

Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Cour I
A-3847/2007
{T 0/2}

Arrêt du 20 novembre 2008

Composition

Claudia Pasqualetto Péquignot (présidente du collège),
Jürg Kölliker, Daniel Riedo, juges,
Loris Pellegrini, greffier.

Parties

A._____, représentée par Me Pierre Moreillon,
rue Cheneau-de-Bourg 3, case postale 6983,
1002 Lausanne,
recourante,

contre

Office fédéral de l'aviation civile (OFAC), 3003 Berne,
autorité inférieure,

Objet

approbation de modifications du règlement d'exploitation
de A._____ (décision de l'OFAC du 4 mai 2007).

Faits :**A.**

Par décision du 17 août 2005, l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC), a approuvé le nouveau règlement d'exploitation de A._____déposé par A._____. Le 19 septembre 2005, les Communes de J._____, M._____ et R._____ ont déféré cette décision à la Commission fédérale de recours en matière d'infrastructures et d'environnement [CRINEN] (affaire reprise par le Tribunal administratif fédéral [TAF] à compter du 1^{er} janvier 2007). En cours de procédure, elles ont retiré leurs recours à la suite de la signature d'une convention du 14 novembre 2006 avec A._____. Le TAF a constaté le retrait par décision de radiation du 24 septembre 2007.

B.

Le 30 novembre 2006, A._____ a déposé une demande tendant à la modification du Règlement d'exploitation de l'aérodrome. Celle-ci reprenait le contenu de la convention signée le 14 novembre 2006. Par décision du 4 mai 2007, l'OFAC a approuvé les modifications du Règlement d'exploitation. Il a imposé des exigences supplémentaires à celles prévues dans sa décision du 17 août 2005. Elles figurent au point 3.2.1 de son dispositif intitulé "des exigences spécifiques à l'aviation et des exigences techniques". Celles-ci portent d'une part sur le respect des normes et recommandations de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI) contenues dans les annexes de la Convention du 7 décembre 1944 relative à l'aviation civile internationale (Convention de Chicago), ainsi que les recommandations pertinentes d'Eurocontrol et, d'autre part, sur la publication, dans les trente jours suivant l'entrée en force de la décision, des principales prescriptions du règlement d'exploitation dans l'AIP (Aeronautical Information Publication, manuel aéronautique).

C.

Par écriture du 5 juin 2007, A._____ interjette recours auprès du TAF contre la décision d'approbation du règlement d'exploitation de A._____ du 4 mai 2007 en concluant à l'annulation, respectivement à la nullité du point 3.2.1 du dispositif. Elle demande aussi que l'effet suspensif au recours ne porte que sur le point attaqué du dispositif.

D.

Par décision incidente du 21 juin 2007, le TAF a retiré l'effet suspensif au recours, à l'exception du chiffre 3.2.1 de la décision attaquée.

E.

Dans ses observations du 22 août 2007, l'OFAC conclut au rejet du recours. Il s'en remet essentiellement à sa décision du 4 mai 2007. Distinguant par ailleurs les normes OACI des recommandations, il considère que les premières sont effectivement directement applicables mais qu'elles n'acquièrent un caractère juridiquement contraignant que lorsqu'elles ont été transposées dans la législation nationale par le biais d'un autre acte législatif fédéral; quant aux recommandations, elle représentent un ensemble de prescriptions qui doivent en principe être intégralement observées. L'OFAC considère également, à l'instar de la recourante, que les Etats peuvent déroger aux normes et ne sont pas tenus d'imposer les recommandations, ces dernières ayant par ailleurs souvent un caractère imprécis qui les rend parfois inapplicables à certains aérodromes, voire inadéquates.

F.

A la demande du Tribunal de céans, le mandataire de la recourante a déposé une note de frais. Les honoraires ainsi que les frais et débours s'élèvent, au total, à 4'038,65 francs, TVA comprise.

Droit :**1.**

Sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 de la loi sur le Tribunal administratif fédéral du 17 juin 2005 (LTAF, RS 173.32), le Tribunal administratif fédéral, en vertu de l'art. 31 LTAF, connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021) prises par les autorités mentionnées aux art. 33 et 34 LTAF.

