisi le prétexte de cette procédure pour lui imposer sa nouvelle politique, en mettant en outre les frais à sa charge.

En deuxième argument, la recourante soutient que la suppression du box de voltige n'était pas justifiée. Pour elle, il ne concentrait pas les nuisances de manière prépondérante. Le responsable local de la voltige étant le directeur de la SAA, le concept de voltige itinérante était forcément déjà mis en œuvre. Elle se réfère à son courrier du 17 juillet 2020 devant l'autorité inférieure, dans lequel elle explique que le box d'acrobatie n'est utilisé que lorsqu'il apporte une valeur ajoutée ou est obligatoire à la pratique de la voltige. A titre d'exemples, elle mentionne les vols de compétition, les vols d'examen ou encore les vols exigeant une surveillance. En outre, elle avance que la Direction (...) de l'environnement (...) du canton de (...) a reconnu que l'aérodrome C. \_\_\_\_\_ respectait le cadastre de bruit disponible selon les exigences de l'OPB. Enfin, elle considère que la mention d'un box acrobatique renforce la sécurité, à l'inverse

de ce que soutient l'autorité inférieure. Elle cite plusieurs références pour renforcer son propos, notamment la check-list établie par la SAA pour les vols acrobatiques, qui mentionne les box de voltige et l'art. 138 de l'ordonnance du 14 novembre 1973 sur l'aviation (OSAv, RS 748.01). Elle relève que les cartes officielles publiées par la Confédération mentionnent d'autres éléments pour que les usagers prennent conscience de potentielles activités spécifiques, tel par exemple le parachutisme. Elle ajoute encore que le box d'acrobatie est situé sur les voltes de départ et d'arrivée à l'aérodrome, rendant son inscription nécessaire sur la carte VAC.

Dans un troisième argument, elle relève qu'aucun fait nouveau ne justifie la nouvelle pratique. Elle observe en particulier l'absence d'un examen de sécurité qui aurait dû précéder ledit changement, ainsi que le fait que l'autorité inférieure n'a pas consulté la SAA. Dans sa réplique, elle ajoute que l'autorité inférieure évoque l'avis d'experts dans sa réponse, alors que le dossier ne contient aucune pièce y afférente.

**4.1.3** L'intimée explique que, dans sa dénonciation, elle s'est plainte d'une « recrudescence des manœuvres acrobatiques ou assimilées au-dessus du Centre », rendue possibles et concentrées à cet endroit par le secteur de voltige. Dans sa réponse, elle attire l'attention sur l'importance des vols effectués dans le box d'acrobatie (25 à 30% des vols acrobatiques selon les allégations de la recourante) et les nuisances en découlant. Pour le reste, ses arguments se recourent en substance avec ceux de l'autorité inférieure.

**4.2** Quant à la notion de « pratique », le Tribunal observe qu'elle désigne la répétition régulière et constante dans l'application d'une norme par les autorités administratives de première instance. Les pratiques ne peuvent être une source du droit et ne lient pas le juge. Elles peuvent néanmoins avoir indirectement un effet juridique, par le biais du principe de l'égalité de traitement ou celui de la confiance légitime au sens des art. 8 et 9 Cst. (cf. ATF 146 I 105 consid. 5.2.2 ; arrêts du TAF A-5970/2017 du 17 décembre 2019 consid. 4.5.1, A-1438/2014 du 17 août 2015 consid. 2.4.1 ; MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, Droit administratif, vol. I, 3<sup>e</sup> éd. 2012, n° 2.1.3.3 p. 89). Une pratique bien établie acquiert un poids certain. De la même manière qu'un revirement de jurisprudence décidé par une autorité judiciaire, un changement de pratique administrative doit reposer sur des motifs sérieux et objectifs, c'est-à-dire rétablir une pratique conforme au droit, mieux tenir compte des divers intérêts en présence ou d'une connaissance plus approfondie des intentions du législateur, d'un changement de circonstances extérieures, de l'évolution des conceptions juridiques ou des mœurs. Les motifs doivent être d'autant plus sérieux que la pratique suivie

jusqu'ici est ancienne. A défaut, elle doit être maintenue, le principe de la sécurité juridique l'emportant alors sur le principe de la légalité (cf. ATF 146 I 105 consid. 5.2.2, 145 I 227 consid. 4, 142 V 112 consid. 4.4 ; cf. ég. arrêt du TAF A-5970/2017 du 17 décembre 2019 consid. 4.5.1).

**4.3** Sur ce vu, il convient de retenir ce qui suit au cas d'espèce.

**4.3.1** Il n'est certes pas établi que les vidéos et photographies que l'intimée a annexées à sa requête soient bien représentatives de voltige aérienne. Toutefois, l'intimée faisait également référence à des « passages répétés à basse altitude et haute vitesse, virages serrés, tonneaux, ressources, vols sur la tranche, évolutions brusques, etc. », soit autant d'éléments qui entrent dans la définition de l'acrobatie aérienne selon l'art. 2 du règlement d'exécution (UE) du 26 septembre 2012 n° 923/2012 de la Commission européenne établissant les règles de l'air communes et des dispositions opérationnelles relatives aux services et procédures de navigation aérienne [...], applicable en vertu de l'art. 1 al. 1 de l'Accord conclu le 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport aérien [Accord sur le transport aérien, RS 0.748.127.192.68]). En outre, ses conclusions se référaient explicitement au secteur réservé à l'acrobatie. Enfin, le fait que le jour où le cheval s'est blessé, il n'y ait eu aucune activité de voltige aérienne à l'aérodrome n'est pas relevant. En effet, il ne s'agit pas d'une question de responsabilité pour laquelle cette question devrait être résolue. L'intimée, en utilisant les vidéos et photographies produites, entendait seulement soutenir sa requête à l'encontre du box de voltige, qui occasionne des nuisances particulières invoquées.

**4.3.2** L'analyse des autres griefs de la recourante implique de se pencher sur l'admissibilité de la nouvelle pratique de l'autorité inférieure.

En l'espèce, il est question de la suppression des box d'acrobatie. L'autorité inférieure fonde son raisonnement sur la sécurité et la diminution de nuisances pour les riverains, invoquant notamment à cet effet les art. 11 LPE et 3 al. 2 OPB. Ses motifs sont pertinents.

**4.3.2.1** En effet, il est d'intérêt public de ne pas créer de fausses attentes pour les pilotes survolant la région. Il peut raisonnablement être admis que la présence d'un box de voltige serait susceptible d'amener les pilotes à considérer que celle-ci s'y concentrera et, ainsi, à réduire leur vigilance hors cette zone.

En toute hypothèse, un pilote survolant l'aérodrome est tenu de s'annoncer conformément à l'art. 15 de l'ordonnance du 20 mai 2015 concernant les règles de l'air applicables aux aéronefs (ORA, RS 748.121.11). Ce faisant, le contact

radio permettra de prévenir en cas d'activité de voltige, et la présence du box d'acrobatie ne changera rien, ni n'apportera de sécurité supplémentaire dans cette hypothèse. De manière générale, le contact radio dans l'espace aérien contrôlé assure également une diminution des risques d'accident. En outre, il est patent que le fait de prévoir un box de voltige concentrera des vols au même endroit. La recourante relève elle-même, dans son écriture du 17 juillet 2020 à l'autorité inférieure, que 25 à 30 % des vols de voltige au départ de l'aérodrome sont réalisés dans le secteur figurant sur la carte VAC.

**4.3.2.2** De plus, la voltige aérienne engendre un volume sonore élevé. En effet, elle entraîne de nombreuses alternations de vitesses et les manœuvres effectuées nécessitent souvent une vive poussée du moteur qui émet alors un bruit plus sonore que lors d'un vol habituel, en particulier lorsque les changements sont brusques, rapides et répétés. La concentration élevée génère des nuisances plus importantes en matière de bruit, qui seront réduites de manière significative par la suppression du box de voltige.

**4.3.2.3** Ces motifs, sérieux et objectifs, se basent en outre sur un souci, de la part de l'autorité inférieure, de mieux se conformer aux objectifs dans le domaine. Elle cite pour ce faire la feuille d'information « la magie de la voltige aérienne » préconisant diverses mesures, dont la favorisation de la voltige itinérante, afin de réduire les nuisances générées par cette activité. Pour pertinent que soit l'avis de la SAA, c'est toutefois à l'autorité inférieure qu'il incombe finalement de déterminer, en fonction de la pratique qu'elle poursuit, les mesures qu'elle estime les plus pertinentes. La solution retenue au cas d'espèce permet de mieux tenir compte des intérêts en présence et se traduit par une meilleure conception de la situation générale.