La décision du 4 mai 2007 rendue par l'OFAC, unité de l'administration fédérale centrale (cf. annexe de l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration du 25 novembre 1998 [OLOGA, RS 172.010.1] par renvoi de son article 6 al. 4), qui approuve le Règlement d'exploitation de A._____, ne rentre pas dans le champ d'exclusion de l'art. 32 LTAF. Elle satisfait en outre aux conditions

prévalant à la reconnaissance d'une décision au sens de l'art. 5 PA, si bien que le TAF est compétent pour statuer dans la présente affaire.

2.

A teneur de l'art. 48 PA, toute personne ayant participé à la procédure devant l'autorité inférieure, étant spécialement atteinte par la décision attaquée et ayant un intérêt digne de protection, peut recourir contre une décision. L'intérêt doit cependant être actuel (cf. PIERRE MOOR, Droit administratif, vol. II, Les actes administratifs et leur contrôle, Berne 2002, p. 642s). Certains des griefs de la recourante ne remplissent pas cette condition, de sorte qu'ils ne seront pas examinés (cf. infra consid. 5 et 7). Pour le surplus, le recours répond aux exigences des articles 48 et suivants PA; il convient donc d'entrer en matière.

3.

3.1 En l'occurrence, seul le chiffre 3.2.1 du dispositif de la décision d'approbation des modifications du règlement d'exploitation de A._____ est contesté. Ce chiffre est décrit comme une charge. Le litige porte donc uniquement sur le bien-fondé des exigences mentionnées à ce point du dispositif de la décision du 4 mai 2007.

Une charge est une obligation imposée par l'acte administratif à son destinataire. De par sa nature, elle est jointe à un acte qui attribue un droit ou un avantage – en l'occurrence l'approbation d'un règlement d'exploitation d'aérodrome. Contrairement à une condition, la charge peut être attaquée isolément (ANDRÉ GRISEL, Traité de droit administratif, vol. I p. 408). Le recours est donc recevable de ce chef également.

3.2 La recourante a conclu à ce que la charge litigieuse soit "annulée, déclarée nulle et de nul effet". S'agissant du premier des termes susmentionnés, la recourante demande l'annulation de la décision; s'agissant en revanche des deux derniers, elle en demande la constatation de la nullité.

Dans la règle et pour des motifs touchant à la sécurité du droit, une décision est en principe annulable. La jurisprudence a développé la théorie de l'évidence (Evidenztheorie), laquelle impose trois conditions qui doivent être cumulativement réalisées pour que l'on puisse considérer qu'une décision est nulle : premièrement, le vice dont est entachée la décision doit être particulièrement grave; deuxièmement, il

doit être manifeste ou du moins facilement décelable et, troisièmement, la constatation de la nullité ne doit pas mettre sérieusement en danger la sécurité du droit (Arrêt du Tribunal fédéral dans la cause H.300/03 du 19 août 2004, ATF 122 I 99; MOOR, op. cit. p. 310).

En l'occurrence, la seconde condition mentionnée ci-dessus n'est pas réalisée dès lors que le vice dont se prévaut la recourante n'est pas manifeste au point que l'autorité de céans ne le constate d'emblée. Cela suffit à exclure la nullité de la charge entreprise. Il s'agira donc d'examiner dans quelle mesure cette dernière peut être annulée et non de constater son éventuelle nullité.

4.

La recourante reproche à l'OFAC d'avoir introduit de nouvelles exigences dans la décision dont est recours, exigences inexistantes dans sa décision du 17 août 2005 approuvant le règlement d'exploitation de l'aérodrome.

A cet égard, on relèvera que la procédure ouverte contre la décision de l'OFAC du 17 août 2005 a pris fin par décision du TAF du 24 septembre 2007; les Communes recourantes ayant retiré leur recours. Or, jusque-là et en vertu de l'application étendue que fait le TAF de l'art. 58 al. 1 PA (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-1467/2006 du 10 septembre 2007 consid. 2; arrêt du Tribunal administratif fédéral A-2527/2006 du 14 octobre 2007 consid. 3.2), l'OFAC était habilité à modifier la décision entreprise (celle du 17 août 2005). Rien ne l'empêchait donc d'imposer de nouvelles exigences dans sa décision du 4 mai 2007. Sur ce point, le grief de la recourante se révèle donc mal fondé.