**4.3.2.4** En outre, l'autorité inférieure a manifesté son intention de régler la situation de manière générale (cf. échange de courriers entre l'autorité inférieure et l'aérodrome D. \_\_\_\_\_, annexé à la réplique et à la duplique). Elle a également précisé attendre l'issue du litige afin de prendre d'autres mesures. Le Tribunal arrive ainsi à la conclusion que la nouvelle pratique de l'autorité est justifiée.

**4.3.3** Quant à son application à la procédure en cours, le Tribunal constate qu'il s'agit d'une question d'opportunité. L'autorité inférieure dispose d'une marge d'appréciation quant à savoir si la nouvelle pratique doit faire l'objet d'une application immédiate ou non. Ayant pu établir qu'elle s'inscrivait dans l'objet du litige, l'autorité inférieure était fondée à appliquer sa pratique aussitôt. C'est souvent lors de situations résultant d'une dénonciation que l'autorité administrative prend connaissance d'éléments nécessitant de revenir sur une ancienne

pratique et il est généralement admis qu'elle saisisse cette opportunité pour mettre en œuvre la nouvelle, plus en adéquation avec les conceptions actuelles.

## **5.**

Ceci établi, la recourante élève encore divers arguments en lien avec l'application de cette nouvelle pratique.

**5.1** Elle fait valoir que l'autorité inférieure a reconnu valable pendant de nombreuses années l'inscription du box d'acrobatie sur la carte VAC. Celle-ci ne saurait ainsi être remise en question sans fondement démontré et justifié. Elle invoque également la protection de sa bonne foi, en ce qu'elle a adapté son comportement à celui de l'autorité inférieure. Dans sa réplique, elle précise que l'acceptation de l'autorité inférieure, transcrit par la publication de la carte VAC, lui donne droit à la garantie de la situation acquise.

La recourante invoque encore une violation du principe de la proportionnalité, en ce que la mesure ne serait pas nécessaire à atteindre le but d'intérêt public visé. Au demeurant, elle conteste même que la mesure poursuive un intérêt public.

Enfin, elle considère que les conditions d'une demande de révision n'étaient pas données en l'espèce, de sorte que l'autorité inférieure ne pouvait pas revenir sur sa décision (à savoir l'inscription du box de voltige dans la carte VAC et sa publication subséquente).

**5.2** L'autorité inférieure a considéré dans la décision attaquée que la publication de la carte VAC dans l'AIP avait un caractère informatif et qu'il ne s'agissait pas d'une approbation formelle de sa part. Ainsi, la recourante ne pouvait invoquer la protection de la bonne foi ou la sécurité juridique en lien avec ces éléments. L'intimée soutient ce raisonnement. Cette dernière considère également qu'aucune autre mesure n'aurait permis d'atteindre le but visé, à savoir rétablir une situation conforme au droit.

## **5.3**

**5.3.1** Applicable à toute l'administration, mais aussi à l'administré lui-même, le principe de la bonne foi, inscrit aux art. 5 al. 3 et 9 Cst., peut se diviser en trois sous-principes : l'interdiction du comportement contradictoire (cf ATF 146 I 105 consid. 5.1.1, 143 IV 117 consid. 3 ; arrêt du TAF A-3005/2016 du 6 avril 2017 consid. 3.4.1), la protection de la confiance et l'interdiction de l'abus de droit (cf. ATF 141 V 530 consid. 6.2 ; arrêt du TF 1P.701/2004 du 7 avril 2005 consid. 4.2 ; arrêt du TAF A-5970/2017 du 17 décembre 2019 consid. 4.5.1). Le

principe de la bonne foi confère en particulier à chacun le droit à la protection de la confiance légitimement placée, notamment, dans une assurance ou un renseignement donné par une autorité, lorsque certaines conditions cumulatives – qu’il n’est pas nécessaire de développer ici – sont remplies (cf. ATF 141 V 530 consid. 6.2 ; arrêt du TF 1C\_277/2020 du 27 août 2020 consid. 2.2).

**5.3.2** Au cas d’espèce, le Tribunal retient que l’autorité inférieure n’a pas violé le principe de la bonne foi. En premier lieu, on ne saurait retenir qu’elle s’est comportée de manière contradictoire, vu le changement de pratique justifié retenu en l’espèce et le temps écoulé entre le moment durant lequel elle a admis le box de voltige et celui où elle a décidé de le faire supprimer. La question serait bien plutôt celle de la révocation de l’éventuelle décision.

A ce sujet, il n’est guère nécessaire de trancher la question de la qualification de l’approbation par l’autorité inférieure de la carte VAC et sa publication. En effet, quand bien même celle-ci devrait être qualifiée de décision, sa révocation serait justifiée. Comme relevé ci-dessus (cf. *supra* consid. 4.3), l’autorité inférieure a adopté une nouvelle pratique correspondant à une meilleure appréciation de la situation et permettant de mieux garantir la sécurité de l’espace aérien ainsi que de se conformer à la politique qu’elle met en œuvre. L’application du droit au cas d’espèce a été ajustée en conséquence. Il s’agit d’un motif de révocation, et l’importance de l’intérêt public de la sécurité ainsi que l’état de fait durable instauré par l’inscription du box de voltige commanderait de révoquer la décision (cf. ég. ATF 147 V 234 consid. 5.2, 135 V 215 consid. 5.2), si tant est qu’elle soit à qualifier de telle.

En deuxième lieu, lorsque la recourante fait valoir avoir adapté son comportement suite à l’assurance reçue de l’autorité inférieure, sa bonne foi n’en est pas plus protégée. En effet, si elle a certes pu utiliser le box d’aviation durant de nombreuses années suite à l’approbation par l’autorité inférieure de son inscription sur la carte VAC de l’aérodrome, la recourante ne pouvait de bonne foi en déduire qu’elle pourrait continuer à disposer d’un box de voltige à cet endroit pour toujours.

En troisième et dernier lieu, il n’y a pas de garantie de la situation acquise en l’espèce. En effet, un droit acquis ne peut découler que d’une coutume, de l’histoire, d’un contrat de droit administratif, d’une concession, d’une loi ou d’une décision (cf. DUBEY/ZUFFEREY, Droit administratif général, 2014, n. 1329). Dans le cas d’espèce, aucun de ces actes ne permet de fonder un droit acquis à conserver l’inscription du box de voltige et, en particulier, aucune loi ne prévoit cette situation. Au surplus, quand bien même l’on devrait à nouveau qualifier

l'approbation puis la publication dans la carte VAC de décision, celle-ci ne créerait pas de droit acquis pour la recourante, en ce que l'autorité inférieure n'a jamais pris l'engagement de l'irrévocabilité de cette décision.

## 5.4

**5.4.1** Pour satisfaire au principe de la proportionnalité qui détermine la mise en œuvre de l'action de l'Etat (cf. art. 5 al. 2 Cst.), il faut que la décision prononcée soit apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude), que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité) et qu'il existe un rapport raisonnable entre le but d'intérêt public recherché par cette mesure et les intérêts privés en cause, en particulier la restriction à la liberté personnelle qui en résulte pour la personne concernée (principe de la proportionnalité au sens étroit ; cf. ATF 142 I 76 consid. 3.5.1, 136 IV 97 consid. 5.2.2 et réf. cit.).

**5.4.2** En l'occurrence, la mesure proposée est apte à atteindre le but de sécurité publique visé, à savoir garantir la sécurité aérienne. Elle est également nécessaire, quoiqu'en dise la recourante, en ce sens qu'aucune autre mesure ne permet de fournir le même niveau de sécurité. En effet, le Tribunal a retenu que l'indication d'un box de voltige, lequel n'exclut toutefois pas la pratique de la voltige itinérante, était source de confusion pour les pilotes (cf. *supra* consid. 4.3.2.1). La proposition de l'autorité inférieure d'indiquer, par un symbole, qu'une activité de voltige peut être réalisée dans une certaine zone, serait certes une mesure envisageable. Toutefois, la suggestion de la recourante, à savoir la combinaison d'un symbole sur la carte OACI avec l'indication de la zone litigieuse sur la carte VAC ne permettrait, selon toute vraisemblance, pas d'éviter la confusion susmentionnée. En effet, la carte OACI, à l'échelle 1:500 000, ne garantit pas la précision supplémentaire et il pourrait en être erronément déduit que le symbole correspond au box de voltige qui serait mentionné sur la carte VAC, à l'échelle 1:100 000.