5.

La recourante estime aussi que les modifications du règlement d'exploitation intervenues à la suite de la convention conclue avec les Communes de J._____, M._____ et R._____ auraient pu être entérinées dans le cadre du recours dirigé contre la décision du 17 août 2005. Lui imposer de déposer une nouvelle demande en raison de ces modifications et rendre une nouvelle décision en y ajoutant des exigences supplémentaires constituerait un procédé contraire au droit.

Savoir si l'OFAC était ou non légitimé à exiger formellement le dépôt d'une nouvelle demande d'approbation du règlement d'exploitation suite à la convention passée entre parties, est une question qui peut également demeurer indéterminée dès lors qu'elle n'est plus d'actualité (cf. supra consid. 2).

6.

6.1 Sont considérées comme des décisions, les mesures prises par les autorités dans des cas d'espèce, fondées sur le droit public fédéral et ayant pour objet de créer, de modifier ou d'annuler des droits ou des obligations ou encore d'en constater l'existence ou l'étendue (cf. art. 5 PA). Une décision a ainsi pour but de régler de manière contraignante une situation concrète en déterminant les droits et les obligations incombant à un administré, dans le respect des règles de droit applicables au cas particulier. Elle doit pouvoir être exécutée sans qu'il soit nécessaire de prendre des mesures complémentaires visant à la rendre applicable dans le cas qu'elle règle (cf. sur ce dernier point: ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5^e éd., Zurich/Bâle/Genève 2006, n. marg. 864, p. 182). En outre, l'élément essentiel de la décision est le dispositif, celui-ci acquérant seul, en principe, la force de chose jugée. Il doit renseigner exactement le destinataire de la décision sur la nature et l'étendue du droit accordé ou reconnu. Lorsque la décision impose une obligation, son dispositif doit être suffisamment précis pour que la décision soit exécutable et que son respect puisse être contrôlé par l'autorité compétente.

Ces principes sont également valables pour les clauses accessoires d'une décision, singulièrement pour les charges. Ces dernières sont en effet imposées par l'autorité dans le but d'adapter les droits et les obligations aux circonstances du cas particulier dans le respect des dispositions légales. Elles consistent en une obligation de faire, de ne pas faire ou de tolérer imposées à leur destinataire. Pour pouvoir être exécutables et susceptibles d'être attaquées, les charges doivent figurer dans le dispositif de la décision (GRISEL, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984, vol. II p. 872). Leur inexécution n'empêche pas la décision de déployer ses effets; cela constituant cependant un motif de révocation de celle-ci (ATF 129 II 378 consid. 6.2 et les références citées). En outre, les clauses accessoires, singulièrement les charges, sont soumises, à l'instar des décisions,

aux principes de la légalité et aux autres principes constitutionnels, en particulier l'intérêt public et la proportionnalité (sur ces questions, cf. MOOR, op. cit. p. 77 ss).

6.2 En l'occurrence, la référence litigieuse mentionnée sous point 3.2.1 paragraphe premier du dispositif de la décision entreprise constitue une charge. Selon celle-ci, la recourante doit se conformer aux normes et recommandations de l'OACI contenues dans les annexes à la Convention de Chicago, ainsi qu'aux recommandations pertinentes d'Eurocontrol.

Dans une lettre du 11 juin 2007 à l'attention de la recourante, l'autorité inférieure a précisé que cette charge découlait de l'art. 3 al. 1bis et 2 de l'ordonnance du 23 novembre 1994 sur l'infrastructure aéronautique (OSIA, RS 748.131.1) et qu'elle n'avait pas l'intention d'étendre le champ d'application de cette ordonnance. Elle a aussi relevé que son inscription dans la décision visait à rappeler à son destinataire l'existence des normes internationales, notamment celles portant sur la sécurité. Dans la mesure où l'OFAC ne semble pas attribuer une quelconque force contraignante à cette charge, l'on peut se demander si, pour ce motif déjà, la charge litigieuse peut figurer dans le dispositif de la décision entreprise. Les conditions de l'art. 5 PA ne paraissant en effet pas satisfaites. Cette question peut toutefois demeurer indécise.