Enfin, la mesure est également proportionnée au sens strict, en ce sens que l'intérêt public à la sécurité aérienne l'emporte sur les autres intérêts en jeu. En particulier, comme le relève à juste titre les parties à la présente procédure, la pratique de la voltige en elle-même n'est pas concernée, de sorte que les pilotes pourront continuer à l'exercer de manière itinérante. Au demeurant, cela n'empêchera pas la recourante d'utiliser ponctuellement certaines zones délimitées afin de continuer à exercer les activités nécessitant justement un espace démarqué pour la pratique de la voltige. Son inscription et son emplacement sont en effet seuls litigieux dans le cadre de la présente procédure.

**6.**

Il résulte des considérants qui précèdent que la suppression du box de voltige résulte d'une nouvelle pratique admissible de l'autorité inférieure, qu'elle ne contrevient pas au principe de la bonne foi et, enfin, qu'elle est proportionnée. Cela scelle le sort du recours A-1268/2021 du 19 mars 2021, qui sera rejeté.

En effet, la conclusion qui précède rend inutile l'examen des autres griefs développés par la recourante. Il s'agit en particulier de la question de la licéité de l'inscription du box de voltige dans la carte VAC de l'aérodrome, en lien avec la procédure précédant son adoption et les éléments mentionnés à l'appui de cette argumentation, à savoir la nécessité ou non de mentionner le box de voltige dans le règlement d'exploitation de l'aérodrome ou encore le respect du principe de prévention qui serait, selon les mesures mises en œuvre par la recourante, déjà assuré. De même, la question d'une éventuelle prescription ou péremption du droit de revenir sur la publication dans l'AIP n'est pas déterminante.

**7.**

Il convient encore de statuer sur le recours formé contre la décision du 22 mars 2021 relative aux frais de procédure.

**7.1**

**7.1.1** Dans sa décision, l'autorité inférieure a fixé les frais de procédure à 2'000 francs, qu'elle a mis à la charge de la recourante. Elle se réfère à l'art. 51 OEmol-OFAC. Pour fixer le montant des frais de procédure, elle a facturé, en fonction du travail occasionné, deux heures de « prestation cadre » ainsi que dix heures et demi de « prestation juriste », tous deux à 160 francs l'heure.

Dans le cadre de l'échange d'écritures, l'autorité inférieure a fait valoir qu'elle avait agi conformément à l'OEmol-OFAC, en particulier son article 13, lequel prescrit qu'en principe, dès que la décision est rendue, l'autorité inférieure fixe l'émolument, les débours ainsi que le mode et le délai de paiement. Se référant à sa décision, en particulier à sa motivation sur le fond, elle réfute l'allégation selon laquelle un changement de pratique serait mis à la charge financière d'un administré. Elle conteste que les frais puissent être mis, comme requis, à la charge de l'intimée. S'agissant de la quotité des heures facturées, l'autorité inférieure explique que l'instruction du dossier a duré deux ans et demi, qu'un certain nombre de recherches ont dû être effectuées et que de multiples échanges d'écritures ont été réalisés. Elle précise que des stagiaires ont été en charge du dossier, raisons pour laquelle toutes les heures effectives n'ont pas été calculées.

**7.1.2** L'intimée pour sa part relève que l'autorité inférieure a fait droit à deux de ses trois conclusions et rejeté les conclusions de la recourante, de sorte que les frais de procédure devraient être mis à la charge de cette dernière.

**7.1.3** La recourante conteste que l'autorité inférieure puisse mettre les frais de l'application d'une nouvelle pratique à sa charge. Elle fait valoir ne pas avoir sollicité de prestation de l'autorité inférieure, de sorte que, conformément à l'art. 3 OEmol-OFAC, elle ne peut être tenue de payer un émolument. Elle invoque le principe de la bonne foi, en ce sens qu'elle s'est fondée sur l'approbation donnée durant de nombreuses années par l'autorité inférieure du box de voltige sur la carte VAC de l'aérodrome. En lien avec le nombre d'heures facturées, elle conteste leur quotité.