En effet et quoi qu'il en soit, en retenant cette charge, l'autorité inférieure intègre, dans sa décision, une multitude de règles générales et abstraites applicables en matière d'aviation. Compte tenu de leur nature, celles-ci ne sont cependant pas propres à déterminer des droits et des obligations dans un cas précis. Or, comme on l'a vu, c'est justement l'objectif que doit atteindre une décision, respectivement une charge. On ne voit d'ailleurs pas que le renvoi à de telles règles, inscrit au dispositif de la décision entreprise, puisse renseigner exactement la recourante sur la nature et l'étendue de ses obligations liées à l'exploitation de l'aérodrome. D'autant que la convention de Chicago contient plusieurs annexes techniques qui ne sont pas nécessairement toutes applicables en l'espèce et qu'il n'est pas évident de savoir quelles sont les recommandations d'Eurocontrol que la recourante doit tenir pour pertinentes. Par ailleurs, formulé de manière aussi étendue, ce point du dispositif n'apparaît pas exécutable en tant que tel. Dans ces conditions, la charge imposant le

respect des normes et recommandations internationales en matière d'aviation ne saurait trouver sa place dans la décision en cause.

7.

La charge litigieuse comporte également l'obligation, pour la recourante, d'inscrire, dans les trente jours qui suivent l'entrée en force de la décision, les principales prescriptions du règlement d'exploitation dans l'AIP (ch. 3.2.1, 2^{ème} paragraphe de la décision attaquée). Il résulte des observations de l'autorité de première instance que la cheffe de place de la recourante a pris contact avec les services compétents de l'OFAC afin d'entreprendre les démarches à cet égard. Dès lors, la condition de l'intérêt actuel de l'article 48 PA (cf. supra consid. 2) n'est plus réalisée et ce point ne sera pas examiné.

8.

Cela étant, le recours se révèle bien-fondé, pour autant que recevable. Le point 3.2.1 1^{er} paragraphe du dispositif de la décision du 4 mai 2007 approuvant les modifications du règlement d'exploitation de A._____ doit être annulé.

9.

Comme la recourante obtient gain de cause, elle ne supportera pas les frais de procédure (cf art. 63 al. 1 PA a contrario). Il sera d'ailleurs renoncé à en percevoir, ceux-ci ne pouvant être mis à la charge de l'autorité inférieure (art. 63 al. 2 PA). L'avance sur les frais de procédure présumés d'un montant de 1'500.-- francs, versée par la recourante, lui sera restituée dès l'entrée en force du présent arrêt.

Quant à l'indemnité de dépens, compte tenu du dossier et de la note de frais du mandataire de la recourante, elle est fixée à 4'000.-- francs, TVA incluse (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-2011/2006 / A-2832/2007 du 8 août 2007, consid. 5 et la référence citée). Elle sera supportée par l'OFAC.

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est admis dans la mesure où il est recevable et le point 3.2.1 1^{er} paragraphe du dispositif de la décision de l'OFAC du 4 mai

2007 approuvant les modifications du règlement d'exploitation de A._____ est annulé.

2.

Il n'est pas perçu de frais de procédure. L'avance sur les frais de procédure présumés d'un montant de 1'500.-- francs, versée par la recourante, lui sera restituée dès l'entrée en force du présent arrêt.

3.

L'OFAC versera à la recourante, par l'intermédiaire de son conseil, une indemnité au titre de dépens de 4'000.-- francs TVA incluse, dès l'entrée en force du présent arrêt.

4.

Le présent arrêt est adressé :

- à la recourante (acte judiciaire)
- à l'autorité inférieure (n° de réf. 4067/3/31/31-06 ; recommandé)
- au Secrétariat du DETEC (acte judiciaire)

La présidente du collège :

Le greffier :

Claudia Pasqualetto Péquignot

Loris Pellegrini

Indication des voies de droit :

Le présent arrêt peut être attaqué 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 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]). Le mémoire doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. L'arrêt attaqué et les moyens de preuve doivent être joints au mémoire, pour autant qu'ils soient en mains de la partie recourante (voir art. 42 LTF).

Expédition :