## **7.2**

**7.2.1** Faute de disposition topique dans les règles générales de procédure, la procédure de première instance est en principe gratuite, sauf si une loi spéciale prévoit un émolument (cf. BOVAY, Procédure administrative, 2<sup>e</sup> éd. 2015, p. 634 ; cf. ég. arrêts du TAF A-6293/2020 du 16 février 2022 consid. 13.3, A-3056/2021 du 13 janvier 2022 consid. 9 et B-2888/2020 du 27 avril 2021 consid. 2). Tel est le cas de l'OEmol-OFAC, qui, à son article 1, alinéa 1, règle la question des émoluments perçus pour des décisions rendues et des prestations fournies par l'OFAC. Les dispositions de l'ordonnance générale sur les émoluments du 8 septembre 2004 (OEmol, RS 172.041.1) sont applicables à titre subsidiaire (cf. art. 2 OEmol-OFAC). Selon l'art. 3 OEmol-OFAC, toute personne qui provoque une décision ou sollicite une prestation de l'OFAC est tenue de payer un émolument. Les émoluments relatifs aux autres décisions et prestations relevant de la surveillance des installations d'infrastructure aéronautique et de tout autre terrain d'atterrissage sont perçus en fonction du temps consacré (cf. art. 51 OEmol-OFAC). L'art. 5 OEmol-OFAC prévoit que, si un montant forfaitaire n'est pas prévu par l'ordonnance, les émoluments sont calculés en fonction du temps consacré, cas échéant dans les limites d'un cadre tarifaire (al. 1). Le tarif horaire varie entre 100 et 200 francs, tenant compte des connaissances requises par les personnes en charge du dossier (al. 2).

**7.2.2** Toute décision au sens de l'art. 5 PA rendue par une autorité doit régler la question des frais, de sorte que le dispositif de la décision contient un chiffre sur les frais (cf. JACQUES DUBEY/JEAN-BAPTISTE ZUFFEREY, Droit administratif général, Bâle 2014, n. 951 p. 339), lesquels constituent un accessoire de la décision (cf. arrêt du TF 2C\_1146/2012 du 21 juin 2013 consid. 1.1. et réf. cit.; arrêt du TAF A-444/2014 du 21 mai 2015 consid. 3.2 ; BERNARD CORBOZ, in: Corboz/Wurzburger/Ferrari/Frésard/Girardin [éd.], Commentaire de la LTF, 2<sup>e</sup> éd, Berne 2014, n. 4 ad. art. 62 LTF). Le principe d'une décision ultérieure

et séparée sur les frais est également admis par la jurisprudence (cf. notamment l'arrêt du TAF A-444/2014 précité consid. 3).

**7.2.3** Les émoluments judiciaires sont des contributions causales qui trouvent leur fondement dans la sollicitation d'une prestation étatique. Ils doivent respecter les principes de la couverture des frais et de l'équivalence (cf. ATF 145 I 52 consid. 5.2, 143 I 52 consid. 4.3.1 ; cf. ég. BOVAY, op. cit., p. 634). Le principe d'équivalence - qui est l'expression du principe de la proportionnalité en matière de contributions publiques - implique que le montant de la contribution soit en rapport avec la valeur objective de la prestation fournie et reste dans des limites raisonnables (cf. ATF 145 I 52 consid. 5.2.3, 143 I 227 consid. 4.2.2, 143 I 220 consid. 5.2.2). Le principe d'équivalence n'exige pas que la contribution corresponde dans tous les cas exactement à la valeur de la prestation ; le montant de la contribution peut être calculé selon un certain schématisme tenant compte de la vraisemblance et de moyennes (cf. ATF 145 I 52 consid. 5.2.3, 143 I 220 consid. 5.2.2, 143 I 147 consid. 6.3.1). La contribution doit cependant être établie selon des critères objectifs et s'abstenir de créer des différences qui ne seraient pas justifiées par des motifs pertinents (cf. ATF 143 I 220 consid. 5.2.2 ; arrêt du TF 2C\_553/2016 du 5 décembre 2016 consid. 5.2 ; ADRIAN HUNGERBÜHLER, Grundsätze des Kausalabgabenrechts, Eine Übersicht über die neuere Rechtsprechung und Doktrin, in: Zentralblatt [ZBI] 104/2003 p. 522 et les réf. citées). Le tarif de l'émolument ne doit en particulier pas empêcher ou rendre difficile à l'excès l'utilisation de certaines institutions (voir ATF 145 I 52 consid. 5.2.3, 143 I 227 consid. 4.3.1, 120 la 171 consid. 2a et la réf. citée).

### **7.3**

**7.3.1** En l'espèce, l'autorité inférieure a respecté les dispositions susmentionnées dans sa décision du 22 mars 2021. En effet, elle a statué sur le principe des frais dans sa décision du 17 février 2021 et fixé les émoluments ensuite dans une décision ultérieure conformément au principe prévu à l'art. 13 al. 1 OE mol-OFAC. Elle n'était pas tenue d'attendre qu'il soit statué sur le recours dès lors que le Tribunal de céans statue généralement en réforme (cf. art. 61 al. 1 PA ; cf. ég. arrêt du TAF A-444/2014 précité consid. 3.2 à ce sujet). De même, elle a rendu une décision suite à la requête en constatation d'activité illicite et en adaptation du règlement d'exploitation déposée par l'intimée, qu'elle a qualifiée de dénonciation. Ce faisant, son activité s'inscrivait dans le cadre de l'art. 1 al. 1 OE mol-OFAC, ainsi que celui de l'art. 51 OE mol-OFAC, soit des décisions relevant de la surveillance des installations d'infrastructure aéronautique et de tout autre terrain d'atterrissage. Enfin, par son comportement, la recourante a provoqué la décision de l'autorité inférieure au sens de l'art. 3 OE mol-OFAC. En toute hypothèse, la recourante devait s'attendre à

ce que l'autorité inférieure rend une décision suite à la requête de l'intimée en constatation d'illicéité au sujet du box de voltige, sur le vu des nuisances invoquées et des conclusions de cette requête, dont la recourante était elle-même la cause.

**7.3.2** Quant à la question de savoir si l'autorité inférieure était en droit de mettre les frais de sa nouvelle pratique à la charge de la recourante, il y a lieu de préciser ce qui suit. Le Tribunal a confirmé la décision de l'autorité inférieure, constatant que sa nouvelle pratique était admissible et applicable au cas d'espèce. L'autorité inférieure avait en outre développé le grief de l'intimée relatif à la présence du box de voltige dans la carte VAC de l'aérodrome et à la procédure à suivre pour ce faire. Or, du moment que le Tribunal confirme le résultat de la décision attaquée, un raisonnement juridique erroné ne représente qu'un vice de nature formelle (cf. à ce sujet KNEUBÜHLER/PEDRETTI, in : Auer/Muller/Schindler (édit.), VwVG Kommentar, 2<sup>e</sup> éd. 2019, art. 35 n. 21 ; Jacques Dubey, Droits fondamentaux Volume II – Libertés, garanties de l'Etat de droit, droits sociaux et politiques, 2017, n. 4077), sans conséquences pratiques (cf. TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, n. 898 et la jurisprudence citée : ATF 125 V 368 consid. 3b ; cf. ég. dans ce sens ATF 140 V 85 consid. 4.2). Ceci a pour conséquence que, sur le principe, l'autorité a, à juste titre, mis les frais à la charge de la recourante. En toute hypothèse, la décision concerne la situation concrète de l'aérodrome B.\_\_\_\_\_. Il ne s'agit pas de la mise en œuvre générale de sa nouvelle pratique.

**7.3.3** Il s'agit encore d'analyser la question du total d'heures facturé, à savoir, si le montant s'inscrit dans le principe d'équivalence. A ce sujet, le cas n'était pas de faible complexité. En effet, la décision du 17 février 2021 comporte 8 pages. Les faits ont été établis après diverses mesures d'instruction, l'autorité inférieure ayant dû consulter divers services et notamment chercher (ou faire chercher) dans les archives les anciennes cartes VAC de l'aérodrome. En outre, les parties ont chacune déposé plusieurs écritures. L'autorité inférieure a ensuite développé soigneusement divers argumentations juridiques pour répondre aux griefs soulevés par la recourante, lesquelles ont nécessité le rappel de plusieurs législations spécialisées, comme la loi sur la protection de l'environnement. Enfin, la durée de traitement du dossier (plus de trois ans : requête de l'intimée déposée le 20 novembre 2017 ; décision rendue le 17 février 2021) n'est pas négligeable et explique également à lui seul le nombre d'heures final. Enfin, l'autorité inférieure a appliqué un tarif de 160 francs. Ce montant se situe vers le milieu de la fourchette prévue à l'art. 5 al. 2 OEmol-OFAC. Vu les questions juridiques de la cause, la décision attaquée et les échanges d'écritures, l'autorité inférieure n'a pas excédé son pouvoir d'appréciation en retenant ce

tarif. La même conclusion doit s'appliquer pour le nombre d'heures utilisées pour traiter du cas.

**7.4** Il s'ensuit que le recours du 21 avril 2021 doit également être rejeté et la décision de l'autorité inférieure du 22 mars 2021 être confirmée.

## **8.**

Demeure à trancher la question des frais et des dépens de la présente cause jointe.

**8.1** Conformément à l'art. 63 al. 1 PA et aux art. 2 et 4 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 arrêtés en l'occurrence à 2'000 francs. Ils sont mis à la charge de la recourante, qui succombe, et seront prélevés sur l'avance de frais du même montant qu'elle a déjà versée.

**8.2** Le Tribunal peut, d'office ou sur requête, allouer à la partie ayant entièrement ou partiellement gain de cause une indemnité pour les frais indispensables et relativement élevés qui lui ont été occasionnés (cf. art. 64 al. 1 PA et art. 7 ss FITAF). Les autorités fédérales et, en règle générale, les autres autorités parties n'ont pas droit aux dépens (cf. art. 7 al. 3 FITAF). Les dépens comprennent les frais de représentation et les éventuels autres frais de la partie (cf. art. 8 al. 1 FITAF). Conformément à l'art. 14 al. 1 FITAF, le Tribunal fixe les dépens sur la base de la note de frais déposée ou, à défaut, sur la base du dossier (cf. art. 14 al. 2 FITAF), une motivation sommaire à ce sujet étant suffisante (cf. arrêts du TAF A-1900/2019 du 19 mai 2021 consid. 10.1 ; A-7744/2015 du 29 novembre 2017 consid. 10.2.1).

En l'occurrence, dans la mesure où la recourante succombe entièrement, il n'y a pas lieu de lui allouer des dépens. Il en va de même de l'autorité inférieure, dès lors qu'il s'agit d'une autorité fédérale (cf. art. 7 al. 3 FITAF). En revanche, l'intimée a droit à une indemnité pour les frais nécessaires causés par le litige, étant donné qu'elle obtient gain de cause et qu'elle a eu recours aux services d'une mandataire professionnelle. Le travail accompli par la mandataire de l'intimée a consisté principalement dans la rédaction d'une réponse de onze pages et de deux écritures (du 28 avril 2021 et du 4 août 2021). L'indemnité de dépens est ainsi fixée ex aequo et bono à 1'500 francs. Cette indemnité sera mise à la charge de la recourante, qui succombe.

*(le dispositif est porté à la page suivante)*

**Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :**

**1.**

Le recours du 17 février 2021 est rejeté.

**2.**

Le recours du 22 mars 2021 est rejeté.

**3.**

Les frais de procédure de 2'000 francs sont mis à la charge de la recourante. Ils seront prélevés sur l'avance de frais du même montant qu'elle a déjà versée.

**4.**

Une indemnité de dépens de 1'500 francs est allouée à l'intimée, à la charge de la recourante.

**5.**

Le présent arrêt est adressé :

- à la recourante (acte judiciaire)
- à l'intimée (acte judiciaire)
- à l'autorité inférieure (n<sup>os</sup> de réf. [...] et [...]); recommandé)
- au DETEC (acte judiciaire)

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

Le président du collège :

La greffière :

Jérôme Candrian

Manon Progin

**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). Ce délai est réputé observé si les mémoires sont remis au plus tard le dernier jour du délai, soit au Tribunal fédéral soit, à l'attention de ce dernier, à La Poste Suisse ou à une représentation diplomatique ou consulaire suisse (art. 48 al. 1 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 de la partie recourante (art. 42 LTF).

Expédition :